

IL PLURALISMO CONFESIONALE “NEUTRALISTA”:
PARAMETRO DOMINANTE DELLA LEGISLAZIONE ECCLESIASTICA
“TRANSITORIA” IN MONTENEGRO

“NEUTRALIST” CONFESIONAL PLURALISM:
A DOMINANT PARAMETER OF “TRANSITIONAL” ECCLESIASTICAL
LEGISLATION IN MONTENEGRO

Fabio Vecchi^a

Fechas de recepción y aceptación: 5 de septiembre de 2018, 22 de marzo de 2019

Riassunto: Il Montenegro ha condiviso con le altre ex repubbliche di Jugoslavia una lunga transizione istituzionale, avviata negli anni Novanta dello scorso secolo. L'ordinamento giuridico del piccolo Stato dei Balcani occidentali ha segnato una significativa trasformazione ispirata ai modelli socialdemocratici di riconoscimento e tutela delle libertà fondamentali e dello Stato di diritto. A tutt'oggi, tuttavia, il processo di traslazione verso la democrazia non sembra compiuto. Anche la legislazione sulla libertà religiosa (l'attesa e non ancora definita legge generale sulla libertà religiosa ed il *numerus clausus* di Comunità religiose munite di intesa con il governo) offre una prova evidente delle attuali difficoltà.

Si tratta di segnali di una transizione in divenire che in questi ultimi anni ha perso smalto per motivi post-ideologici, di ordine culturale. Anche su tale settore di libertà giuridiche il legislatore di Podgorica dovrà intervenire con maggiore convinzione, in vista dell'ingresso del Montenegro, nel 2025, nell'Unione Europea.

^a Docente in Storia del Diritto Canonico nella Università degli Studi “Magna Græcia” di Catanzaro.

Corrispondenza: Fabio Vecchi. Via Gregorio VII, 221. 00165 Roma. Italia.

E-mail: fabio.vecchi.roma@tiscali.it



Parole-chiave: Balcani occidentali, Montenegro, diritto transitorio, pluralismo confessionale, separatismo, comunità confessionali.

Abstract: Montenegro shared with the other former republics of Yugoslavia a long institutional transition, initiated in the nineties of the last century. The legal order of the small State of the Western Balkans has marked a significant transformation, inspired by social-democratic models of recognition and protection of fundamental freedoms and the rule of law. To this day, however, the process of shifting towards democracy does not seem to have been fulfilled. Even the legislation on religious freedom (the expectation and not yet defined general law on religious freedom and the numerus clausus of religious communities enjoying an agreement with the government) offers clear evidence of the current difficulties.

These are signs of a transition in progress that in recent years has lost brilliance because of post-ideological, cultural reasons. Even on this area of legal freedom, Podgorica's legislator will have to intervene with greater conviction, considering the entry of Montenegro, in 2025, in the European Union.

Keywords: Western Balkans, Montenegro, transitional law, confessional pluralism, separatism, religious communities.

1. INTRODUZIONE

Un potente pragmatismo aleggia sul parlamento montenegrino riformista del post-socialismo. C'è una condivisa volontà di chiudere il lungo periodo della transizione che, in un quarto di secolo, ha superato trasversalmente confini politici, leggi, popoli e valori di riferimento civili e religiosi nei Balcani occidentali. L'apice della crisi, coinciso con l'indipendenza nazionale dichiarata il 3 giugno 2006, si è consumato in modo incruento e al netto di destabilizzazioni istituzionali e ha consegnato agli archivi della storia quel sogno unitario dei popoli degli "Slavi del sud", anticipato un secolo prima dal Regno dei serbi, croati e sloveni. E i montenegrini¹?

¹ Cf. PIRJEVEC, J., *Serbi, croati, sloveni. Storia di tre nazioni*, Bologna 1995, pp. 7 ss.



Questo interrogativo non è ozioso e non è facoltativo neppure ai fini di una ricostruzione di un *corpus* normativo sulla libertà religiosa nel Montenegro post-socialista e filoeuropeo del XXI secolo. Non c'è dubbio che il Paese balcanico si sia fruttuosamente avviato verso i lidi democratici, attratto dalla prospettiva di un futuro ingresso nell'ambito *club* dell'Unione Europea e abbia abbracciato un processo di transizione che, dalle ultime tre Costituzioni, si è riversato a pioggia lungo tutti i segmenti normativi, legislativi, regolamentari e negoziali (patti internazionali, intese confessionali, il Concordato con la Santa Sede) del suo ordinamento².

Il processo di contaminazione e di circolazione dei modelli giuridici, all'insegna del pluralismo, è un dato incontestabile³. Il definitivo divorzio dalla Serbia, pur restando il Montenegro profondamente radicato nel solco della matrice russofila e serbo-ortodossa, ha sancito l'opzione per un cambio di rotta e ha dato voce alla volontà di un'emancipazione culturale che recedesse, una volta per tutte, l'involucro dello *status captivitatis* in cui Belgrado lo aveva protettivamente avvolto.

La riappropriazione anagrafica dell'antico nome della capitale, Podgorica, in sostituzione dell'encomiastico toponimo di Titograd, è un segno di palese discontinuità simbolica⁴. Più radicale ancora, la riscoperta di una ortodossia autocefala nazionale di antica origine, in aperto antagonismo con quella serba. Sopravvivono, tuttavia, in contrastante spirito di continuità, più profondi strascichi ideologici, certamente rielaborati e distanti dall'utopico modello del socialismo reale, ai quali si affiancano motivi di ordine religioso. Il primo elemento appare nel ritornante mito del primato dell'interesse pubblico, talvolta dissimulato sotto i panni di un necessario neutralismo laicista (lo si individua, ad es., nel regime sull'istruzione scolastica; nel diritto di famiglia; nella normativa sui beni culturali, biblioteche, musei; nella legge sui monumenti commemorativi); il secondo fattore di continuità – alimentato dall'ortodossia serba, di cui la teoria della

² Per i riferimenti alle fonti normative, si rinvia al sito on-line: www.licodu.cois.it.

³ Cf. TONIATTI, R., «La transizione nei Balcani occidentali e il paradigma costituzionale europeo: il pluralismo delle fonti e delle identità», in *Il pluralismo nella transizione costituzionale dei Balcani. Diritti e garanzie*, ed. MONTANARI, L. – TONIATTI, R. – WOELK, J., Trento 2010, pp. 403 ss.

⁴ Ribnica è il più antico appellativo di Podgorica. Cf. DRAGANOVIĆ, K. ST., «Montenegro (III Storia ecclesiastica)», in *Enciclopedia Cattolica* 8, Città del Vaticano 1952, col. 1361.



“teodemocrazia”⁵ sembrerebbe in grado di esercitare motivi ispiratori di politica ecclesiastica – riaffiora palesemente nella mancanza di una legge generale sulla libertà religiosa che metta in soffitta la perentoria legge socialista del 1977 sui culti, ponendosi a cardine di rotazione della legislazione ecclesiastica ordinaria. Non si può, in ogni caso, contestare il fatto che la disciplina ecclesiastica attribuisca, in un regime integrato da una normativa di tipo legislativo “diffuso” e da un principio di bilateralità applicata, chiari connotati di soggettività alle Comunità religiose, pur favorendone, come si vedrà, solo quelle registrate o provviste di accordi.

2. RICHIAMI STORICI

È consuetudine diplomatica quella di formulare i migliori auspici sui rapporti di relazione attraverso un sapiente filtraggio delle circostanze. La diplomazia vaticana non fa eccezione a tale regola. Sono dunque state parole ricche di speranza quelle pronunciate dal cardinale Segretario di Stato Pietro Parolin nella sua visita al Primo ministro di Podgorica Duško Marković il 27 giugno 2018.

In Montenegro la comunità cattolica è una realtà esigua, ma le esigenze di libertà e di democrazia sono ciclopiche. C'è in gioco l'ingresso nell'UE, ma anche l'esigenza di promozione di “*un modello sociale in grado di salvaguardare l'identità religiosa e culturale dei suoi cittadini, di promuovere la convivenza interetnica e interreligiosa (...) per potere accedere a quel progetto di pace e di comunità di principi e valori*” che l'Unione Europea, oggi, simbolizza. L'alto porporato sottolineava lo sforzo del legislatore “transitorio” balcanico, teso all’*“aggiornamento della legislazione con l'intento di promuovere maggiormente la libertà religiosa, indivisibile da ogni altra libertà”*⁶.

Questa rappresentazione delle buone intenzioni sorvola, in verità, parecchi nodi irrisolti. Si tratta di questioni che fatalmente richiamano la “ragione sto-

⁵ La sostiene il vescovo serbo ortodosso Amfilohije che aggiorna antichi orientamenti di scetticismo critico nei confronti dei modelli liberaldemocratici occidentali. Vedasi KUBURIĆ, Z., «Montenegro», in *Worldmark Encyclopedia of Religious Practices* 3, San Francisco – New York – Chicago 2014², p. 479.

⁶ Cf. «L'Unione europea come comunità di valori. Visita del Cardinale segretario di stato in Montenegro», in *L'Osservatore Romano* 146/47.879 (29.6.2018) p. 2.



rica", al cui cospetto il legislatore del XXI secolo non può permettersi errori di sottovalutazione: questioni che denunciano un percorso in atto verso la democrazia, ancora non convintamente maturato⁷. Da un punto di vista di stretta politica ecclesiastica, archiviato l'armamentario dogmatico dello Stato socialista e del mito autogestionario⁸, la legislazione del dopo-Tito e del dopo-muro di Berlino sopporta il peso di un nuovo fardello ideologico. Il nuovo scenario sembra assumere un'impostazione neutralizzata, più propensa a pianificare la dimensione "umanistica" della soggettività in un quadro di superiori interessi sociali, non più rievocativi di uno Stato paternalista, ma nei cui confronti il fattore religioso emerge a fasi alterne e in settori non sempre cruciali: sconosciuta alla legislazione scolastica e al matrimonio, ma ben evidenziata nel settore dei beni culturali o nella legislazione antidiscriminatoria, in senso trasversale, la religione appare come uno scomodo invitato di pietra, invitato formalmente alla tavola del legislatore "transitorio", ma a cui sono imposte indeclinabili condizioni di sussistenza.

Per comprendere la politica ecclesiastica dell'oggi, occorre circoscrivere in via preliminare le motivazioni spirituali che hanno animato le generazioni passate. E la storia ci descrive innanzitutto un legame ombelicale che ha costretto il Montenegro nelle briglie di un vincolo unitivo di filiale subordine con la Serbia: un rapporto di estrema complessità, articolato in nessi non semplicemente politici, ma che si inoltrava in più ancestrali e contraddittori vincoli di cultura e di identità di fede, di lingua e di etnia⁹.

⁷ I meccanismi elettorali non garantiscono un sufficiente livello democratico: ciò appariva evidente ancora nel 2013 quando, alle elezioni presidenziali la candidatura di Filip Vujanović era già affetta da vizio di incostituzionalità, mentre l'inossidabile Milo Djukanović sanciva il principio della personificazione del potere. Cf. CANKA, M., «Dopo la tornata delle presidenziali il Montenegro entra in una profonda crisi politica, 10.4.2013», in <https://www.balcanicaucaso.org/aree/Montenegro/Presidenziali-in-Montenegro-traballa-il-potere-di-Djukanovic-133870>, (consultazione 5.7.2018).

⁸ Il modello autogestionario, liquidato rapidamente da Slovenia e Croazia, si è invece trascinato a lungo in Serbia e Montenegro. Così BENACCHIO, G., *La circolazione dei modelli giuridici tra gli Slavi del sud (sloveni, croati e serbi)*, Padova 1995, p. 251.

⁹ Il Montenegro ha goduto di indipendenza per secoli, ma tale autonomia sovrana è il risultato indotto di equilibri politici a esso assai superiori e individuabili nella politica paternalistica gestita dalla Serbia e, specialmente, dalla Russia. Vedi FRANZINETTI, G., *I Balcani dal 1878 a oggi*, Roma 2010², p. 122; LEKIĆ, M., «Il ruolo della Russia nell'internazionalizzazione della crisi», in *Dopo la pioggia. Gli Stati della ex Jugoslavia e l'Albania (1991-2011)*, ed. D'ALESSANDRI, A. - PITASSIO, A., Lecce 2011, pp. 262, 265 e 270. Per le influenze mitteleuropee, CHIUDINA, G., *Storia del Montenegro*



Legami, beninteso, degradati talvolta anche in più materiali e utilitaristiche logiche annessioniste che, nel corso del Novecento, hanno rimarcato lo stato di condizionamento sulla fragile élite intellettuale montenegrina: legami che hanno dato adito a reazioni che tradivano un complesso di inferiorità misto all'affannosa ricerca di una identità che recuperasse una appartenenza e una specificità come popolo degli “Slavi del sud”, ma con caratteri propri¹⁰.

Per comprendere l'importanza della nuova legislazione anche sulla libertà religiosa, occorre circoscrivere quel legame ombelicale e, con esso, quell'insieme di circostanze esasperate dalla mistica teologica dell'ortodossia serba¹¹, di politica internazionale che hanno reso per lunghi anni il Montenegro il “figlio di un Dio minore”¹², estromesso dal teatro politico. Sempre in base a questo presupposto si possono interpretare la debolezza e l'impreparazione culturale del Montene-

da' tempi antichi fino a' nostri, Spalato 1882; TREADWAY, J. D., *The falcon and the eagle: Montenegro and Austro-Hungary, 1908-1914*, West Lafayette 1983. Sul forte legame solidale tra Serbia, Russia e Montenegro, SBUTEGA, A., *Storia del Montenegro*, Soveria Mannelli 2006, pp. 345, 422 e 432-433. Per un ulteriore corredo bibliografico: ADZIĆ, N., *Breve storia della Chiesa ortodossa montenegrina (Kratka istorija Crnogorske pravoslavne crkve)*, Cetinje 2000; ANDRIJASEVIĆ, Z. – RASTODER, S., *Storia del Montenegro dalle origini al 2003 (Istorija Crne Gore. Od najstarijih vremena do 2003)*, Podgorica 2006; BISCOTTINI, G., *Come si è estinto lo Stato Montenegrino. Saggio di diritto internazionale*, Livorno 1930; CATTARUZZA, A., *Territoire et nationalisme au Monténégro*, Paris 2010, P., *Histoire du Monténégro et de la Bosnie*, Paris 1895; DE BAJZA, G., *La questione montenegrina*, Budapest 1928; DRAGANOVIĆ, K. ST., «Montenegro (III Storia ecclesiastica)» cit. coll. 1361-1364; JOVANOVIĆ, J., *Istorija Crne Gore*, Podgorica 1998; LAZAREVIĆ, DJ. B., *Istorija Crne Gore*, Belgrado 1935; MILAKOVIĆ, D., *Istorija Crne Gore*, Zadar 1856; PETROVIĆ, V., *Istorija o Crnoj Gori*, Cetinje 1985; ROGANOVIĆ, J., *Crnogorska teokracija 1496-1851*, Cetinje 1991; STANOJEVIĆ G. – VASIĆ, M., *Istorija Crne Gore*, Titograd 1975; VACLIK, J., *Suverenitet Crne Gore*, Podgorica 1996.

¹⁰ Si veda l'opera di KULISIĆ, S., *Etnogenesi dei montenegrini (Etnogenezi Crnogoraca)*, Titograd 1980, ancora, MARKOVIĆ, S., *Le basi del nazionalismo montenegrino (Osnovi crnogorskog nacionalizma)*, Zagabria 1937, in diretta opposizione alle tesi di una epica razza dinarico-serba, espresse da CVIJIĆ, J., *La Péninsule balkanique. Géographie humaine*, Parigi 1918. Sul punto, diffusamente, SBUTEGA, A., *Storia del Montenegro*, cit. pp. 366, 376, 381 e 439.

¹¹ Suo esponente di punta Nikolaj Velimirović, teorico di un integralismo assoluto, in aperta polemica con i valori di occidentalismo, comunismo, ebraismo e cattolicesimo. Sul punto RADOJEVIĆ, D., *Dukljanski horizonti*, Podgorica 1995, p. 143.

¹² Al Congresso di Berlino (1878) il Montenegro aveva ottenuto il riconoscimento della propria autonomia a fianco di Romania e Serbia, ma oltre le forme, il peso specifico esercitabile da tale Stato era misurato sulla sua natura di “proto-Stato, fondato su un sistema di clan”. Cf. FRANZINETTI, G., *I Balcani dal 1878 a oggi*, cit. p. 31; RAZNATOVIĆ, N., *Crna Gora i Berlinski kongress*, Cetinje 1979. Alla Conferenza di pace di Versailles (18 gennaio 1919) il Montenegro fu l'unico Paese vincitore a trovarsi



gro verso un progetto di riforme e l'effetto di miccia deflagrante conseguente la caduta del Muro di Berlino per l'avvio di una reazione all'insegna della crisi di identità.

Un percorso che richiedeva un lungo tempo di gestazione, necessario a far emergere la consapevolezza di una storia di autonomia e di indipendenza di più lontane origini riconducibili all'epopea gregoriana¹³, fondata su un diritto dalle forti tinte consuetudinarie, su una società clanica (*pleme*) radicalmente unita dai vincoli familiari¹⁴ e da un profondo rispetto per le radici religiose.

Le guerre balcaniche degli anni Novanta, le complicità con la Serbia poi maturate in tragici errori militari¹⁵, la triplice revisione della Carta costituzionale nell'era post-titina, il fugace quanto effimero esperimento della "Terza Jugoslavia"¹⁶, le frequenti consultazioni referendarie sul futuro nazionale concluse con la virata indipendentista del 21 maggio 2006¹⁷, le deboli e ondvaghe iniziative internazionali culminate negli errori di Dayton¹⁸ e nel dissolvimento che ha accompagnato, con l'uscita di scena di Slobodan Milošević, il mito nazionalista panserbo¹⁹, compongono lo sfondo di un processo transitorio ancora in atto. Quel processo, assai più complesso e distinto dalla vicenda delle altre ex

escluso dall'assise internazionale. Cf. SBUTEGA, A., *Storia del Montenegro*, cit. p. 367. Vedi anche WARREN, W., *Montenegro. Il delitto della Conferenza di pace*, Bologna 1923.

¹³ Nel 1077, Papa Gregorio VII inviava le insegne reali a Mihailo, principe della Doclea. Cf. SBUTEGA, A., *Storia del Montenegro*, cit. p. 48.

¹⁴ Cf. BENACCHIO, G., *La circolazione dei modelli...*, cit. pp. 57-58, p. 70 e p. 105, nota 50. Vedi anche RADOSANOVIĆ, I., *La posizione internazionale del Montenegro nel XIX secolo (Medjunarodni položaj Crne Gore u XIX vijeku)*, Belgrado 1960.

¹⁵ È il caso dell'attacco dell'esercito serbo-montenegrino alla città di Dubrovnik. Si veda SBUTEGA, A., *Storia del Montenegro*, cit. pp. 454-456; KAČIĆ, H., *Serving my country*, Zagabria 2002, p. 225.

¹⁶ Cf. BONGIOVANNI, B., *La caduta dei comunismi*, Milano 1995, pp. 254-256.

¹⁷ L'iter indipendentista si perfeziona il 3 giugno 2006 con la Dichiarazione di indipendenza. In tali circostanze, il presidente della Serbia, Boris Tadic, esprimeva le sue congratulazioni al Montenegro in un messaggio ufficiale che sottolineava il permanere di un vincolo unitivo profondo e "imperituro" tra i due Paesi. Cf. MACCHI, A., «Le elezioni politiche in Serbia», in *La Civiltà cattolica* 3763 (7.4.2007) p. 83.

¹⁸ Si pensi al fallimento della "Conferenza per la Jugoslavia" presieduta da Lord Carrington. SBUTEGA, A., *Storia del Montenegro*, cit. p. 458.

¹⁹ Cf. NIKOLIĆ, P., *I sistemi costituzionali dei nuovi Stati dell'ex Jugoslavia*, Torino 2002, pp. 18-19.



repubbliche jugoslave²⁰, si è svolto su un duplice fronte: la graduale consapevolezza della propria autonomia nazionale e l'esplicita volontà di volgere lo sguardo ai modelli culturali di democrazia occidentale²¹.

Un processo che arranca e, tuttavia, procede per piccoli passi e permette, con tutte le cautele del caso, di riconsiderare la perentorietà della dottrina che, non molti anni fa, parlava di “transizione finta”²². Sicché, ancor oggi, vale il monito che il Consiglio Europeo di Bruxelles esponeva nel giugno 2007, in occasione dell'avvenuta inclusione del Montenegro nel processo di stabilizzazione e associazione, al rispetto dei principi strategici della prudenza e del mantenimento degli impegni assunti²³.

3. L'EVOLUZIONE DELLA LEGISLAZIONE FONDAMENTALE: LA COSTITUZIONE DEL 2007 E I PRECEDENTI “IBRIDI” DEL 1992 E 2002

Successivamente agli eventi che nel giugno 2006 hanno condotto il Montenegro all'indipendenza²⁴, le Costituzioni dei due Stati federati hanno tracciato per-

²⁰ Osserva Sbutega che: “Non si tratta solo di una transizione politica dal comunismo verso la democrazia (...). Si tratta di riformare lo Stato e le sue istituzioni (...); si tratta anche del processo di formazione di una coscienza nazionale, che non è ancora finito (...). In definitiva, il passaggio da una società (...) con elementi tribali (...) influenzata dalla tradizione (...) a una società civile basata sul diritto, sulle libertà e sulle responsabilità individuali” (cf. SBUTEGA, A., *Storia del Montenegro*, cit. p. 497). Sul ritardo del processo di democratizzazione di Serbia e Montenegro, WOELK, J., «I Balcani: una scommessa per la capacità integrativa del modello pluralistico europeo. Introduzione», in *Il pluralismo nella transizione costituzionale dei Balcani...*, cit. pp. 8-9.

²¹ Cf. SBUTEGA, A., *Storia del Montenegro*, cit. p. 471; MACCHI, A., «La Jugoslavia dopo Milosevic», in *La Civiltà cattolica* 3616 (17.2.2001) pp. 415 ss. spec. pp. 418 ss.; ID., «Vojislav Kostunica nuovo presidente jugoslavo», in *La Civiltà cattolica* 3609 (4.11.2000) pp. 287 ss. spec. pp. 290 ss.

²² Cf. DI GREGORIO, A., «Forme di governo e transizione democratica nell'Europa post-socialista», in *Il pluralismo nella transizione costituzionale dei Balcani...*, cit. p. 14.

²³ Tra questi, spicca l'obbligo del rispetto delle decisioni imposte agli Stati dai Tribunali Penali Internazionali *ad hoc*, in osservanza delle indicazioni esposte dal cd. “Processo di Royaumont”. Si veda RIZZO, A., «L'Unione Europea e i Paesi dei Balcani occidentali nella prospettiva dell'allargamento», in *Il pluralismo nella transizione costituzionale dei Balcani...*, cit. pp. 49 ss.

²⁴ Cf. FROSINI, J. O. – RINALDI, F., «L'avverarsi della “condizione sospensiva” costituzionale per l'esercizio del ius secessionis in Serbia-Montenegro», in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo* (2006) pp. 1495 ss.



corsi differenziati, attribuendo ciascuna maggiore attenzione alle singole specificità ed esigenze nazionali²⁵. In questi frangenti, le procedure "eteroguidate" per la formazione della nuova Legge fondamentale del fragile Stato balcanico si sono rivelate provvidenziali²⁶. Nel complesso, può affermarsi che la Costituzione del 19 ottobre 2007 corrobori il delicato processo di transizione democratica, lentamente avviato a partire dalla "decolonizzazione sovietica"²⁷ e tuttora in corso, e che, nel caso del Montenegro, si sia accompagnato a un profondo mutamento culturale della società²⁸.

Una tra le caratteristiche di più immediata percezione, a un rapido esame del nuovo testo fondamentale, è l'inusitata frequenza (nel confronto con le omologhe Carte costituzionali della regione dei Balcani occidentali) del termine "religioni". Tale richiamo ricorre in nove differenti passaggi (artt. 25.3; 44.2; 46; 48; 50; 55; 79.1; 79.6 e 79.12) e risponde al tentativo, perseguito dal costituente

²⁵ Cf. MONTANARI, L., «Il principio di Rule of Law e la tutela dei diritti nei Balcani occidentali», in *Il pluralismo nella transizione costituzionale dei Balcani...*, cit. p. 224.

²⁶ Occorre ricordare la creazione della "Commissione di Venezia", soggetto deputato a seguire le procedure di scrittura dei nuovi testi costituzionali dei Paesi dei Balcani occidentali. In particolare, il Parere da questa emesso il 5 giugno 2007, n. 392/2006, LDL-AD (2007)017. Non meno significativa, l'azione dell'allora Alto Rappresentante per le Politiche Estere dell'UE, Javier Solana, artefice "morale" della Costituzione montenegrina, e non solo, del 2002 {si consulti il documento «Basi di partenza per la ristrutturazione dei rapporti tra Serbia e Montenegro», 2002, [cf. <https://www.bulgaria-italia.com/notizie-est/articlecd73.asp> (consultazione 5.7.2018)] canovaccio teorico della futura Costituzione del Montenegro}. Sulle significative influenze dei modelli democratici occidentali, cf. *Experimenting with democracy: regime changing in the Balkans*, ed. PRIDHAM, G. – GALLAGHER, T., London 2000. Sulle modalità di tali interventi esterni nella costruzione dei testi costituzionali, vedasi TORRE, A., «I governi locali nella grande transizione costituzionale balcanica», in *I Balcani occidentali. Le costituzioni della transizione*, ed. CALAMO, S. M. – CARLI, M. – DI PLINIO, G. – TONIATTI, R., Torino 2008, p. 81.

²⁷ Cf. CALAMO SPECCHIA, M. – FABIANO, L., «Istituzioni e tecniche di democratizzazione nell'area balcanica (sistemi elettorali, partiti politici e società civile)» in *Il pluralismo nella transizione costituzionale dei Balcani...*, cit. p. 173. Sulle lentezze dei processi transitori in Montenegro, SBUTEGA, A., *Storia del Montenegro*, cit. p. 479.

²⁸ Sul punto, le asciutte osservazioni di Antun Sbutega, secondo il quale un'ipotesi di transizione nell'era immediatamente successiva a Tito era malvista dalla società montenegrina. I molteplici motivi di ciò spiegano il perché, ancora durante gli anni delle guerre balcaniche (1991-1999), a differenza delle altre ex repubbliche, in Montenegro non fosse maturato alcun consistente progetto di transizione. Cf. SBUTEGA, A., *Storia del Montenegro*, cit. pp. 439 e 466.



sin dal 1992, di porre al centro dell'edificio costituzionale l'individuo e i suoi diritti²⁹.

Il complesso processo di formalizzazione dei principi "classici" del "Rule of law" (art. 1.2), di legalità (art. 33), di indipendenza delle magistrature (art. 118), dei diritti umani (art. 6), e ancora, del plesso dei diritti di libertà individuali fondamentali (il rispetto della dignità e inviolabilità personale, sia relativamente alle libertà riconosciute, sia circa il suo titolare in quanto tale, ex artt. 28, 29 e 31, sia le garanzie processuali poggianti sulla presunzione di innocenza ex art. 35, il *ne bis in idem*, ex art. 36 e il diritto di difesa, ex art. 37), sino ai diritti di matrice politica, a garanzia del multipartitismo³⁰ e della rappresentanza³¹, ci illustrano l'orientamento preferenziale per un modello ispirato alle liberaldemocrazie occidentali³². Il nuovo impianto giuridico che risente positivamente del metodo di "scrittura guidata" del catalogo dei diritti³³ riceve un ulteriore rinforzo con l'identificazione "autodefinitoria" dell'ordinamento quale "Stato sociale"³⁴ e con l'adesione ai principi dello Stato di diritto³⁵, del divieto di ogni atto di intolleranza (art. 7) e di ogni forma di discriminazione, sia diretta che indiretta

²⁹ Cf. MONTANARI, L., «La tutela dei diritti nelle nuove Costituzioni dei Balcani occidentali», in *I Balcani occidentali. Le...*, cit. pp. 179. Di "rivalizzazione" della religione come effetto del collasso del partito comunista jugoslavo, parla KUBURIĆ, Z., «Montenegro» cit. p. 475.

³⁰ Cf. CALAMO SPECCHIA, M. – FABIANO, L., «Istituzioni e tecniche di democratizzazione...» cit. p. 174.

³¹ Cf. DICOSOLA, M., «La tutela dei diritti delle minoranze in Serbia e Montenegro: democratizzazione, adesione all'UE e tecniche di condizionalità», in *Diritto pubblico comparato ed europeo* 3 (2008) p. 1118.

³² Per quanto attiene al sistema economico, tale opzione si apre al modello di libero mercato (artt. 138 e 139 Cost. 2007). Cf. SALERNO, M., «The market Constitutions in the Western Balkans», in *Il pluralismo nella transizione costituzionale dei Balcani...*, cit. p. 283; DIMAN, P., «The economic and monetary constitution of the Western Balkans», in *Il pluralismo nella transizione costituzionale dei Balcani...*, cit. p. 302. Coglie tuttavia una riaffermazione della sovranità nazionale nelle nuove Costituzioni del Montenegro (2007) e della Serbia (2006), MONTANARI, L., «Il principio di Rule of Law...» cit. p. 223.

³³ Modello analogo nell'esperienza costituzionale dell'Albania, v. MONTANARI, L., «La tutela dei diritti nelle...» cit. pp. 171-172.

³⁴ Formula condivisa con le Cost. di Slovenia, Croazia e Macedonia. Così, MEZZETTI, L., «Le Costituzioni economiche», in *I Balcani occidentali. Le...*, cit. p. 121.

³⁵ art. 19 Cost. 2007: "Everyone shall have the right to equal protection of the rights and liberties thereof". Si tratta di un effetto della politica di promozione dei principi democratici esercitata dall'UE verso i Paesi dei Balcani occidentali. Cf. APPICCIAFUOCO, L., «La promozione dello Stato di diritto nei



(art. 8), del riconoscimento delle garanzie di uno *status* per le minoranze etniche nazionali. Quest'ultimo strumento tutorio fa da cornice – affiancato dall'enunciazione dell'integrazione euro-atlantica esposta all'ultimo cpv. del Preambolo³⁶ – al cospicuo *corpus* normativo sulla libertà religiosa. Il quadro di riferimento è esposto sinteticamente nel Preambolo, cpv. 2, secondo cui: "*The commitment of the citizens of Montenegro to live in a State in which the basic values are freedom, peace, tolerance, respect for human rights and liberties, multiculturalism, democracy and the rule of law*"³⁷.

Il tessuto sociale montenegrino è la risultante di componenti etniche in costante riaggregazione, oggetto di forti dinamiche di trasformazione: l'attenzione per le minoranze³⁸ ha quindi indotto il costituente a una elencazione puntuale delle etnie territorialmente insediate: "*The determination that we, as free and equal citizens, members of peoples and national minorities who live in Montenegro: Montenegrins, Serbs, Bosniacs, Albanians, Muslims, Croats and the others, are committed to democratic and civic Montenegro*" (cpv. 3)³⁹.

Questa cura, che riflette la rinnovata attenzione del parlamento di Podgorica verso le fonti normative sovranazionali⁴⁰, genera molteplici corollari con notevoli

paesi dei Balcani occidentali: il ruolo dell'Unione Europea», in *Il pluralismo nella transizione costituzionale dei Balcani...*, cit. pp. 119 ss.

³⁶ Tale enunciato trova riscontro all'art. 9 Cost., che sancisce il primato di leggi e accordi internazionali, con il seguente tenore: "The ratified and published international agreements and generally accepted rules of international law shall make an integral part of the internal legal order, shall have the supremacy over the national legislation and shall be directly applicable when they regulate the relations differently from the internal legislation". Un ancor più esplicito richiamo è all'art. 15.3 Cost. 2007: "The Parliament shall decide on the manner of accession to the European Union", a indicare l'aspirazione europeista del Montenegro. L'opzione politica all'integrazione internazionale è ricavabile dal riconoscimento del diritto a ricorrere a organizzazioni internazionali per la tutela dei diritti lesi (art. 56 Cost.). Il principio di legalità accoglie la conformità alla Cost., ma anche agli accordi internazionali (art. 145 Cost.). L'art. 5 dell'Appendice sancisce, inoltre, il rispetto delle leggi internazionali sottoscritte dal Montenegro anteriormente al 3 giugno 2006. Questo modello è stato descritto in dottrina come "paradigma costituzionale europeo delle fonti", in quanto diretto a creare uno strumento di tutela pluriordinamentale dei diritti fondamentali. Cf. TONIATTI, R., «La transizione nei Balcani occidentali...» cit. p. 392.

³⁷ Cf. TONIATTI, R., «La transizione nei Balcani occidentali...» cit. p. 393.

³⁸ Cf. TONIATTI, R., «La transizione nei Balcani occidentali...» cit. p. 379.

³⁹ Cf. TORRE, A., «I governi locali nella grande transizione...» cit. p. 52.

⁴⁰ Cf. la Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali (1995) e della Carta Europea per le lingue regionali o minoritarie.



ricadute, come si vedrà, sulle leggi ordinarie: l'art. 13 Cost. sancisce la primazia della lingua montenegrina, ma consente "l'uso ufficiale" (art. 13.3 Cost.) delle lingue serba, bosniaca, albanese e croata⁴¹. L'art. 16 Cost. colloca tra i primari compiti del legislatore nazionale quello di una nomopoiesi ispirata alla ricerca di "regulate (...) the manner of exercise of the special minority rights" (art. 16.2 Cost.).

La Cost. del 2007 dedica una Parte V ai diritti delle minoranze (già oggetto di una legge sulle minoranze del 2002), ribadendo più dettagliatamente, nella cornice della generale protezione dell'identità (ex art. 79, n. 1, n. 6 e n. 12 Cost.), il principio di tutela confessionale, anche attraverso il libero stabilimento di associazioni religiose e con il diritto di mantenere contatti con altre formazioni associative accomunate dal medesimo credo; dell'uso di simboli e alfabeto propri (art. 79, nn. 2 e 3 Cost.)⁴²; di un adeguato riconoscimento e rappresentanza in virtù del principio delle "quote riservate" per le minoranze etniche e religiose⁴³ a ogni livello, a partire dalle autorità di autogoverno locali (art. 79 n. 10 Cost.)⁴⁴.

L'apertura verso le fonti di diritto internazionale è un tratto tipico delle Costituzioni dei Balcani occidentali nella fase transitoria seguita al 1989. In proposito, si è parlato di "tecnica monista di adattamento" circa la procedura di assorbimento nell'ordinamento interno di norme internazionali, una volta ratificate. Così, MONTANARI, L., «La tutela dei diritti nelle...» *cit.* p. 183.

⁴¹ Il problema della lingua gioca un ruolo centrale nella cosmogonia politica balcanica, per l'immediata portata identitaria che contiene. Cf. KRIZMAN MALEV, T., «La fine di uno Stato e di una lingua: linguisti e scrittori di fronte alla dissoluzione della Jugoslavia», in *Dopo la pioggia...*, *cit.* p. 317. Vedasi anche GREENBERG, R., *Language and identity in the Balkans*, Oxford 2004.

I riferimenti ai diritti linguistici delle minoranze, di cui il lettore troverà numerosi richiami in queste pagine, è diffuso nelle leggi del Montenegro. Qui si accenna, a titolo esemplificativo, all'art. 15.1 della l. sul processo amministrativo del 2011 in Gazzetta Ufficiale *Službeni listu Crne Gore* (in seguito, *Sl. List. CG*), n. 32/2011, che prevede l'uso ufficiale della lingua e alfabeto delle persone appartenenti a minoranze, partecipanti al procedimento; l'art. 3.2 della l. sulla registrazione anagrafica del 2008 (in *Sl. List. CG*, n. 47/08) che prescrive identiche misure per la registrazione degli atti dello stato civile (nascite, matrimoni, morti) di cittadini minoritari; analogamente per la l. sul rilascio della carta di identità del 2007 (in *Sl. List. CG*, n. 12/07), ex art. 7.2. Tale legge, inoltre, prescrive nel rispetto delle regole sull'abbigliamento che, all'atto della fotografia di riconoscimento, il vestiario religioso (spec. cappello o velo) non impediscano l'utile identificazione (art. 13.2). Si veda, infine, l'art. 2.2 della l. sul nome personale, del 1993 (in *Sl. List. CG*, n. 02-693).

⁴² Cf. TONIATTI, R., «La transizione nei Balcani occidentali...» *cit.* p. 382.

⁴³ Cf. CALAMO SPECCHIA, M. – FABIANO, L., «Istituzioni e tecniche di democratizzazione...» *cit.* p. 189; TONIATTI, R., «La transizione nei Balcani occidentali...» *cit.* p. 390.

⁴⁴ art. 79 Cost. 2007: "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:



Meritevole di speciale attenzione è il principio espresso all'art. 80 Cost. sul divieto dell'assimilazione forzata: "*Forceful assimilation of the persons belonging to minority nations and other minority national communities shall be prohibited*"⁴⁵. La norma, intesa a conservare la composizione etnica della popolazione nel suo spontaneo radicamento territoriale e a proteggere le comunità sociali avverso dissennate politiche di manipolazione uniformante delle quote demografiche, è rafforzata dalla previsione dell'intervento diretto dello Stato a tutela delle minoranze (art. 80.2 Cost.)⁴⁶.

Come criterio di bilanciamento al *corpus* di norme che garantiscono la libertà religiosa, l'art. 14 Cost. ribadisce il consolidato principio di separazione delle Comunità religiose dallo Stato: "*Religious communities shall be separated from the State*"; per altro verso, riconosce un principio generale di eguaglianza delle religioni: "*Religious communities shall be equal and free in the exercise of religious rites and religious affairs*" (art. 14.2 Cost.).

Un parallelo criterio di contrappeso sussiste per la categoria dei diritti umani (art. 24 Cost.)⁴⁷ e per il complesso di diritti e libertà costituzionalmente tutelati, ma suscettibili di temporanea limitazione (art. 25), con la precisazione, però,

1. the right to exercise, protect, develop and publicly express national, ethnic, cultural and religious particularities; 2. the right to choose, use and publicly post national symbols and to celebrate national holidays; 3. the right to use their own language and alphabet in private, public and official use; (...) 5. the right, in the areas with significant share in the total population, to have the local self-government authorities, State and court authorities carry out the proceedings in the language of minority nations and other minority national communities; 6. the right to establish educational, cultural and religious associations, with the material support of the State; (...) 10. the right to proportionate representation in public services, State authorities and local self-government bodies; (...) 12. the right to establish and maintain contacts with the citizens and associations outside of Montenegro, with whom they have common national and ethnic background, cultural and historic heritage, as well as religious beliefs".

Il principio della rappresentanza locale delle minoranze etniche nei servizi pubblici in forma "oggettiva" è stato accolto anche all'art. 77.2 della Cost. della Serbia (2006), pur derivando dalla Carta per i Diritti Umani e delle Minoranze dell'Unione Serbo-montenegrina (2003). Cf. PALERMO, F. – WOELK, J., «L'indipendenza della Magistratura e le sue garanzie negli ordinamenti dei Balcani occidentali», in *I Balcani occidentali. Le...*, cit. p. 213 e nota 38.

⁴⁵ Cf. TONIATTI, R., «La transizione nei Balcani occidentali...» cit. p. 382.

⁴⁶ Art. 80.2 Cost. 2007: "The State shall protect the persons belonging to minority nations and other minority national communities from all forms of forceful assimilation".

⁴⁷ Art. 24 Cost. 2007: "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".



dell'intangibilità, anche durante periodi di emergenza politica nazionale, di alcuni presidi giuridici fondamentali, tra i quali è menzionata la libertà di pensiero, coscienza e religione (art. 25.3 Cost.).

L'art. 44 Cost. tutela e riconosce il diritto di asilo nei confronti di quanti versino nella condizione giuridica di "perseguitati" anche per motivi di religione (art. 44.1 Cost.)⁴⁸, con l'esplicita garanzia del divieto di provvedimenti di espulsione dal territorio nazionale (art. 44.2 Cost.)⁴⁹, salvo contraria decisione dell'autorità giudiziaria (art. 44.3 Cost.).

Il Capo III della Costituzione montenegrina, dedicato ai diritti politici e alle libertà, assegna un significativo spazio alla libertà di religione e fonde in un corpo unitario le diverse esigenze di tutela relative al pluralismo etnico e all'armonizzazione con i diritti politici delle minoranze. L'art. 46 Cost. enuncia il principio-base per una disciplina confessionale ispirata alla cura e allo sviluppo di una legislazione fondata sui diritti pubblici soggettivi. Tale prospettiva si svolge nel rispetto di una concezione post-ideologica dei diritti di libertà religiosa, della scelta personale e intima della propria confessionalità e della libertà di mutarla, non averne alcuna o non dichiararla⁵⁰: se ne ammette la limitazione unicamente nelle condizioni temporanee ed eccezionali in cui si trovi a concorrere con equivalenti diritti primari costituzionalmente protetti (art. 46.3)⁵¹.

A medesimi criteri si conforma l'art. 48 Cost. (obiezione di coscienza), secondo cui *"Everyone shall have the right to objection of conscience. No one shall*

⁴⁸ Art. 44.1 Cost. 2007: "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".

⁴⁹ Art. 44.2 Cost. 2007: "A foreign national shall not be expelled from Montenegro to where due to his race, religion, language or association with a nation he/she is threatened with death sentence, torture, inhuman degradation, persecution or serious violation of rights guaranteed by this Constitution".

⁵⁰ Art. 46.1 e 46.2 Cost. 2007: "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 prayer, preaches, customs or rites.

No one shall be obliged to declare own religious and other beliefs".

⁵¹ Art. 46.3 Cost. 2007: "Freedom to express religious beliefs 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".



be obliged, contrary to own religion or conviction, to fulfill a military or other duty involving the use of arms". Anche il divieto di censura, ex art. 50, che integra il principio di libera stampa (ex art. 49 Cost.), tende a mutuare le garanzie di libertà di espressione del pensiero con gli strumenti volti a prevenire la diffusione di idee discriminatorie e la propaganda di forme di incitamento alla violenza: "*There shall be no censorship in Montenegro. 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*" (artt. 50.1 e 50.2 Cost.).

Anche il diritto di riunione in libera assemblea e associazione (artt. 52 e 53 Cost.) è accortamente disciplinato dalla nuova Cost. del 2007⁵².

Tali diritti, fondamentali e non comprimibili garanzie in una democrazia matura, incorrono nel solo divieto di porre in essere organizzazioni dirette alla destabilizzazione dell'ordine costituzionale e a promuovere la "*violation of guaranteed freedoms and rights or instigating national, racial, and religious and other hatred and intolerance (...)*" (art. 55.1 Cost.).

La disciplina del matrimonio e della famiglia è inserita nel Capo IV, dedicato ai "Diritti sociali e culturali". L'art. 71 riflette una tradizione culturale giu-snaturalista, fusa con le istanze del magistero tradizionalista ortodosso, quelle stesse che concepiscono il matrimonio unicamente come unione eterosessuale: "*Marriage may be entered into only on the basis of a free consent of a woman and a man*" (art. 71.1 Cost.). D'altra parte, la norma è equilibrata con il principio di eguaglianza tra gli sposi (art. 71.2 Cost.).

"*Family shall enjoy special protection*": così esordisce l'art. 72.1, che imbastisce una rete di doveri dello Stato ai fini della tutela della famiglia. Ne deriva il primario obbligo che in date circostanze, specialmente nel regime della formazione e istruzione, il legislatore trasforma in un categorico "diritto fondamentale" dei genitori alla cura e educazione della prole (art. 72.2 Cost.)⁵³.

⁵² Cf. CALAMO SPECCHIA, M. – FABIANO, L., «Istituzioni e tecniche di democratizzazione...» *cit.* p. 184.

⁵³ Art. 72.2 Cost. 2007: "Parents shall be obliged to take care of their children, to bring them up and educate them". Si osservi che la Costituzione montenegrina del 2007 è orientata a una protezione sistematica del nucleo familiare in funzione della cura e tutela dei figli e della madre e in funzione di una politica educativa strettamente unita alla formazione scolastica: cf. art. 73 Cost. (protezione della madre e dei figli); art. 74 Cost. (diritti dei figli), art. 75 Cost. (educazione).



Un altro passo sulla via di democratizzazione del Montenegro, in linea con le velleità di allineamento agli *standard* giuridici internazionali del Paese, è stato compiuto con l'introduzione della previsione costituzionale dell'Ombudsman. Ormai presente in tutti gli ordinamenti degli Stati dei Balcani occidentali, a questo organo istituzionale politicamente autonomo e indipendente dal governo è assegnata la funzione di protezione dei diritti umani e libertà potenzialmente lesi (art. 81 Cost.)⁵⁴. L'autonomia di cui gode si accompagna con l'imprescindibile neutralità istituzionale, assicurata dal divieto di istituire legami che possano inficiarne la terzietà e, così, di essere membro o ricoprire ruoli in organizzazioni politiche (art. 54.2 Cost.) e dal fatto di dipendere la sua proposta di nomina da un procedimento per iniziativa del Capo dello Stato al Parlamento (art. 95, n. 5 Cost.), nonché nel rimettere a tale Assemblea la conferma della nomina e le eventuali dimissioni (art. 91.2 Cost.).

Quanto all'amministrazione locale degli interessi e diritti pubblici, la Costituzione montenegrina del 2007 assume il sistema del governo municipale nella forma di autogoverno locale che ricalca un impianto trasversale agli Stati dell'area dei Balcani occidentali.

Tale modello, che garantisce importanti presidi per la sfera della libertà religiosa ponendo al centro dell'iniziativa e tutela i cittadini e i corpi di amministrazione locale in base a un criterio di rappresentatività diretta (art. 133 Cost.), dichiara che "*The basic form of the local self-government shall be the municipality*" (art. 114), senza però escludere formule organizzatorie alternative di autogoverno locale (art. 114.2 Cost.). Anzi, il diritto all'autogoverno territoriale (*self-government right*), in quanto potestà di decidere in modo autonomo le politiche locali sulla base di un meccanismo di responsabilità diretta sulla scelta amministrativa, rappresenta un parametro cardine del nuovo modello montenegrino di gestione decentrata sul

⁵⁴ Art. 81 Cost. 2007: "The protector of human rights and liberties of Montenegro shall be independent and autonomous authority that takes measures to protect human rights and liberties.

The protector of human rights and liberties shall exercise duties on the basis of the Constitution, the law and the confirmed international agreements, observing also the principles of justice and fairness.

The protector of human rights and liberties shall be appointed for the period of six years and can be dismissed in cases envisaged by the law".



territorio che informa anche la politica legislativa ecclesiastica, quando si faccia strumento attuativo dei principi di tolleranza e multiculturalismo⁵⁵.

- *La Costituzione serbo-montenegrina del 12 ottobre 1992*⁵⁶.

È assai indicativo osservare, nel confronto diacronico delle Carte costituzionali del Montenegro, che la gran parte delle conquiste giuridiche, poi traslate nella Cost. del 2007, fossero già oggetto di un riconoscimento nella Cost. del 1992,⁵⁷ pur nell'assetto istituzionale fortemente accentrato e rigidamente conservatore dell'Unione di Stati di Serbia-Montenegro⁵⁸. Con questa Carta la nomenclatura politica post-comunista serbo-montenegrina si proponeva di dar vita a una "Terza Jugoslavia" e di rincorrere ancora, con più modeste ambizioni, l'antico sogno panserbo⁵⁹. La nuova formula statutale nasceva appesantita dai condizionamenti e

⁵⁵ Cf. TORRE, A., «I governi locali nella grande transizione...» *cit.* pp. 59-61.

⁵⁶ Tale Costituzione succede a quella promulgata a Zabljak il 27 aprile 1992 che dava vita alla Repubblica Federale di Jugoslavia e dove, tra l'altro, si affermava il principio di separazione Chiesa-Stato (art. 18). Cf. BENACCHIO, G., *La circolazione dei modelli...*, *cit.* p. 279 nota 64.

⁵⁷ Questa analogia riflette una tendenza dei Padri costituenti a strutturare il catalogo dei diritti di libertà individuali fondamentali con la maggiore accuratezza possibile. Cf. MONTANARI, L., «La tutela dei diritti nelle...» *cit.* p. 182, nota 71.

⁵⁸ Tale Costituzione proclamava negli articoli d'apertura (artt. 1-4) l'entità unitaria Serbia-Montenegro, nei suoi elementi connotanti di Stato democratico, sociale, sovrano e fondato sullo Stato di diritto. Tale modello segue il sistema classico di tripartizione dei poteri. Cf. NIKOLIĆ, P., *I sistemi costituzionali dei nuovi Stati dell'ex Jugoslavia*, Torino 2002, p. 72.

Il riconoscimento di alcune tutele in favore delle minoranze nazionali ed etniche riguardava l'uso ufficiale della lingua (art. 9 Cost.) e dei simboli (artt. 68-69 Cost.) nonché della storia culturale propria (artt. 71-72 Cost.) e della rappresentanza nelle assemblee politico-amministrative (artt. 73 ss. Cost.).

Il principio di libertà ed eguaglianza era prescritto agli artt. 15 e 16 Cost., mentre le libertà e i diritti individuali coniugati con la dignità e inviolabilità personali erano sanciti agli artt. 20 e 22 Cost. Disposizioni non dissimili a quelle contenute nella Cost. 2007 riguardavano il matrimonio e la famiglia: art. 58 Cost. "Il matrimonio può essere concluso solo con il libero consenso della donna e dell'uomo" e art. 59 Cost. "La famiglia gode di una protezione speciale. I genitori sono obbligati a prendersi cura dei propri figli, educarli e istruirli".

⁵⁹ Si ricordi che, a differenza della Cost. del 1974, la Costituzione federale del 1992 non prevedeva l'ipotesi della secessione (cf. GAMBINO, S., «Potere costituente e transizioni democratiche nell'area balcano-occidentale», in *I Balcani occidentali. Le... cit.* pp. 27 ss). È stato rimarcato in dottrina il ricorso puramente alternativo, e non concorsuale, in rapporto all'autodeterminazione dei popoli. In una logica di conservazione unitaria del modello federale Serbia-Montenegro, entrambe erano da scartare. Ma



i limiti di una forma di Stato impostata sull'incerto equilibrio della reciproca dipendenza e dalla tara della "disfunzionalità"⁶⁰. Più realisticamente, questo assetto contribuiva ad allargare il solco già tracciato dalla crisi economica e ideologica emersa nel dopo-Tito: queste circostanze avrebbero infatti svolto un'azione di logoramento della Costituzione unitaria federale del 1974⁶¹, precostituendo lo spartiacque politico-ideologico di un comune destino delle Costituzioni delle Repubbliche ex jugoslave⁶². Il lento fenomeno di revisione istituzionale che qui muove i primi passi, operava in una condizione di diritto spontaneo e di propulsione domestica fortemente condizionato da Belgrado. In queste condizioni l'intervento esterno (le procedure di sostegno "eteroguidato" da parte di Stati

nel contesto multietnico dei Balcani occidentali il principio di autodeterminazione avrebbe generato esiti ancor più devastanti ai fini delle aspirazioni indipendentistiche coltivate da molti. Sul punto, IOVANE, M., «Democratizzazione all'est e Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa», in *Democratizzazione all'Est e diritto internazionale*, Napoli 1998, pp. 91 e 96.

⁶⁰ Cf. TORRE, A., «I governi locali nella grande transizione...» cit. p. 51. Il presidente della Commissione Internazionale per i Balcani, Giuliano Amato, così si pronunciò nel Rapporto per il referendum sull'indipendenza. Vedi SBUTEGA, A., *Storia del Montenegro*, cit. p. 504.

⁶¹ Cf. NIKOLIĆ, P., *I sistemi costituzionali...*, cit. pp. 31 e 40 ss. L'A. rileva lo scopo della Cost. 1992 nell'assicurare il principio di continuità soggettiva della Jugoslavia nel quadro di un potere federale, in realtà "semi-federale" e quindi espressivo di un ordinamento "ibrido". Detta natura "ibrida", se dava luogo a un ordinamento "federale-confederale" di soli due Stati membri, la Serbia e il Montenegro, esprimeva anche una contraddizione in termini, volendo armonizzare due principi contrapposti (principio di unione e di continuità) che sarebbero stati forieri di continui contrasti tra le due Repubbliche. Nikolic sottolinea l'assoluta rarità di tale modello, basato sulla teoria "superata e scientificamente inaccettabile" della cd. "sovranità divisa". Tali ripetuti assestamenti costituzionali indicavano una più profonda esigenza di ricomposizione dello Stato che prenderà le forme del progressivo distacco e "de-allineamento" dalla Serbia (cf. NIKOLIĆ, P., *I sistemi costituzionali...*, cit. pp. 49 e 51); FRANZINETTI, G., *I Balcani dal 1878 a oggi*, cit. p. 122. Sulla coincidenza temporale della nuova Cost. del 1974 e l'avvio della crisi strutturale del modello comunista, SBUTEGA, A., *Storia del Montenegro*, cit. p. 435. Per ulteriori formule di aggregazione costituzionale, ORLIĆ, M., «Dal post-comunismo al post-jugoslavi-smo. L'associazione per l'iniziativa democratica jugoslava», in *Dopo la pioggia...*, cit. p. 178.

⁶² Dal 1991 Slovenia, Croazia, Bosnia-Erzegovina e Macedonia si dichiarano Stati indipendenti, mentre resta fedele alla Serbia il solo Montenegro. Lo Stato unitario Serbia-Montenegro manteneva in vigore il *corpus* della normativa federale (ad es., l'istituto della cd. "comunità di interessi autogestiti") ma imboccando, non senza ostacoli, una via riformista avviata nel triennio 1988-1990. Cf. BENACCHIO, G., *La circolazione dei modelli...*, cit. pp. 268 e 274 nota 52. Sulla condizione di fedeltà - o di subordinazione emotiva, oltre che culturale ed economica - del Montenegro verso la Serbia, si veda SBUTEGA, A., *Storia del Montenegro*, cit. pp. 451 e 497.



terzi) ai fini dell'innesto "ad extra" dello Stato di diritto e del principio di legalità, poteva inserirsi solo in seconda battuta⁶³.

Nel percorso di formalizzazione di un "rule of law" balcanico, questa Carta si colloca in una fase originaria dell'intero segmento composto dei tre cicli costituzionali regionali di tipo transitorio succedutisi in un ventennio: esso svolge un ruolo di prezioso "precedente" su cui impiantare un modello costituzionale del secondo ciclo (quello del 2002) preludente a quello attuale entro cui va collocata la Cost. del 2007⁶⁴.

Per quanto attiene ai principi a garanzia della libertà confessionale, già in quella sede era saldamente strutturato il tessuto dei diritti basici ai quali il legislatore ordinario si sarebbe potuto ispirare⁶⁵. Ci basti l'enunciato principio della dignità individuale (art. 20) in una formula apprezzabilissima per lo stile e i contenuti sintetici ma esaurienti⁶⁶.

Sulla base di queste nuove sollecitazioni, la Carta fondamentale del 1992 proclamava all'art. 11 la libertà religiosa e organizzativo-statutaria per le confessioni "maggiori", da bilanciare con il principio di separazione Chiesa-Stato⁶⁷. L'art. 34 associava la libertà di religione con quella di pensiero e di coscienza, e ne estendeva il significato alla nozione culturale in tutte le sue modalità espressive ma, soprattutto, articolando tali diritti nel tessuto della soggettività individuale, prima che della dimensione collettiva pubblica⁶⁸. Formulata come disposizione

⁶³ Ancora nel 1993, la Conferenza di Vienna si esprimeva nel senso della sussistenza di un semplice obbligo "programmatico", e non cogente, da parte della comunità internazionale, nelle politiche di intervento a sostegno del processo di democratizzazione degli Stati post-dittatoriali nascenti dal crogiuolo balcanico. Si veda, VILLANI, U., «Democratizzazione all'Est e Nazioni Unite», in *Democratizzazione all'Est...*, cit. pp. 63 e 72.

⁶⁴ Cf. MONTANARI, L., «Il principio di Rule of Law...» cit. p. 206.

⁶⁵ A una esortazione a ricercare i contenuti dei testi costituzionali degli Stati dei Balcani occidentali, esemplari per la "ricca profusione di affermazioni declamatorie", si richiama DE VERGOTTINI, G., «Costituzionalismo europeo e transizioni democratiche», in *I Balcani occidentali. Le...*, cit. p. 12.

⁶⁶ Cf. MONTANARI, L., «La tutela dei diritti nelle...» cit. p. 185.

⁶⁷ Art. 11 Cost. 1992: «La confessione religiosa della Chiesa ortodossa, la comunità religiosa islamica, la Chiesa cattolica romana e altre confessioni sono separate dallo Stato. Ogni Comunità religiosa può regolare la relativa organizzazione interna e gli affari religiosi nei limiti dell'ordine legale».

⁶⁸ Art. 34 Cost. 1992: «(...) La libertà di pensiero e di espressione di opinione, la libertà di fede, la confessione pubblica o privata della religione, e la libertà di espressione (...), la cultura e l'uso della lingua e dell'alfabeto sono garantite». Cf. NIKOLIĆ, P., *I sistemi costituzionali...*, cit. p. 43. Osserva puntualmente la dottrina che il riconoscimento prioritario della difesa del singolo, e quindi il rico-



generale, l'art. 43 Cost. sanciva il divieto dell'intolleranza religiosa⁶⁹, in quanto condotta "anticostituzionale". Il principio registrava specifiche applicazioni agli artt. 37 e 42 Cost.

Con un'impostazione frequente nelle Costituzioni degli Stati dei Balcani occidentali, la libertà religiosa riceveva tutela anche attraverso norme di chiusura: è il caso dell'art. 37.3 che, nel sancire la libertà di stampa, stabiliva limiti e divieti a pubblicazioni volte a "sovertire l'ordine costituzionale, l'integrità territoriale del Montenegro o a provocare atti di intolleranza razziale o religiosa". Principio, questo dell'intolleranza religiosa, che riappare nuovamente in forma applicativa, nella previsione di divieto di organizzazioni politiche segrete o paramilitari o di altro genere, perseguitanti i medesimi summenzionati fini (art. 42 Cost.)⁷⁰.

Un gruppo di quattro articoli stabiliva una prima solida disciplina di tutela della libertà religiosa nel più generale contesto della protezione dei gruppi etnici minoritari⁷¹. L'art. 67 Cost. inquadrava tale riconoscimento all'interno della protezione dell'identità etnoreligiosa, armonizzandolo con i principi di diritto internazionale⁷² e offrendo un importante sostegno di diritto positivo all'affermazione di un più strutturato processo di istituzionalizzazione dei meccanismi di partecipazione giuridica della comunità internazionale. Lo scopo di organizzare le minoranze in forma associativa per meglio perseguire programmi di tutela era

noscimento della sua individualità giuridica, rappresentava "la prima difesa della democrazia in un contesto multietnico profondamente lacerato". Così, MONTANARI, L., «La tutela dei diritti nelle...» *cit.* p. 188.

⁶⁹ Art. 43 Cost. 1992: "L'odio e l'intolleranza è anticostituzionale e punibile da ogni provocazione e incitamento per motivi di disuguaglianza nazionale, religiosa, razziale (...)".

⁷⁰ Questo limite alle libertà basali è senz'altro riconducibile a esigenze di stabilità istituzionale. Si tratta pur sempre di restrizioni dei diritti di partecipazione che attestano l'inquadramento di questa Costituzione nella tipologia delle Costituzioni balcaniche a cd. "democrazia protetta". Cf. così, MONTANARI, L., «La tutela dei diritti nelle...» *cit.* p. 190.

⁷¹ Cf. NIKOLIC, P., *I sistemi costituzionali...*, *cit.* p. 44.

⁷² Art. 67 Cost. 1992: "La protezione dell'identità nazionale, etnica, culturale, linguistica e religiosa è volta a tutelare l'identità dei gruppi nazionali ed etnici. La tutela dei diritti dei gruppi nazionali ed etnici è attuata conformemente alla protezione internazionale dei diritti umani e civili". L'ingresso delle istituzioni internazionali e comunitarie nell'ordinamento giuridico del Montenegro avrebbe senz'altro favorito l'affermazione del principio di legalità attraverso il riconoscimento dei fondamenti del diritto internazionale. Sul punto, ZICCARDI CAPALDO, G., «Democratizzazione all'Est e diritto internazionale generale», in *Democratizzazione all'Est...*, *cit.* p. 57.



enunciato all'art. 70 Cost.⁷³. Tale ipotesi organizzativa era confortata dalla possibilità di costituire e mantenere i rapporti di tali comunità con quelle residenti all'estero (art. 74 Cost.)⁷⁴. In ultimo, l'art. 76 istituiva un organismo preposto all'attuazione della politica di protezione dei gruppi etnici⁷⁵.

La dottrina non mancò di esprimere riserve sulla reale efficacia di questo pur articolato modello di tutele, stante la crisi di legalità che, ancora negli anni di fine millennio, attraversava trasversalmente il complesso di segmenti istituzionali montenegrini⁷⁶. Le lacune della Legge fondamentale rispecchiavano fatalmente le carenze strutturali tipiche di una "democrazia deficitaria", in cui la debolezza dello Stato di diritto sottaceva l'eredità storica di una società civile ancora in gestazione⁷⁷, accompagnandosi a un processo di transizione incompiuta⁷⁸.

- *La Costituzione serbo-montenegrina del 14 marzo 2002*

A dieci anni di distanza, la nuova Costituzione del 2002 ha segnato il tentativo sperimentale di una sintesi tra principi giuridici di libertà appartenenti a generazioni differenti e segno della natura transitoria di quel diritto, espressione di un dinamico processo di disaggregazione-riaggregazione, seppure con "formule

⁷³ Art. 70 Cost. 1992: "È riconosciuto il diritto di istituire associazioni educative, culturali e religiose, con assistenza materiale da parte dello Stato, allo scopo di unire i componenti dei gruppi nazionali ed etnici".

⁷⁴ Art. 74 Cost. 1992: "I gruppi nazionali ed etnici hanno il diritto di stabilire e mantenere contatti con i cittadini al di fuori del Montenegro con i quali hanno un comune patrimonio nazionale ed etnico, culturale e storico, e di leggi religiose, senza pregiudizio per il Montenegro".

⁷⁵ Art. 76 Cost. 1992: "Per la preservazione e la protezione dell'identità personale, etica, culturale, linguistica, religiosa dei membri dei gruppi nazionali et etnici e per la realizzazione dei loro diritti stabilita dalla Costituzione, in Montenegro viene costituito il Consiglio repubblicano per la tutela dei diritti dei membri nazionali ed etnici. Il Consiglio repubblicano per la tutela dei diritti dei membri dei gruppi nazionali et etnici è gestito dal Presidente della Repubblica. La composizione e le competenze del Consiglio repubblicano sono stabilite dall'Assemblea nazionale".

⁷⁶ Cf. NIKOLIĆ, P., *I sistemi costituzionali...*, cit. p. 47.

⁷⁷ Cf. VANONI, F., «Il lungo'89 dei Balcani occidentali», in *Il pluralismo nella transizione costituzionale dei Balcani...*, cit. p. 138.

⁷⁸ Cf. SCUDIERO, M., «Democratizzazione all'Est e Costituzioni dei Paesi ex-socialisti», in *Democratizzazione all'Est e diritto internazionale*, Napoli 1998, p. 25.



diversificate”⁷⁹. Questo impianto registrava anche i malaccorti tentativi da parte del governo di Belgrado volti a sbilanciare a proprio favore il modello federativo⁸⁰. La Carta – esprimente un interessante esperimento di “sistema a termine” (ex art. 60 Cost.)⁸¹ che la dottrina non ha esitato a collocare nella tipologia delle cd. “Costituzioni provvisorie”⁸² – tentava l’armonizzazione tra un profilo statocentrico, espresso nel Preambolo (la proclamazione di una confederazione di Stati membri in cui la Serbia considerava come porzioni territoriali nazionali le Province autonome di Vojvodina, Kosovo e Metochia), e una inedita previsione a favore delle relazioni internazionali ed eurocomunitarie⁸³, con evidenti rinvii

⁷⁹ Cf. TONIATTI, R., «La transizione nei Balcani occidentali...» cit. p. 347; FLEMING, T., *The divided Land*, Rockford 2002.

⁸⁰ Così si leggono i tentativi di Slobodan Milošević, volti ad annullare il peso della rappresentanza del Montenegro nel Parlamento federale attraverso le riforme costituzionali del 2000. Vedi FRANZINETTI, G., *I Balcani dal 1878 a oggi*, cit. p. 112. Circa i gravi limiti di calcificazione giuridica manifestati nell’esperienza transitoria federalista del modello serbo-montenegrino, si veda *La transizione alla democrazia di Serbia e Montenegro. La Costituzione della Repubblica Federale di Jugoslavia 1992-2002*, ed. CERMEL, M., Padova – Venezia 2002. Ulteriori dubbi sul modello bi-federativo Serbia-Montenegro sono in CERRUTI, T., «Recenti vicissitudini di uno Stato balcanico: il caso jugoslavo. Da un federalismo dubbio a una confederazione a termine?», in *Diritto pubblico comparato ed europeo* (2002) pp. 33 ss.

⁸¹ Cf. MONTANARI, L., «La tutela dei diritti nelle nuove Costituzioni dei Balcani occidentali», in *I Balcani occidentali. Le...*, cit. p. 174.

⁸² Cf. GAMBINO, S., «Potere costituente e transizioni...» cit. p. 31. La dottrina parla anche di “Costituzioni della crisi”. Cf. SCARCIGLIA, R., «Diritto amministrativo nei Balcani e metodologia comparatistica», in *Il pluralismo nella transizione costituzionale dei Balcani...*, cit. p. 260. Vedi anche MIJATOVIĆ, B. – POPOVIĆ, D. – SAMARDŽIĆ, S., *The Union of Serbia and Montenegro. Proposal for the constitutional reconstruction of FRJ*, Belgrado 2000.

⁸³ Cf. Art. 3 Cost. 2002: “The aims of Serbia and Montenegro shall be: (...) – to join European structures, particularly the European Union; – to harmonize regulations and practices with European and international standards; (...) – to establish and ensure the smooth operation of the common market on its territory, through coordination and harmonization of the economic systems of the member States in line with the principles and standards of the European Union”;

Art. 10 Cost. 2002: “The provisions of international treaties on human and minority rights and civil freedoms applying to the territory of Serbia and Montenegro shall be directly enforced”;

Art. 14.1 Cost. 2002: “Serbia and Montenegro shall be a single personality in international law and member of international global and regional organizations that set international personality as a requirement for membership”;

Art. 15.1 Cost. 2002: “Serbia and Montenegro shall establish international relations with other States and international organizations and shall conclude international treaties and agreements”;



ai principi della CEDU e della Carta di Nizza⁸⁴. Per altro verso, residuavano le antiche vestigia del passato controllo di legalità rimesso alla Corte Costituzionale dell'Unione⁸⁵.

Nel complesso, il novello impianto costituzionale sommava in sé luci e ombre che frustravano l'avvio sicuro di un processo di rinnovamento proiettato verso i modelli liberaldemocratici europei di legalità, eguaglianza, Stato di diritto⁸⁶. Restava centrale, infatti, la connotazione nazionalistica della Costituzione⁸⁷. Alla libertà religiosa veniva assegnata una disciplina di secondo piano, eclissata com'era dall'imponente presenza di tre categorie giuridiche (diritti umani; diritti delle minoranze e libertà civili) che in una fitta rete di connessioni si richiamavano reciprocamente sovrapponendosi nei contenuti precettivi e che entravano a comporre il nerbo del nuovo assetto costituzionale⁸⁸.

Art. 16 Cost. 2002: "The ratified international treaties and generally accepted rules of international law shall have precedence over the law of Serbia and Montenegro and the laws of the member States".

⁸⁴ Cf. MONTANARI, L., «Il principio di Rule of Law...» *cit.* p. 220.

⁸⁵ Sul punto, DI GREGORIO, A., «Il modello interno nella configurazione della giustizia costituzionale nei Paesi della ex Jugoslavia, ovvero delle ascendenze socialiste», in *I Balcani occidentali. Le...*, *cit.* p. 261 e n. 12.

⁸⁶ Cf. GAMBINO, S., «Potere costituente e transizioni...» *cit.* p. 35; GELARD, P., «Rapport de Synthèse», in *La démocratie constitutionnelle en Europe centrale et orientale. Bilan et perspectives*, ed. MIŁAČIĆ, S., Bruxelles 1999, p. 621.

⁸⁷ Cf. MONTANARI, L., «Il principio di Rule of Law...» *cit.* p. 223.

⁸⁸ Cf. Art. 8 Cost. 2002: "The Charter on Human and Minority Rights and Civil Freedoms, that shall form an integral part of the Constitutional Charter, shall be adopted under the procedure and in the manner stipulated for the adoption of the Constitutional Charter"; art. 9 Cost. 2002: "The member States shall regulate, ensure and protect human and minority rights and civil freedoms in their respective territory.

The attained level of human and minority rights, individual and collective and civil freedoms may not be lowered.

Serbia and Montenegro shall monitor the exercise of human and minority rights and civil freedoms and ensure their protection in the case when such protection has not been provided in the member States".

Art. 45 Cost. 2002: "The Minister of Human and Minority Rights shall monitor the exercise of human and minority rights and, together with the competent bodies of the member States, shall coordinate activities for the implementation and compliance with international conventions for the protection of human and minority rights".



4. NUOVI SEGNALI DI DEMOCRAZIA: LE LEGGI SULLA TUTELA DEI DIRITTI UMANI E DELLE LIBERTÀ A FAVORE DI SOGGETTI VULNERABILI; LEGGI ANTIDISCRIMINATORIE; L'OMBUDSMAN

Trattando di diritti da riconoscere a soggetti e gruppi giuridicamente “deboli” (stranieri, minoranze etniche, religiose o culturali), l'impostazione dei legislatori costituenti appartenenti all'area giusculturale dell'Europa orientale sembra confermarsi entro uno schema di tipo “individualista”⁸⁹. In tal senso, il Preambolo (e art. 79) Cost. 2007 sembra muoversi su questa linea, comune agli Stati delle ex Repubbliche jugoslave. Per altro verso, la legislazione montenegrina è stata letteralmente incentinata e sospinta all'affermazione dello Stato di diritto e, con esso, all'edificazione dei principi democratici sui diritti umani, delle minoranze e delle libertà fondamentali, attraverso una politica promozionale europea, di cui gli Accordi di Stabilizzazione e Associazione (ASA), e le relative clausole di condizionalità, hanno rappresentato la fune di traino⁹⁰.

In particolare, l'ingresso dei diritti umani nella tavola dei valori costituzionali tra le fonti giuridiche nazionali innesca quantomeno un processo di ridimensionamento del cd. principio di “dominio riservato” alla *domestic jurisdiction* nazionale, per i contenuti concettuali in esso rappresentati⁹¹. Le prescrizioni etiche in essi iscritte rimettono necessariamente in discussione gli assetti preesistenti e sollecitano il legislatore alla ricerca di più adeguate formule di legittimità giuridica, di nuovi spazi di democrazia, di ulteriori strumenti di tutela giusprocessuale reclamando una politica coerente. In altri termini, l'avvenuta qualificazione costituzionale dei diritti umani ha messo a nudo la “coscienza del re” e le intenzioni dei governanti.

La politica dell'UE, basata sul *quieta non movere*, nel timore di innescare turbolenze nel rapporto ombelicale tra Serbia e Montenegro, affidava nelle mani di quest'ultimo il proprio destino politico. Il silenzio di Dayton sulla questione

⁸⁹ Cf. TONIATTI, R., «La transizione nei Balcani occidentali...» cit. p. 390.

⁹⁰ Cf. APPICCIAFUOCO, L., «La promozione dello Stato di diritto nei paesi dei Balcani occidentali: il ruolo dell'Unione Europea», in *Il pluralismo nella transizione costituzionale dei Balcani...*, cit. pp. 120 e 121, nota 65. L'ASA col Montenegro, firmato il 15 ottobre 2007, è entrato in vigore il 1° maggio 2010 [v. GAZZETTA UFFICIALE UNIONE EUROPEA (= GUUE) 108, del 29 aprile 2010].

⁹¹ Cf. VASSALLI DI DACHENHAUSEN, T., «Principio di legittimità democratica e domino riservato», in *Democratizzazione all'Est...*, cit. p. 196.



dell'indipendenza del Montenegro non escludeva in linea di principio, tuttavia, un intervento correttivo da parte di Stati terzi⁹² in favore di una concreta attuazione di un programma costituzionale di diritti e libertà fondamentali

La legge sui diritti umani in Montenegro del 29 luglio 2011⁹³, che applica il dettato costituzionale (artt. 82.1 e 82.2 e l'art. 91.2 Cost. 2007), costituisce un importante progresso per il Paese balcanico perché, tra l'altro, regola in modo puntuale la figura dell'Ombudsman, quale organo garante (l'art. 25 lo descrive "*organismo nazionale*") della protezione dei diritti umani e delle libertà o in prevenzione di condotte gravemente pregiudizievoli della dignità, quali la "*tortura, o altre forme di trattamento disumano o degradante*" o discriminatorio (artt. 2, art. 8.2 e art. 27), verso chiunque ne sia stato leso lo interpellati (artt. 2 e 22)⁹⁴.

La legge ne assicura l'azione in condizioni di indipendenza, anche finanziaria (art. 6) e nella nomina che è espressa "*in conformità alla Costituzione*" (art. 7), e, nel contempo, assicura l'assoluta trasparenza dell'attività svolta (art. 4), essendo l'esercizio aperto al pubblico e sussistendo un obbligo dell'Ombudsman di presentazione annuale di un *dossier*, oltre alla pubblicazione delle relazioni (art. 4.2) all'assemblea Nazionale (art. 47.1).

La delicatezza delle funzioni impone alcuni requisiti – richiesti anche per il suo vice (art. 9) – sulla formazione, l'esperienza professionale maturata (almeno 15 anni nell'ambito dei diritti umani) e le qualità personali (art. 8) ed etiche, sintetizzate nella formula del giuramento cui è tenuto⁹⁵.

Per gli stessi motivi, in date circostanze, l'Ombudsman può intervenire sull'autorità giudiziaria, qualora ricorrano "*denunce relative all'operato dei tribunali in caso di ritardi di procedimenti, o di mancata esecuzione delle sentenze*" (artt. 17 e 28)⁹⁶. Analogamente, è fornito di un intenso potere di iniziativa e sollecitazione

⁹² Cf. SBUTEGA, A., *Storia del Montenegro*, cit. p. 470.

⁹³ Cf. *Sl. List. CG*, 23-3/11-4/28. EPA 532 XXIV.

⁹⁴ Cf. STACEY, F., *Ombudsman compared*, Oxford 1978.

⁹⁵ Art. 11, l. 2011: "Mi impegno a proteggere i diritti umani e le libertà, conformemente alla costituzione e alla legge e che mi atterrò ai principi della giustizia e dell'equità". La condizione di indipendenza comporta l'autonomia di tale organo nel rendere conto ad altri (che non siano gli organi istituzionali) del "parere o raccomandazione espressi nell'esercizio delle sue funzioni" (artt. 17 e 20); per altro verso, gli è vietato di ricoprire cariche politiche o professionali e di parteciparvi (art. 13.2).

⁹⁶ Un potere "riflesso" gli è attribuito anche nei confronti del Parlamento, giacché l'Ombudsman "può fornire l'iniziativa per l'adozione di leggi, altri regolamenti e atti generali conformi alle norme



per la correzione legislativa e normativa di fronte alla Corte Costituzionale (ex art. 19)⁹⁷. In quanto “*potestà condizionata*”, l’Ombudsman non può sospendere, modificare o annullare atti processuali, né assumere ruoli difensivi in processo (art. 22). Lo *status* di indipendenza non significa, dunque, isolamento: al contrario, l’Ombudsman può cooperare con enti e istituzioni, anche con gli organismi delle Nazioni Unite che si occupino dei diritti umani e delle libertà (artt. 21 e 26) e tutto l’arco dei rappresentanti politico-amministrativi è potenzialmente coinvolto a collaborare, qualora ne venga richiesto (art. 23)⁹⁸.

I soggetti istituzionali e gli organismi consultivi sono tenuti ad agevolare per quanto possibile l’azione dell’Ombudsman e ad applicare “senza indugio” le sue raccomandazioni (art. 25 u.c.).

Nel caso di procedimento istruttorio di sua competenza, l’Ombudsman può invitare chiunque ritenga opportuno in qualità di testimone (art. 40)⁹⁹.

Strettamente connessa a quella esaminata, la legge contro la discriminazione (27 luglio 2010) in applicazione dei summenzionati articoli costituzionali sancisce il divieto assoluto di ogni forma di discriminazione (art. 2), con una nozione larga e comprensiva. La condotta antidiscriminatoria viene infatti considerata sotto il profilo sia delle motivazioni e dei soggetti destinatari (art. 2.2)¹⁰⁰, sia

riconosciute a livello internazionale nel campo dei diritti umani e delle libertà. (...) Se ritiene che sia necessario per la protezione e la promozione dei diritti umani e delle libertà, dà parere su un disegno di legge, altro regolamento o atto generale” (art. 18).

⁹⁷ Art. 19, l. 2011: “L’Ombudsman può avviare un procedimento dinanzi alla Corte costituzionale del Montenegro per riesaminare la conformità delle leggi con la Costituzione e ratificare e pubblicare trattati internazionali, nonché verificare la conformità degli altri regolamenti e atti generali con la Costituzione e la legge”.

⁹⁸ Art. 19, l. 2011: “Il Presidente del Montenegro, il Presidente dell’Assemblea, il Capo del governo e i suoi ministri (...), il Presidente del comune, il sindaco della capitale si metterà a disposizione su sua richiesta senza indugio”.

⁹⁹ Solo a completamento della raccolta probatoria l’Ombudsman emette un parere sulla ipotesi di violazione dei diritti umani e delle libertà: nel caso di comprovata violazione “il parere contiene anche una raccomandazione su quali azioni dovrebbero essere adottate per rendere la violazione, nonché il termine per la sua rimozione” (art. 41.2). In caso di inerzia da parte del destinatario della raccomandazione l’Ombudsman può esperire ulteriori strumenti di “convincimento” (provvedimenti disciplinari) e, nel caso la raccomandazione prefigurasse condotte di reato, “può presentare una richiesta per i procedimenti di infrazione” (del codice penale) ex art. 44 u.c. l. 29 luglio 2011.

¹⁰⁰ Art. 2.2, l. 2010, in *Sl. List. CG.*, n. 46/2010: “Discrimination is any unjustified, legal or actual, direct or indirect distinction or unequal treatment, or failure to treat a person or a group of persons in



delle modalità pratiche di attuazione, nelle specie di discriminazione "diretta" e "indiretta" (artt. 2.3 e 2.4)¹⁰¹, sia includendovi le più sottili modalità psicologiche di incitamento o di istigazione nel fomentare taluno al compimento di atti discriminatori (art. 2 u.c.). L'art. 20 contempla anche alcune ipotesi specifiche di discriminazione, considerate come "gravi" per le modalità dell'esercizio (discriminazioni "multiple", "ripetute", "estese", compiute con l'ausilio di *mass-media*).

L'impostazione normativa risponde, dunque, al precetto costituzionale sul principio di uguaglianza (ex art. 76 Cost.) che ammette la legittimità di azioni positive in funzione dello scopo di tutela, ma limitatamente al suo perseguimento¹⁰².

Il diritto alla tutela antidiscriminatoria appartiene a tutti (art. 3), ma la legge prevede che anche l'autorità pubblica (nell'accezione estensiva comprendente l'amministrazione dello Stato e le unità locali di autogoverno, come anche gli enti pubblici e ogni altro soggetto esercente pubblici poteri), possa predisporre speciali misure dirette a evitare atti discriminatori (art. 5.1). Tali misure saranno soggette al principio di proporzionalità, alle evenienze del caso e alle concrete possibilità esecutive (art. 5.2).

La legge prevede varie ipotesi "speciali" di condotta discriminatoria: vessazioni (art. 7), *mobbing* (art. 8), o basate su condizioni personali di salute, età, motivi

comparison to other persons, as well as exclusion, restriction or preferential treatment of a person in comparison to other persons, based on race, colour of skin, national affiliation, social or ethnic origin, affiliation to the minority nation or minority national community, language, religion or belief, political or other opinion, gender, gender identity, sexual orientation, health conditions, disability, age, material status, marital or family status, membership in a group or assumed membership in a group, political party or other organisation as well as other personal characteristics".

¹⁰¹ Art. 2.3, l. 2010: "Direct discrimination exists if a person or a group of persons, in the same or similar situation in respect to other person or group of persons, is brought or were brought, or may be brought in an unequal position by an act, action or failure to act, on any ground referred to in paragraph 2 of this Article, unless the act, action or failure to act are objectively and reasonably justified by a legitimate purpose and achievable with the means appropriate and necessary to use for achieving that purpose, and when they are acceptable and proportionate in relation to the purpose to be achieved".

Art. 2.4, l. 2010: "Indirect discrimination exists if apparently neutral provision of a regulation or general act, criterion or practice is bringing or can bring a person or a group of persons into unequal position in respect to other person or group of persons, on any ground referred to in paragraph 2 of this Article, unless the provision, criterion or practice are objectively and reasonably justified by a legitimate purpose and achievable with the means appropriate and necessary to use for achieving that purpose, and when they are acceptable and proportionate in relation to the purpose to be achieved".

¹⁰² Cf. TONIATTI, R., «La transizione nei Balcani occidentali...» *cit.* pp. 378-379.



politici (artt.12-14), disabilità (art. 18) e orientamento sessuale (art. 19), o perché poste in essere in spazi fisici, luoghi pubblici o lavorativi (artt. 10, 11 e 16).

Particolarmente rilevante l'ipotesi di discriminazione in ambito educativo, tenuto conto della fragilità del soggetto destinatario, lo studente, e degli effetti pregiudizievoli che oppone alla sua equilibrata formazione (art. 15)¹⁰³. Occorre soffermarsi, poi, sull'art. 17.2 (Discriminazioni in base a motivi di religione o di fede), oggetto di un successivo emendamento. La norma originaria prendeva in considerazione la discriminazione religiosa nella fattispecie generale e astratta, concentrandosi sulla natura dell'ineguale trattamento per contenuto e scopo pregiudizievole¹⁰⁴.

Il testo emendato da un provvedimento di modifica della legge sul divieto di discriminazione (2013), trasforma la norma arricchendola di contenuti e correlandola di una maggiore certezza (sostituisce alla perifrasi "shall be deemed to be", il verbo "is"). L'attributo "*racial*" aggiunto all'atto discriminatorio attrae in un contesto più ristretto il fenomeno religioso, facendone dipendere l'ampiezza dalla valenza confessionale del fatto antirazziale. La scelta legislativa, a prima vista inopportuna, sembra invece seguire una precisa *ratio legis*, essendo riequilibrata da un esauriente ventaglio casistico di riferimento ("*race, colour, language, religion, nationality or national or ethnic origin*"). Si rielabora con maggior dettaglio, inoltre, la condizione dell'appartenenza (*affiliation*) a una determinata Comunità religiosa, introducendo un elemento che qualifica la condotta discriminatoria come comportamento diretto a discredito o, al contrario, alla nozione della superiorità razziale ("*justify depreciation of person or group of persons, or justify the notion on superiority of a person or group of persons towards those who are not members of that group*").

¹⁰³ Art. 15, l. 2010: "Discrimination in the field of education and vocational training is considered to be making difficult or denying the enrolment into educational institution and institution of high education and the choice of educational programme at all levels of education, expelling from these institutions, making difficult or denying the possibility to attend classes and participate in other educational activities, classification of children, pupils, participants in education and students, abusing or otherwise making unjustified differentiation or unequally treating them, on any ground referred to in Article 2, paragraph 2 of this Law".

¹⁰⁴ Art. 17, l. 2010: "Discrimination shall be deemed to be any differentiation, unequal treatment or bringing in an unequal position of a person or a group of persons on the basis of religion or belief, affiliation or non-affiliation to certain religious community". Disposizione emendata ex art. 6, l. 2013.



La legge del 2010 dedica una sua parte Terza (artt. 21-37) alla disciplina dell'*Ombudsman*, manifestando l'intenzione del legislatore a corredare di tutele quanti siano vittima di discriminazioni. L'art. 22.1, in proposito, afferma che: "*Anyone who considers to be discriminated against by an act, action or failure to act made by an authority and other legal and natural persons, may address the Protector with a complaint*". Quanto a competenze, funzioni ispettive, modalità procedurali e giurisdizionali dell'organismo di tutela dei diritti umani e delle libertà, la legge riepiloga le disposizioni della normativa già in precedenza esaminata, alla quale si rinvia.

A questo quadro legislativo, sembra opportuno aggiungere la legge sul lavoro¹⁰⁵ (nel testo consolidato in G.U. Montenegro, al 66/2012) che, relativamente alle specifiche condizioni del lavoro dipendente, dedica una copiosa serie di disposizioni dirette alla proibizione di condotte discriminatorie anche con specifico riferimento al fattore religioso.

Una previsione generale di tutela che pone al riparo da forme di condizionamento psicologico non solo chi goda di uno stabile contratto di impiego lavorativo, ma anche, e soprattutto, chi è in cerca di impiego, è posto all'art. 5, che rinvia all'ipotesi di discriminazione sia diretta che indiretta e applica la formula *standard* delle variabili tipologie di prevaricazione personale (motivo di genere, nascita, lingua, razza, ecc.), tra cui è menzionata la religione.

Le restanti previsioni normative tendono a tutelare il lavoratore per ciò che riguarda i diritti di retribuzione e di ferie in rapporto al rispetto del precetto delle festività religiose ufficiali. Così, ex art. 63.4, un impedimento lavorativo temporaneo, per assenza dovuta all'osservanza di tali ricorrenze "*sarà considerato come periodo lavorativo*" ai fini del conteggio del diritto alle ferie annuali.

Il principio del riconoscimento del rispetto dell'osservanza del fedele delle festività religiose ufficiali e, quindi, del divieto di discriminazioni lavorative a esse legato, viene poi ribadito più volte in relazione alle garanzie salariali, agli artt. 74, 78 e 82, in conformità con le disposizioni vigenti nella normativa legislativa o del contratto collettivo di lavoro. Così, in osservanza di dette ricorrenze religiose, il dipendente può giustificare l'assenza dal lavoro (art. 74.1), ma, in caso di

¹⁰⁵ Cf. *Sl. List. CG*, n. 49/2008.



permanenza al lavoro, gli sarà riconosciuto un corrispondente aumento salariale (art. 74.2)¹⁰⁶.

Tale principio-base è sostanzialmente replicato all'art. 78.2 (ipotesi di salario lordo e sue integrazioni) e all'art. 82.1 (integrazioni salariali). La tutela antidiscriminatoria è completata dal principio ex art. 143A.3, secondo il quale non costituisce giusta causa di licenziamento la sussistenza di specifiche caratteristiche personali del dipendente (genere, lingua, etnia, stato sociale, religione, ecc.).

Sui medesimi principi si sviluppa l'importante legge che regola il lavoro dipendente nella Pubblica Amministrazione. La legge sui funzionari e dipendenti pubblici del 2012 pone due norme fondamentali sul divieto di atti di discriminazione, per motivi che comprendono anche la religione, in due differenti circostanze: in un caso viene in gioco il principio della corretta attività della P.A. nei confronti del cittadino. Infatti, secondo l'art. 7.1: "*Nell'espletamento delle loro funzioni il dipendente pubblico e lo Stato non devono discriminare i cittadini (...)*". L'art. 13.1, invece, prende in considerazione i casi di discriminazione interna nell'ambito lavorativo, lesiva di funzionari o dipendenti statali.

Quanto mai felice può considerarsi la legge sulla protezione sociale dei bambini, del 28 maggio 2013¹⁰⁷, che proietta il Montenegro in posizione di battistrada per gli strumenti di tutela in favore di soggetti vulnerabili. Centrale è l'art. 7 che riassume una serie di criteri normativi generali, non astrattamente intesi, ma collegati con l'esercizio di una buona amministrazione nell'erogazione dei servizi, in modo da attuare in concreto un'azione antidiscriminatoria. I principi richiamati possono individuarsi nei seguenti impegni: 1. una nozione estesa dell'oggetto della protezione legale avverso ogni forma di discriminazione dei bambini posta in essere "*in base a razza, sesso, età, appartenenza nazionale, origine sociale, orientamento sessuale, religione, politica, (...) o altre caratteristiche personali*" (art. 7.2); 2. l'adozione di criteri di "*giustizia sociale, responsabilità e solidarietà*" nel rispetto di valori etici e giuridici - "*la morale, le convenzioni culturali e il credo religioso*" -, ex art. 7.1; 3. a questi criteri si aggiungono altre prescrizioni fondate sul presupposto di una efficiente amministrazione, capace di porre in essere strumenti e forme di protezione dei fanciulli, anche con modalità "*extrai-*

¹⁰⁶ Si vedano anche le disposizioni sulle festività religiose tracciate negli accordi per intesa con le Comunità religiose islamica, ebraica e con la Chiesa cattolica.

¹⁰⁷ Cf. *Sl. List. CG* n. 27/2013 (*Zakon o socijanoj i dejčoj saštiti*).



stituzionali”, qualora siano in grado di promuovere l’inclusione sociale (art. 7.7): questo modello presuppone una partecipazione attiva dei beneficiari “*al processo decisionale sull’uso dei servizi necessari*” (art. 7.5); 4. il che implica il preventivo servizio di informazione affinché i beneficiari siano messi nelle condizioni di “*poter determinare le proprie esigenze sociali ed esercitare i propri diritti*” (art. 7.3); infine 5. si formalizza il principio del pluralismo dei servizi di protezione che saranno assunti, oltre che dallo Stato, anche da organizzazioni della società civile, persone fisiche e giuridiche e, dunque, anche da ONG e da Comunità religiose, nel rispetto della legge (art. 7.8).

A completamento, sono disposte alcune previsioni di natura economica che garantiscono ai fanciulli le coperture finanziarie per le voci di spesa più impegnative (spese di viaggio o permanenza) cui far fronte, in caso di ospitalità in strutture di accoglienza, per periodi temporali considerevoli (superiori al mese)¹⁰⁸.

5. IN PARTICOLARE, LA LEGISLAZIONE SULLE MINORANZE E SULLO STATUS GIURIDICO DEGLI STRANIERI

La legislazione del Montenegro in ambito di tutela delle minoranze ha una sintesi significativa nella legge sulle minoranze del 2006¹⁰⁹. Il legislatore di Podgorica ha voluto sottolineare, in concomitanza con la Costituzione del 2002, l’ingresso nell’ordinamento giuridico di un *corpus* normativo spiccatamente orientato verso i modelli democratici. Questo processo si è compiuto più agevolmente che non in Bosnia-Erzegovina, Kosovo e Macedonia, ossia in ordinamenti che si sono visti costretti a percorrere il modello di “*istituzionalizzazione delle etnie*” entro rigidi schemi di identificazione dei gruppi¹¹⁰. In tal senso, i segnali

¹⁰⁸ L’art. 49.1, l. 2013 prevede il sostegno economico pubblico per le spese di trasporto dei bambini in occasione di festività religiose. L’art. 84.3 fa carico sull’istituto scolastico religioso delle spese di vitto e alloggio dei fanciulli ospiti per periodi superiori ai trenta giorni. Secondo l’art. 31a.2 è negato il pubblico sussidio per i figli nel caso in cui vengano ospitati in istituti religiosi o anche, con una paradossale equiparazione, in strutture militari o delle forze di polizia.

¹⁰⁹ Cf. *Sl. List. CG*, n. 31/2006. Questa legge è stata più volte emendata. In ultimo con una recente legge sui diritti e le libertà delle minoranze, cf. *Sl. List. CG* n. 31/2017.

¹¹⁰ Cf. MAMELI, S., «State building e diversity management nella post-disgregazione: organizzazione politica e sperimentazioni istituzionali nello spazio ex jugoslavo», in *Dopo la pioggia...*, cit. p. 147.



sono molteplici¹¹¹: da un lato, la dichiarazione di voler assicurare la protezione delle minoranze in conformità a fonti giuridiche non solo “domestiche” (la Costituzione), ma anche alle norme di diritto internazionale ratificate; dall’altro, attraverso l’adozione di un concetto esteso di “minoranza”, così elasticizzando lo specchio di tutela poggiante su tre differenti accezioni (“*popoli indigeni numericamente minoritari*”; “*minoranze nazionali*”; e “*minoranze etniche*”) secondo quanto esposto all’art. 1.

Questa norma trova un immediato corollario all’art. 6, per il quale lo Stato è disposto a concludere accordi internazionali volti alla tutela dei diritti delle minoranze, obbligandosi a dar seguito a quanto qui disposto circa la protezione, il mantenimento e lo sviluppo dei fattori identitari, tra i quali va annoverata la religione (art. 6.2).

La connotazione religiosa, in questo modello normativo, assume un peso di grande significato. A confermarlo è l’intonazione formale dell’art. 2 che, nell’offrire una nozione certamente esauriente del concetto giuridico di “minoranza” corredandolo di cinque elementi caratterizzanti, afferma e individua nel desiderio del gruppo sociale alla preservazione dell’identità religiosa uno dei fattori costituenti l’essenza della condizione di “minoranza”¹¹².

Che si tratti di una priorità ai fini della tutela identitaria delle minoranze, è ribadito dall’art. 8.1 secondo cui “*Le minoranze e i loro membri hanno il diritto di esprimere, di preservare, sviluppare, trasmettere, pubblicare e manifestare la loro identità nazionale, etnica, culturale, religiosa e linguistica, come parte della loro tradizione*”. Dunque, la legge riconosceva l’esistenza di un patrimonio culturale delle minoranze, che andava difeso, trasmesso, studiato, in un contesto storico ma anche multidisciplinare, comprensivo delle “*tradizioni, lingua e cultura*” proprie (artt.8.2 e 8.3).

¹¹¹ Conformemente a tale linea politica, la nuova entità statale sorta a seguito degli Accordi di Belgrado (14 marzo 2002) prevedeva nella compagine governativa la presenza di uno specifico Ministero per le minoranze. Sul punto, SBUTEGA, A., *Storia del Montenegro*, cit. p. 490.

¹¹² Art. 2, l. 2002: “Minoranza, secondo questa legge, è un qualsiasi gruppo di cittadini della Repubblica, numericamente inferiore al resto della popolazione predominante, con caratteristiche etniche, e un linguaggio comune, diverso dal resto della popolazione, storicamente legato alla Repubblica e motivato dal desiderio di esprimere e preservare l’identità nazionale, etnica, culturale, linguistica e religiosa”.



La legge faceva proprio un criterio, in seguito diffusamente applicato dal legislatore, inteso a favorire i legami tra componenti associative delle minoranze stabilite anche in altri Stati, quando vi fosse condivisione di "*identità etnica, culturale, linguistica o religiosa*" (art. 31.1), sempre che ciò "*non sia in contrasto con gli interessi dello Stato*" (art. 31.2).

Di particolare importanza risulta essere la norma ex art. 39, in qualche modo anticipatrice di principi base quale il divieto di tecniche di assimilazione forzata, contemplato poi all'art. 70 della Cost. 2007 e qui già emergente nel divieto di misure in grado di "*poter modificare la struttura della popolazione in zone abitate da componenti delle minoranze*" (art. 89.1).

Diretto portato giuridico di tali provvedimenti è nel principio di correzione ("armonizzazione") di leggi e regolamenti in sede di lavori parlamentari da parte del deputato proponente, in contrasto con gli interessi delle minoranze, ex art. 29.1 e 2, qualora si tratti di norme che, confliggendo con l'art. 39.1, siano dirette allo squilibrio della struttura etnica della popolazione.

L'art. 39.2 sancisce il divieto di ogni forma di discriminazione, diretta o indiretta, per qualsiasi motivo, anche religioso. Il fondamento di questa e delle altre tutele riconosciute si basa sul principio dell'esercizio libero dei propri diritti, in forma individuale o collettiva (art. 7), e del principio di eguaglianza effettiva (art. 5) nel pieno godimento dei propri diritti, al pari degli altri cittadini del Montenegro. È singolare la formula impiegata all'art. 7, secondo cui "*Il governo adotta una strategia nelle politiche sulle minoranze*" anche in considerazione degli obblighi nascenti in capo alle pubbliche autorità di conformarsi a dette "*strategie*", ponendo in essere "*misure appropriate*"¹¹³.

Gli ulteriori diritti riconosciuti sono applicazioni del dettato costituzionale¹¹⁴.

¹¹³ L'art. 7.2, l. 2002, offre una nozione del concetto, piuttosto fumoso, di "strategia", dovendo trattarsi di: "definire le misure per l'attuazione della presente legge e il miglioramento delle condizioni delle minoranze e la promozione di misure e di attività, così come una maggiore integrazione dei rom alla vita sociale e politica della Repubblica".

¹¹⁴ Così, il diritto all'uso del nome familiare (e la sua registrazione nei documenti ufficiali), ex art. 10; il diritto alla propria lingua e all'uso dell'alfabeto proprio (art. 11); il diritto all'uso dei simboli nazionali (art. 20); il diritto alle proprie feste e ricorrenze (art. 21); il diritto alla libera associazione (art. 22).



Una speciale attenzione la legge del 2002 dedica all'istruzione delle minoranze, essendo loro riconosciuto il diritto “*di fondare istituti educativi*” (art. 17), sebbene senza il sostegno di pubblici contributi (art. 17.2). È garantito ai componenti delle minoranze un diritto pieno “*a tutti i livelli di istruzione*” (anche universitaria, ex art. 19), attraverso l'organizzazione di “*scuole speciali e classi speciali nelle scuole regolari*” (artt. 13.1 e 13.3), con piani di studio specifici e programmi comprendenti la trattazione di storia, arte, letteratura e tradizioni delle minoranze (art. 15.1), nonché contenuti che enuncino principi di tolleranza e di reciproca convivenza (art. 15.3).

L'uso della lingua minoritaria è condizionante: di esso si avvalgono tanto gli studenti (art. 16) quanto i docenti, i quali “*devono possedere una conoscenza attiva della lingua e scrittura di quella minoranza*” (art. 18.1).

La legislazione montenegrina ha manifestato una indiscutibile attenzione verso una chiara regolamentazione, coronata nel 2018 da una più aggiornata normativa¹¹⁵ sulle condizioni di ingresso, permanenza e riconoscimento dello *status* degli stranieri. Già una legge sugli stranieri del 1996¹¹⁶ regolamentava diffusamente il tema e precisava che dallo *status* di “straniero” andasse distinto quello dei richiedenti asilo, dei rifugiati, di quanti godessero di immunità per diritto internazionale e degli apolidi (art. 2). La normativa ricorreva a un largo uso, nel riconoscimento di condizioni favorevoli ma normalmente temporanee verso gli stranieri, del criterio dei “motivi umanitari” (ad es., art. 3.2), bilanciato, tuttavia, con l'esigenza di contenere tali concessioni per motivi di sicurezza e ordine pubblico (art. 5 ecc.). Il correttivo più evidente al principio di prevalenza degli interessi nazionali risiedeva nel complesso degli artt. 63-66 che introduceva un chiaro principio derogatorio su varie disposizioni ivi previste per motivi umanitari, a favore e protezione dei diritti umani degli stranieri. L'art. 63, in proposito, affermava che:

“Al fine di proteggere i diritti umani degli stranieri dei quali si può ragionevolmente presumere siano vittime del reato di tratta di esseri umani, l'autorità competente, nonostante l'art. 28, 30, 31 e 32 di questa legge, può consentire

¹¹⁵ *Sl. List. CG*, n. 12/2018 del 14 febbraio 2018.

¹¹⁶ Cf. *Socialist Federal Republic of Yugoslavia* (= SFRY), n. 28/96.



allo straniero di rimanere sul territorio del Montenegro e di soggiorno concesso per motivi umanitari”¹¹⁷.

È significativo il fatto che la legge, nel fornire una nozione tecnica del termine “straniero”, non si accontentasse di esaurirne il contenuto definitorio con il laconico chiarimento che si trattasse di persona priva della cittadinanza serbo-montenegrina (art. 9, n. 1), offrendo, invece, una descrizione estesa dello *status* di straniero: questo veniva così a collimare, di fatto, con quello di rifugiato, con tutte le implicazioni, anche fideistiche, che ne seguono¹¹⁸.

Questa opzione legislativa veniva confermata dall’ipotesi di divieto di espulsione forzata dello straniero, in ossequio al dettato dell’art. 50, secondo cui: “*Lo straniero non è soggetto a provvedimento di espulsione in un Paese dove subirebbe minacce alla vita o alla libertà a causa della razza, religione o nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale o opinione politica o dove potrebbe essere sottoposto a tortura o a trattamenti e punizioni inumani e degradanti*”, salvo, in tal caso, l’applicazione ribaltata del principio di bilanciamento, per cui il divieto di espulsione non si applicava in caso di pericolo dell’ordine pubblico e della sicurezza nazionale (art. 50.2).

La legge ora esaminata respirava l’atmosfera della prima generazione delle Costituzioni transitorie montenegrine. Con la vigente Carta fondamentale, il

¹¹⁷ Corollari di tale principio sono fissati all’art. 64: “Allo straniero di cui all’art. 63 della presente legge, nonostante quanto prescritto agli Artt. 40 a 44, l’autorità competente rilascia un permesso di residenza permanente, se: 1) necessario per ragioni di umanità; 2) corra il rischio di essere esposto a grave pericolo per la vita, la salute, l’integrità fisica o la libertà”; all’art. 65, che ne stende la vigenza ai minori e all’art. 66, che tutela i testimoni: “Gli stranieri (...), per i quali v’è una paura ragionevole che la loro testimonianza li esponga a grave pericolo per la vita, la salute, l’integrità fisica o la libertà, sono forniti di protezione ai sensi delle disposizioni di una legge speciale in materia di protezione dei testimoni”.

¹¹⁸ Art. 9 n. 3 l. n. 28/96. Vi si affermava che “rifugiato è lo straniero il cui *status* è determinato in conformità con la Convenzione di Ginevra sullo *status* dei rifugiati del luglio 1951 e del protocollo di New York sullo *status* dei rifugiati del gennaio 1967 (...), o lo straniero che, per timore fondato di persecuzione a causa della razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale o opinione politica, non è nel Paese di cui è cittadino e, a causa di tale timore, non può o non vuole avvalersi della protezione di questo Paese, così come un apolide che si trova fuori il Paese in cui risiede, e che a causa di tale timore, non vuole tornarvi” (art. 9, n. 3). Insieme ad altri motivi di persecuzione, la causa di religione contribuisce quindi ad allargare il perimetro tutorio e la stessa categoria giuridica concettuale di “straniero”.



legislatore ordinario ha ricevuto una decisa sollecitazione alla rilettura della normativa sugli stranieri. La stesura più “datata” è la legge sugli stranieri del 31 dicembre 2008¹¹⁹, e prende spunto dall’art. 95.3 Cost. 2007 volto a disciplinare “*le condizioni di ingresso, circolazione e soggiorno degli stranieri sul territorio del Montenegro*” (art. 1)¹²⁰.

Il dato più significativo è l’immutato schema del bilanciamento concorsuale tra principi di sicurezza nazionale, ordine pubblico¹²¹ (talvolta anche di salute pubblica) e “motivi umanitari”¹²², operanti come criterio derogatorio eccezionale a fondamento del regime di favore verso lo *status* di straniero.

Una menzione a sé merita l’art. 51 (soggiorno temporaneo per motivi umanitari) secondo cui tale soggiorno, che può essere concesso “(...) *per motivi umanitari allo straniero che si suppone essere la vittima del reato di traffico di esseri umani, così come al minore straniero che è stato abbandonato o è vittima della criminalità organizzata*”, si imbatte in un limite insuperabile consistente “*se necessario, per motivi di sicurezza nazionale e d’ordine pubblico*” (art. 52.2). La norma stabilisce il primato del criterio della sicurezza nazionale o ordine pubblico in caso di concorrenza con il principio dei motivi umanitari, ponendosi così come norma interpretativa di sistema, in grado di orientare l’applicazione pratica delle restanti norme favoritive.

Ciò vale, a rigore, anche verso la disposizione ex art. 65 (l’unica che menziona esplicitamente motivi di ordine religioso) e disciplinante i casi di divieto di espulsione coatta dal Paese¹²³.

La legge ora esaminata è stata emendata con una legge che disciplina ingresso, trasferimento e soggiorno degli stranieri nella Repubblica del Montenegro, del 1° luglio 2011¹²⁴. Dal nuovo testo non sembrano evidenziarsi sostanziali criteri mo-

¹¹⁹ Cf. *Sl. List. CG*, n. 82/2008. SU-SK n. 01-1005/11, del 31 dicembre 2008.

¹²⁰ Nessun aggiornamento è stabilito circa le tipologie di soggiorno che, ex art. 30, sono di 90 giorni, temporanee o permanenti.

¹²¹ Cf. L. 82/2008, artt. 3; 8; 9; 51; 57 e 58.

¹²² Cf. L. 82/2008, artt. 10; 21; 22; 25; 35; 48; 49 e 54.

¹²³ Cf. Art. 65, L. 82/2008: “Uno straniero non deve essere allontanato con la forza in un Paese dove subirebbe minacce alla vita o alla libertà per ragioni di razza, religione o nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale o opinione politica o dove potrebbe essere sottoposto a tortura o a trattamenti e punizioni inumani e degradanti”.

¹²⁴ Cf. *Sl. List. CG.*, n. 32/2011. SU-SK n. 01-1005/11.



dificativi tali da giustificare innovazioni normative. Si possono, però, segnalare alcune disposizioni transitorie specificamente destinate alla gestione temporanea della questione dei cosiddetti “*erased people*” provenienti dalle ex repubbliche jugoslave e dal Kosovo, frutto avvelenato di una politica di spregiudicata strumentalizzazione della questione dei profughi¹²⁵.

La legge riconosce lo *status* di rifugiato e di “sfollato interno” con i conseguenti diritti (art. 105A) e obblighi tipici dello “straniero con residenza permanente”¹²⁶. Quanti si trovassero nelle condizioni qui esposte, avevano in ogni caso l’incombenza di presentare, entro due anni, una domanda per ottenere la residenza permanente (art. 105B), la cui accettazione avrebbe prodotto la caducazione dello *status* di sfollato (art. 105C.1), salvo gli effetti di degradare a “residente illegale” in caso di mancato esercizio di tale diritto (art. 105C.2)¹²⁷.

Pur essendo trascorso un lasso di tempo equivalente a quello che intercorre tra le due ultime leggi sugli stranieri, la disciplina contenuta nella stesura normativa del 2014¹²⁸ contiene alcune significative novità. L’impianto generale non registrava grandi trasformazioni: si sviluppava sul piano di una concorrenza positiva, nel quadro di un *favor hospitis* tra diritti umani (i “motivi umanitari”) e fattore religioso, da un lato, e interesse alla stabilità del regime costituito, dall’altro.

¹²⁵ L’uso strumentale del dirottamento e travaso di popolazioni da uno Stato all’altro delle repubbliche jugoslave (pratica che ha interessato popolazioni del Kosovo, ma anche dell’Albania), attuato con sistematicità da Milosevic, al solo fine di destabilizzare le compagini etniche interne locali, è ben segnalato da SBUTEGA, A., *Storia del Montenegro*, cit. pp. 436-437, 478 e 493-494. L’A. afferma che, in conseguenza di ciò, in Montenegro non esiste più un’etnia maggioritaria.

¹²⁶ Art. 105A.1, l. 32/2011: “Gli sfollati da ex repubbliche jugoslave mantengono temporaneamente lo *status* di sfollato in conformità con la decisione sulla conservazione temporanea dello *status* e dei diritti dei rifugiati e degli sfollati interni nella Repubblica del Montenegro (*Gazzetta Ufficiale della RM*, n. 46/06), e può essere loro concessa la residenza permanente qualora alla data di entrata in vigore della presente legge si siano registrati come profughi, come evidenziato da un certificato dell’Ufficio di asilo.

L’autorizzazione al soggiorno permanente può essere concessa e degli sfollati interni dal Kosovo, che posseggano lo *status* di sfollati interni temporaneamente considerati nella decisione di cui al paragrafo 1 del presente articolo, se entro il 14 novembre del 2009, abbiano proceduto alla registrazione presso l’autorità amministrativa preposta alla cura dei rifugiati”.

¹²⁷ La legge sugli stranieri del 16 dicembre 2014, art. 142, prevede la cessazione del riconoscimento dello *status* di “sfollati” da parte dello Stato lasciando intatti i diritti dei residenti per quanti avessero regolarizzato la propria posizione.

¹²⁸ Cf. Legge sugli stranieri del 16 dicembre 2014. In *Sl. List. CG*, n. 24-3/14-1/20, EPA 562 XXV.



La legge, insomma, ricalcava il modello contenente un complesso di clausole favoritistiche congegnate come motivi di deroga ai principi prioritari della sicurezza nazionale e dell'ordine pubblico¹²⁹.

Anche qui ricorreva un'identica casistica di garanzia di soggiorno (artt. 32 ss.). La differenza notevole, invece, riguardava il recupero del fattore religioso, interpretato come motivo di tutela dello straniero, sia singolarmente inteso, sia articolato con i motivi umanitari¹³⁰. Alla seconda ipotesi può ricondursi il rilascio del soggiorno temporaneo, da concedere per motivi umanitari, ma anche favorire chi intendesse risiedere “*per svolgere attività religiosa*” (art. 47 nn. 7 e 9); in negativo, la residenza permanente era vietata quando concorressero condotte contrarie alla sicurezza nazionale, nei casi di “*reati contro l'umanità*” o “*contro la Costituzione e la sicurezza del Montenegro*” o intendessero “*promuovere o propagandare pubblicamente idee volte a incoraggiare la discriminazione nazionale, religiosa o razziale*” (art. 90.2, nn. 1, 2 e 4).

Alla prima ipotesi andava ascritto il caso enunciato all'art. 55 (Residenza temporanea per l'esercizio del servizio religioso in Montenegro)¹³¹.

L'art. 102 confermava il principio della tutela basale, già contemplato dalla precedente legge, in caso di grave pericolo dell'incolumità personale (Divieto di espulsione coatta): “*Lo straniero non può essere allontanato con la forza in un Paese dove potrebbe subire minacce alla vita o libertà per ragioni di razza, religione, lingua o nazionalità, (...) o dove potrebbe essere sottoposto a tortura o a trattamenti e punizioni inumane e degradanti*”. Questa normativa è stata infine abolita con una più aggiornata legge sugli stranieri n. 12/2018, ma è stato conservato nell'art. 57 il contenuto espresso all'art. 55 ora menzionato¹³².

¹²⁹ Non ricorre, qui, la norma interpretativa ex art. 52.2 della citata l. n. 82/2008: circostanza che pone su una posizione paritaria i criteri concorrenti dello *status* e i diritti riconoscibili agli stranieri.

¹³⁰ Per il rinvio ai “motivi umanitari”, si consultino gli artt. 11, 23, 50, 53, 62 e, in forma implicita, art. 113.

¹³¹ Art. 55, L. 16 dicembre 2014: “Il permesso di soggiorno temporaneo per svolgere le funzioni religiose in Montenegro può essere concesso a uno straniero che soddisfi i requisiti di cui all'articolo 42 della presente legge, e come prova della giustificazione per la richiesta varrà il fatto che la Comunità religiosa in cui si intende operare per il culto o gli affari religiosi ha sede in Montenegro, secondo le norme che regolano la posizione giuridica delle Comunità religiose”.

¹³² Parimenti, l'art. 102 è stato replicato nel nuovo art. 116 della l. n. 12/2018.



Vanno, in conclusione, segnalati i vari accordi che il Montenegro negli ultimi anni ha stipulato con i contigui Stati balcano-occidentali, sia nella forma di "accordi di riconnessione" per l'espulsione di stranieri¹³³, sia per la tutela delle minoranze¹³⁴.

6. I RAPPORTI TRA LO STATO E LE COMUNITÀ RELIGIOSE: IL PUNTO NODALE DELLA TRANSIZIONE NELLA FUTURIBILE LEGGE SULLA LIBERTÀ CONFSSIONALE

Il più rimarchevole risultato di politica ecclesiastica registrato negli anni che vanno dalla Costituzione del 1946, transitando per il nuovo corso del "non allineamento" jugoslavo, sino agli anni Settanta, è senz'altro stata la legge generale sulle Comunità religiose del 1977¹³⁵: una disciplina che illustrava il clima di intransigente radicalismo ideologico di quegli anni, tra chiusure rigide a ogni verità di fede che non fosse la "religione laica" del partito¹³⁶ e timidi tentativi riformisti e di liberalizzazione in grado di proiettare lo Stato federale oltre le impalcature del realismo socialista nell'economia e nel libero pensiero¹³⁷.

Nel ventennio 1960-1980, la crisi di identità, o se si vuole, di appartenenza d'area, dello Stato jugoslavo si riflette in un'instabilità assai marcata sui temi confessionali in un'alternanza umorale che variava dall'abbandono *tranchant*

¹³³ In proposito, nel 2001 l'Accordo tra la Serbia-Montenegro e la Slovenia, poi sostituito nel 2009 con l'Accordo tra Montenegro e Slovenia. Si veda KOGOVSĚK, N. – PETKOVIĆ, B., *The scars of erasure. A contribution to the critical understanding of erasure from the register of Permanent Residents of the Republic of Slovenia*, Ljubljana 2011, p. 168.

¹³⁴ Di notevole interesse è l'accordo tra la Repubblica federale di Serbia-Montenegro e la Macedonia per la tutela reciproca delle minoranze, firmato a Skopje il 24 novembre 2004 (G.U. Rep. Macedonia, n. 83/04), considerata la presenza di minoranze nazionali al di qua e al di là dei reciproci confini nazionali, tra gli Stati contraenti. Il patto richiama le fonti europee e internazionali, volte a tutelare le minoranze etniche religiose e linguistiche. Fa richiamo espresso alla religione quale fattore principale nel quadro di composizione dell'identità delle minoranze, all'art. 2.1, riconoscendo l'importanza per le Parti contraenti dell'adozione di misure atte a favorire tutte le modalità "per esprimere e sviluppare la propria identità etnica, linguistica e religiosa (...)" (art. 5.1). Si richiama, infine, a principi generali, poi sanciti dalla Cost. del 2007, quali: il divieto delle pratiche assimilazioniste e il principio di collaborazione e di partecipazione rappresentativa delle minoranze nelle procedure decisionali.

¹³⁵ Cf. *Sl. List. SRCG*, n. 9/77.

¹³⁶ Cf. SBUTEGA, A., *Storia del Montenegro*, cit. p. 419.

¹³⁷ Cf. SBUTEGA, A., *Storia del Montenegro*, cit. pp. 426-427.



dell'ateismo aggressivo, con la volontà dello Stato di ricucire rapporti formali – anche diplomatici, con il Vaticano – con la dimensione confessionale ortodossa e islamica, sino a parentesi di regressione, con il rinfocolare di conflitti ideologici: stati d'animo che la riforma costituzionale del 1974 avrebbe vanamente tentato di archiviare¹³⁸.

In sintesi, in tali circostanze, tutto ciò che le Comunità religiose avrebbero potuto attendersi dal Parlamento federale di Belgrado era, come agli effetti fu, il varo di una legge connotata da una pronunciata caratterizzazione ideologica¹³⁹, dominata – in un modello separatista (art. 3) ad apparente eguaglianza confessionale (artt. 2.4 e 2.5) – da un formalismo stucchevole¹⁴⁰ e da una pervasiva presenza dello Stato sulla dimensione del fedele. Un occhiuto “dominio eminente” tradotto in una opprimente atmosfera di coercizioni, divieti e imposizioni all'esercizio di libertà minimali, spesso sostenuto da misure sanzionatorie di tipo pecuniario e, talora, detentive¹⁴¹, e unito a un soffocante controllo da parte della burocrazia amministrativa¹⁴². In definitiva, una normativa che dogmatizzava l'assioma politico del primato del cittadino sul fedele¹⁴³, o, se si vuole, del tesseramento sul sacramento.

La storia balcanica recente ha fatto avvizzire naturalmente queste foglie normative votate a un precoce ingiallimento, ma l'albero normativo del nuovo Montenegro indipendente non ha prodotto gli attesi germogli, lasciando la legi-

¹³⁸ Cf. SBUTEGA, A., *Storia del Montenegro*, cit. pp. 428 e 431-432.

¹³⁹ “La religione è un fatto privato”, avverte lapidariamente l'art. 1.2 della legge del 1977.

¹⁴⁰ Secondo l'art. 4, l. 1977, la libertà religiosa era formalmente riconosciuta (*rectius*, “concessa” ex art. 1.1), sempre che si svolgesse entro i parametri politici della legalità socialista. Esempio, in argomento, la norma, così aprendo un orizzonte smisurato all'insondabile criterio della discrezionalità, che vietava l'uso strumentale delle attività religiose, ex art. 5.1: “È vietato abusare delle Comunità religiose e delle loro istituzioni (...) per scopi politici”.

¹⁴¹ Cf. gli artt. 25 e 26 che impongono multe alle Comunità religiose per un serie di previsioni di condotte considerate non provviste delle necessarie approvazioni, comunicazioni o condizioni, tutte legate a una logica burocratica.

¹⁴² La legge del 1977 ricorreva a un largo uso di termini consueti al vocabolario amministrativo e procedurale: “approvazioni” (artt. 9.2; 17; 20.1; 24.3); “autorizzazioni” (art. 16.1); “controlli” e “supervisioni” (artt. 16.2; 18.3 e 19).

¹⁴³ Ci basti l'art. 13, secondo cui: “La cerimonia religiosa può essere eseguita solo dopo la celebrazione del matrimonio di fronte alle autorità pubbliche competenti e il battesimo, solo dopo l'iscrizione del bambino nel registro delle nascite”.



slazione ecclesiastica appesa agli asfittici rami del diritto ecclesiastico socialista. Tale linea di politica ecclesiastica ha molto a che vedere con la complessa realtà dei rapporti interconfessionali e della nuova centralità della rediviva Chiesa ortodossa montenegrina¹⁴⁴. D'altra parte, la questione dei rapporti tra le Chiese, svolta sin dal 1991 sul piano di iniziative a sostegno del dialogo ecumenico, è spesso stata supportata da Organizzazioni non governative, anche in Montenegro¹⁴⁵. Ma proprio in considerazione del complesso mosaico religioso in cui la società montenegrina si identifica¹⁴⁶ e, anzi, sembra oggi riscoprire le ragioni di un'identità storica anche distintiva dal tronco serbo-slavo, ogni manifestazione di dialogo interconfessionale va salutata come un prezioso progresso culturale, oltre che di tolleranza¹⁴⁷. Nell'assenza di una legge generale sulla libertà dei culti, l'ordinamento giuridico montenegrino si è orientato alla costruzione di relazioni specifiche con singole Comunità religiose presenti sul territorio. Ciò è avvenuto sia attraverso il riconoscimento legale degli Statuti di organizzazione della vita giuridica interna delle confessioni, sia con la stipula di accordi che regolamentassero i reciproci rapporti Stato-Chiese.

La linea di politica ecclesiastica perseguita dal governo di Podgorica ha così sviluppato un percorso piuttosto frammentario sul piano pattizio-concordatario, isolando in un cono d'ombra, diversamente dagli altri Stati dei Balcani occidentali, l'opzione di uno statuto generale di tipo legislativo-unilaterale in grado di abbracciare compiutamente l'intero fenomeno confessionale nazionale¹⁴⁸.

¹⁴⁴ Cf. SBUTEGA, A., *Storia del Montenegro*, cit. p. 500.

¹⁴⁵ Cf. PERICA, V., *Balkan Idols. Religion and nationalism in Yugoslav States*, Oxford – New York 2002, p. 239 e SPASOJEVIĆ, S., «The communists and I: The Serbian Patriarch German and the Communists», in *Srpski Patrijarh German: ja i komunisti*, ed. SPASOJEVIĆ, S. – MIKA, T., Grayslake 1991, p. 81.

¹⁴⁶ In Montenegro sono oggi riconosciuti 21 gruppi o Comunità religiose: tra questi, varie ramificazioni delle evangelico-protestanti (Chiesa avventista cristiana; Chiesa del Vangelo di Cristo; Chiesa mormone; Chiesa protestante montenegrina) e altre minori entità: Bahai; Testimoni di Geova; Buddisti. Salvo la Chiesa ortodossa serba, sono tutte registrate, compresa la Chiesa Ortodossa del Montenegro, ai sensi della legge generale del 1977.

¹⁴⁷ Così, la consuetudine tra fedeli della Chiesa cattolica e della Chiesa ortodossa di celebrare insieme i riti nel Giorno di San Trifone. Cf. KUBURIĆ, Z., «Montenegro» cit. p. 474.

¹⁴⁸ Rimangono così sprovviste di una normativa confessionale aggiornata quelle realtà religiose che sono prive di un'intesa col governo. È il caso, a parte la Chiesa ortodossa serba, della maggior



In questo contesto, tenuto conto anche del paradosso giuridico progressivamente evidenziato dalla produzione di leggi settoriali (dall'istruzione, all'associazionismo, ai beni culturali) sensibili al fattore religioso, a fronte del *vacuum* di una legge generale che dovrebbe svolgere il ruolo di capofila sulla restante normativa, il legislatore di Podgorica si è deciso, nel 2013, ad affrontare la questione¹⁴⁹.

Il disegno di legge presentato nell'estate del 2015 non è nato sotto i migliori auspici e dà l'impressione che la nuova normativa possa facilmente trasformarsi in un terreno di confronto tra le Comunità religiose, in special modo tra le due ortodossie, per gli interessi in gioco, talvolta su discipline lasciate in sospeso per decenni¹⁵⁰, come fatale innesco di rivalse e pretese pregiudiziali. Le posizioni apertamente dichiarate dalle due contendenti, infatti, individuano nella futura legge un ideale spartiacque politico, sostenendo, quella montenegrina, le ipotesi progressiste di politica ecclesiastica governativa, avversate, al contrario, dall'ortodossia serba.

In ogni caso, riguardato a debita distanza, il progetto legislativo denuncia le tare di un laicismo ideologico che lo rispinge fatalmente verso quella legislazione che si accinge ad abrogare. Ci basti la disciplina sull'insegnamento della religione nelle scuole pubbliche: tematica assente e, semmai, addirittura inasprita, negli unici punti di contatto con la legge del 1977¹⁵¹.

comunità protestante del Montenegro: la Chiesa Avventista del settimo giorno. Cf. KUBURIĆ, Z., «Montenegro» *cit.* p. 481.

¹⁴⁹ La sospensione normativa viene anche elusa con soluzioni pratiche: è il caso del regime sulla registrazione delle confessioni religiose, atto preliminare al loro riconoscimento. Le nuove Comunità religiose (sorte dopo la legge del 1977) sono obbligate a registrarsi (entro 15 giorni dalla costituzione) presso le locali autorità di polizia che provvederanno a inoltrare la pratica al Ministero dell'Interno. La mancata registrazione non comporta penalità, né tantomeno pregiudica la libertà religiosa, salvo l'esclusione dai benefici fiscali eventualmente previsti per legge.

¹⁵⁰ Si pensi all'art. 52 del progetto di legge che dichiara la nazionalizzazione degli edifici di culto costruiti, indistintamente con fondi pubblici o offerte di fedeli, prima del 1918: norma platealmente lesiva degli interessi patrimoniali della quasi totalità delle confessioni religiose, a far capo dalla Chiesa ortodossa serba.

¹⁵¹ La proposta di legge conferma l'assioma del divieto (costituzionale) dell'insegnamento della religione nella scuola pubblica e, con questo, la riduzione privatistica del diritto dei genitori alla formazione spirituale della prole. Così, come è stato puntualmente avvertito: "(...) l'obbligo di scegliere gli insegnanti nelle scuole religiose tra i cittadini jugoslavi (art. 20 della legge del 1977) è stato riformulato come obbligo di sceglierli tra i cittadini montenegrini (art. 47 del disegno)". PAVLIČ, M., *L'insegnamento della religione nelle scuole pubbliche dei Paesi della ex Jugoslavia*, Roma 2019, p. 172.



7. LA VIA NEGOZIALE PER INTESA TRA GOVERNO E SINGOLE ENTITÀ CONFSSIONALI.
A) LA CHIESA ORTODOSSA, B) LA COMUNITÀ ISLAMICA, C) LA COMUNITÀ
EBRAICA, D) LA CHIESA CATTOLICA E LE NORME NEGOZIALI E ORGANIZZATIVE
SUL TERRITORIO

A) *La Chiesa ortodossa*. Quanto alla Chiesa ortodossa, il sofferto – e osteggiatissimo¹⁵² – recupero di un'identità nazionale montenegrina distinta da quella dell'ortodossia serba si è tradotto nella formalizzazione dello statuto della Chiesa ortodossa montenegrina autocefala del dicembre 2009 e nella sua ufficiale registrazione come "Comunità religiosa" nella forma di ONG, richiesta al Ministero dell'Interno sulla base della legge generale del 1977¹⁵³. In base a un atteggiamen-

¹⁵² È opportuno rammentare che in Montenegro coesistono due entità ecclesiastiche ortodosse parallele: quella ortodossa serba, riconducibile al metropolita Amfilohije (l'estesa, munifica e organizzata Metropolia di Montenegro-Primorje) e l'autodichiarata Chiesa autocefala montenegrina, guidata dall'arcivescovo metropolita Mihailo (Miras Dedeić), a Cetinje. Gli attacchi sferrati all'autocefalia erano condotti trasversalmente tanto da Amfilohije che da Belgrado. Quest'ultima organizzò una speciale assemblea della Chiesa Ortodossa, a Sofia, il 30 settembre – I ottobre 1998, ottenendo una condanna di scomunica (pronunciata dal Santo Sinodo della Chiesa Ortodossa serba e dal Patriarcato Ecumenico di Costantinopoli) sul clero "scismatico" del Montenegro. Il Presidente montenegrino Milo Djukanovic, favorevole al corso indipendentista del Paese, sosteneva l'autocefalia come fattore di identità nazionale, distintivo dalla Serbia. Su Amfilohije (Risto Radović), si veda KUBURIĆ, Z., «Montenegro» *cit.* p. 476.

Tali vicende hanno un precedente nell'incorporazione, a seguito della abolizione decretata dal re Aleksandar Karadjordjević, dell'antica metropolia di Cetinje al Patriarcato serbo, il 14 luglio 1920. Si trattava dell'assorbimento della Chiesa montenegrina nella Chiesa autocefala di Serbia, eretta in concomitanza con la nascita del nuovo Stato serbo indipendente (1879). Né a tali circostanze si opposero resistenze, giacché lo stesso metropolita autocefalo Mitrofan Ban asseconò senza resistenze il compiersi degli eventi "annessionistici". Questa vicenda perfezionava l'evento simbolico di unificazione ideologica (politico-confessionale) in un'entità indivisa del nuovo Stato jugoslavo. Lo spirito indipendentista riemerse, però, quando nel 1945 un gruppo di religiosi ortodossi, riunitisi in assemblea a Nikšić sotto la guida di Petar Kapičić, avanzò al Patriarcato ortodosso serbo la richiesta del riconoscimento ufficiale dell'indipendenza della costola ortodossa montenegrina. In argomento, PERICA, V., *Balkan Idols...*, *cit.* pp. 49 e 175; SBUTEGA, A., *Storia del Montenegro*, *cit.* pp. 387-388 e 467-468. Non privo di realismo, il giudizio critico sulla valenza politica dell'autocefalia come atto di attribuzione di indipendenza dell'entità ortodossa a livello locale: una valenza strumentale, di assoggettamento politico, anche distorcitore, come è avvenuto nel corso del XIX secolo. Così, PITASSIO, A., «Stato e Chiesa in Bulgaria e Serbia tra Ottocento e Novecento. Appunti e riflessioni», in *Storia religiosa di Serbia e Bulgaria*, ed. VACCARO, L., Milano 2008, pp. 351-352.

¹⁵³ Ciò è avvenuto il 17 gennaio 2000. Si veda KUBURIĆ, Z., «Montenegro» *cit.* p. 475.



to di puntiglio, fondato sull'“antico possesso di stato” risalente al 1219, invece, la Chiesa ortodossa serba non ha mai formalizzato il suo *status*, rifiutando la registrazione nel Registro delle confessioni religiose.

Va qui appena accennato che nelle disposizioni ora esaminate trasuda l'essenza profonda dello spirito nazionale, patriottico e fortemente identitario tipicamente balcanico della cultura montenegrina.

I precedenti storici sono richiamati all'art. 1.4, con la puntigliosa precisazione che la Chiesa autocefala non è un soggetto giuridico nuovo, ma “necessario” all'originaria Chiesa autocefala di Montenegro e che, icasticamente, “*non può perdere il proprio status di autocefalia*” (art. 1.5) e ha rango di metropolia (art. 1.3).

Ciò non pregiudica l'intangibile principio di collegialità-unità propria della teologia ortodossa, giacché essa è: “*parte della Chiesa, Una, Santa, Cattolica e Apostolica, mantenendo l'unità dogmatica e canonica con tutte le Chiese ortodosse locali*” (art. 1.1). A fronte del principio di unità dottrinario-spirituale, è pure dichiarata l'autonomia del culto pubblico che è “*esercitato in modo indipendente*” (art. 1.2)¹⁵⁴.

Secondo il collaudato e dominante rapporto “sinfonico”, diffuso nella cultura istituzionale dell'oriente europeo, la Chiesa Ortodossa del Montenegro si ispira a un modello di relazioni interpotestatico “*nel rispetto della Costituzione e delle leggi dello Stato del Montenegro*” (art. 2), armonizzando la sua attività sul duplice binario delle leggi di Dio e di Cesare¹⁵⁵.

¹⁵⁴ In armonia con le leggi dello Stato in materia di minoranze, l'uso del montenegrino e dell'alfabeto cirillico come segni ufficiali, il culto e l'amministrazione possono svolgersi anche in lingua diversa (art. 5).

¹⁵⁵ Art. 2, Statuto 2009: “La Chiesa ortodossa montenegrina rispetta la costituzione e le leggi dello Stato del Montenegro e la sua attività si realizza sulla base: 1) della Scrittura e della sacra tradizione agli insegnamenti sacri della Chiesa ortodossa; 2) del canone e regole dei Santi Apostoli, dei Concili ecumenici e particolari, e dei Santi Padri; 3) di leggi, decisioni, regolamenti, statuti, ordinanze, regolamenti, decreti e altri atti che le competenti autorità della Chiesa adottano sulla base di questo statuto”. Al medesimo principio si lega la competenza riconosciutagli di “rappresentare la Chiesa Ortodossa Montenegrina nel trattare con gli organi più alti dello Stato” (art. 9.1) e “nelle funzioni e cerimonie ufficiali nazionali”.

Sempre al criterio “sinfonico” si deve la norma sui requisiti per la nomina del Metropolita, il quale deve essere, tra l'altro, “nativo e cittadino del Montenegro” (art. 14.1, n. 1). Ancor più emblematica, la formula del giuramento d'ufficio, in cui emergono connotazioni epiche dai forti tratti nazionalisti, fusi con le aspirazioni indipendentiste e con la storia e l'indivisa unità serbo-montenegrina. Il neo-



Stessa chiave di lettura valga per la disciplina del Santo Sinodo, la "più alta autorità di governo della Chiesa Ortodossa del Montenegro (detentore) del potere spirituale, ecclesiastico-legislativo, amministrativo ed ecclesiastico-giudiziario" (artt.15.1 e 15.2)¹⁵⁶.

Alla Chiesa Ortodossa montenegrina viene riconosciuta personalità giuridica (art. 3), ed è organizzata secondo una struttura gerarchica che ha al vertice l'Assemblea del Santo Sinodo e il Metropolita del Montenegro, arcivescovo di Cetinje¹⁵⁷, un sistema giudiziario scelto attraverso i tribunali ecclesiastici e una gestione organica sul territorio che si estende dalla potestà del Metropolita sino all'anello terminale del Consiglio diocesano (art. 4).

Vanno infine segnalate le disposizioni relative all'ordine giudiziario e alle competenze giurisdizionali (artt. 41 e ss. Statuto). In particolare, l'art. 50 sancisce il principio di non coesistenza di liti tra giurisdizioni, da garantire sulla base

letto Metropolita si insedia secondo la tradizione della Chiesa Ortodossa del Montenegro e dichiara il giuramento di ufficio: "Io (nome) eletto arcivescovo intronizzato di Cetinje e Metropolita del Montenegro giuro su Dio Onnipotente di essere sempre fedele alla Santa Chiesa ortodossa montenegrina e al mio Paese del Montenegro e di impegnarmi, per continuare ad apprendere nella Santa Ortodossia, i canoni sacri e regolamenti ecclesiastici, per mantenere l'unità della Chiesa ortodossa montenegrina, rispettando la sua costituzione e i suoi regolamenti adottati sulla base di essa e che sarò presente in tutte le azioni e i procedimenti che possono condurre al solo bene e nell'interesse della nostra Santa Chiesa e della patria del Montenegro e non accetterò mai alcun cambiamento diretto contro l'indipendenza della Chiesa e dello Stato. Così mi aiuti Dio, la Santa madre di Dio, San Pietro di Cetinje, Vasilije di Ostrog, Stefan Piperski, Vladimir Dukljanski e Ivan Crnojević, Signore di Montenegro, e tutti i Santi!" (art. 14.2).

Per criterio analogico, anche il Vescovo, "suprema autorità in materia di fede e morale nella diocesi" (art. 28) deve essere cittadino e nativo del Montenegro (art. 29) e legittimato nel suo ruolo dal "rispetto e dedizione al bene della Chiesa e della nazione" (art. 29.4). Il ruolo di esemplare guida morale e censore dei costumi, per il bene della Chiesa e della Nazione, riappare replicato per il parroco all'art. 38 u.c.: "I parroci devono essere esemplari nella condotta personale e nella vita familiare affinché siano di esempio in parrocchia (...) al fine di garantire la conservazione e la promozione delle buone pratiche, volte a combattere ed eliminare le cattive abitudini e i vizi nella nazione".

¹⁵⁶ Circa la composizione del Santo Sinodo, l'art. 19 dello Statuto gli attribuisce, tra l'altro, oltre al mantenimento dell'unità dogmatica e canonica, la legalità; la difesa degli insegnamenti nella fede e la morale; la difesa della missione ortodossa e anche la sovrintendenza alla "determinazione del carattere delle relazioni con le autorità statali e del mantenimento e sviluppo dei buoni rapporti con loro" (art. 19.1, n. 11).

¹⁵⁷ Questi, in qualità di "capo della Chiesa Ortodossa del Montenegro, gode di tutti i diritti e onori che gli appartengono" (art. 8.3).



di un criterio di sospensione dell'azione processuale canonica nelle more del procedimento civile concorrente¹⁵⁸. Per quanto sopra accennato, tale statuto assume anche una potente valenza di politica ecclesiastica, ponendosi come principale atto di autolegittimazione nei confronti dell'ecumene ortodosso, in un contesto di frizioni che non accennano a placarsi tra le due entità ortodosse¹⁵⁹.

B) *La Comunità islamica*. Il 30 gennaio 2012 veniva stipulato tra la Comunità islamica montenegrina e il governo di Podgorica un accordo sulla disciplina dei reciproci rapporti. Si tratta di un atto che non solo rinnova vincoli di relazione di antica data¹⁶⁰, riletti alla luce degli odierni principi costituzionali di separatismo e di tutela della libertà religiosa, con una Comunità confessionale quantitativamente non trascurabile¹⁶¹ concentrata nel sud del Paese, ma che indirettamente concorre a rafforzare la costituzione di un islam nazionale montenegrino¹⁶².

¹⁵⁸ Art. 50, Statuto: "Nel caso di procedimento intentato contro qualcuno davanti a un tribunale civile, il giudice ecclesiastico non procederà nei confronti della persona fin quando non sia emessa una decisione del tribunale civile. La decisione del giudice del tribunale ecclesiastico competente valuterà l'avvio di un procedimento contro la persona".

¹⁵⁹ Si tratta di contrasti oggettivi, ma non meno contaminati da connotazioni ideologiche. Tra le pretese di tipo patrimoniale avanzate dalla Chiesa montenegrina c'è anche l'ostilità alle nuove edificazioni. Esempio, l'aperta condanna per l'assemblaggio della piccola chiesa di lamiera metalliche della Santa Trinità sul Monte Rumija, eretta nel 2005 dalla Chiesa serba. KUBURIĆ, Z., «Montenegro» *cit.* p. 475.

¹⁶⁰ Il Preambolo dell'Accordo, infatti, dichiara l'obbligo di: "Rispettare la presenza secolare dell'Islam nel territorio dell'attuale Montenegro, la sua continuità nei periodi storici in vari quadri statali-legali e il ruolo storico e attuale della comunità islamica in Montenegro"; il testo rammenta, con tono enfatico, anche gli obblighi internazionali assunti dal Principato di Montenegro, in conformità con le disposizioni elaborate al Congresso di Berlino, sulla libertà della religione islamica e quelle conseguenti alla Costituzione del 1905. La Comunità islamica del Montenegro si era costituita giuridicamente con uno Statuto elaborato nel 1994, anche se il *Reis-el-ulema* Rifat Fejzic aveva espresso ferme riserve sullo stato dei rapporti con le autorità civili. Cf. SBUTEGA, A., *Storia del Montenegro*, *cit.* p. 501. Il primo statuto islamico risale al 1878. Nel 1947 viene intesa in forma federativa, secondo il modello jugoslavo. KUBURIĆ, Z., «Montenegro» *cit.* p. 481.

¹⁶¹ Con il 17 per cento della popolazione (nel 1991) al confronto di uno sparuto 3 per cento in Serbia, BOUGAREL, X., «Nuovi orizzonti, nuove sfide: musulmani nello spazio jugoslavo dopo il comunismo», in *Dopo la pioggia...*, *cit.* pp. 451-452.

¹⁶² Il fenomeno di sgretolamento della Comunità islamica nella sua dimensione jugoslava corre parallelo a quello di disgregazione dello Stato Federale, con la scissione, nel 1993, in quattro distinte comunità (di Bosnia-Erzegovina, Kosovo, Macedonia e Montenegro). Cf. BOUGAREL, X., «Nuovi orizzonti...» *cit.* p. 456.



L'accordo è molto meticoloso e copre esaurientemente ogni questione circa il riconoscimento delle esigenze di libertà religiosa dei fedeli della "mezzaluna". Colpisce l'assonanza dell'architettura pattizia – la si ritrova puntualmente nell'omologo accordo ebraico – con il modello di accordi concordatari per intesa, ormai dominanti nella prassi negoziale internazionale osservata dalla Chiesa cattolica. Non solo, infatti, è centrale il richiamo al principio di cooperazione Stato-Comunità religiosa, da inquadrare nell'ottica separatista "*al fine di sviluppo spirituale e materiale integrale dell'uomo e promuovere il bene comune*" (art. 1), ma è istituita una Commissione Mista¹⁶³ per l'attuazione dei suoi principi (art. 23) e, inoltre, due specifiche norme rinviano a futuri accordi di integrazione-attuazione della previsione programmatica generale: si tratta della libertà di fondare scuole e istituti educativi, che per futuro accordo potrà estendersi anche ad altre tipologie di organismi o entità di formazione (art. 17.2) o per promuovere l'assegnazione di borse di studio (art. 17.3); si tratta anche del diritto di istituire enti caritativi o di assistenza sociale, in tal caso, intervenendo l'ulteriore futuro accordo a individuare formule di cooperazione reciproca tra le Parti (art. 21.3)¹⁶⁴.

Talvolta il criterio di rinvio a ulteriori accordi è implicitamente fornito dal tenore del testo, sulla base del medesimo principio di cooperazione. È il caso della possibile modifica consensuale delle festività religiose "*Eid al-Fitr*" e "*Eid Adha*" (art. 9.1). È il caso, ancora, della tutela e valorizzazione dei beni culturali di interesse religioso (art. 22.2). L'Accordo, in proposito, manifesta un'apprezzabile sensibilità normativa: la categoria giuridica dei beni culturali è completa (specialmente archivi e biblioteche) e "*costituisce una parte importante del patrimonio culturale complessivo del Montenegro*" in ordine al quale la Comunità islamica offre un diritto di accesso agli studiosi e a coloro che coltivino interessi di tipo culturale (art. 22.1). Ai beni culturali si riferisce, ancora, l'art. 7.3, nella previsione a garanzia della libertà di culto nei luoghi a ciò preposti e in cui siano

¹⁶³ Il governo ha istituito la Commissione Mista il 3 aprile 2014 (con atto n. 08-842/4, in *Sl. List CG*, n. 80/08). Si prescrive che tale organo produrrà una relazione annuale al governo (art. 7) e per lo svolgimento dei suoi compiti si potrà avvalere anche dell'assistenza tecnica di esperti internazionali (art. 5).

¹⁶⁴ Non risponde a questo schema, invece, l'accordo tra le Parti per disciplinare la questione delle restituzioni dei patrimoni confiscati alla Comunità islamica durante il regime comunista (v. art. 12).



conservati “*beni di particolare valore storico e culturale*”, nel caso in cui le autorità civili, per ragioni di emergenza, debbano imporre misure di sicurezza.

Ancora, l’art. 10 u.c. fa espresso divieto di alienare tali beni culturali al di fuori del territorio del Montenegro senza un previo assenso delle autorità statuali. In senso più astratto, la politica governativa sostiene l’identità culturale minoritaria, anche attraverso la promozione dei suoi valori identitari (v. art. 13.3).

In generale, il principio di cooperazione, che sovrintende un largo riconoscimento della libertà religiosa, viene compensato dal criterio del rispetto della legislazione statale; in ogni caso, su questo modello viene edificato un rapporto di libertà complesso e bene articolato: è riconosciuta la personalità giuridica della Comunità islamica (art. 3) e prevista l’annotazione in un Registro pubblico della P.A., ai fini della certificazione dello *status* e delle sue modifiche (art. 3.2); la libertà di costituire, regolare o estinguere enti religiosi (art. 5.1), salvo l’obbligo di informare le autorità civili dei cambiamenti della struttura organizzativa confessionale (art. 3.3); una informativa al governo “*in via riservata*” riguarda anche la nomina del nuovo *Reis* (art. 6, u.c.); è garantita la libertà di culto e delle attività religiose e sancita l’inviolabilità dei luoghi di culto, con il solo obbligo dell’informativa alle autorità di sicurezza, per manifestazioni rituali pubbliche organizzate al di fuori di tali spazi (art. 7 u.c.); sono riconosciuti precisi diritti, con criteri flessibili, a favore dei lavoratori, per l’orario di lavoro, ma analogamente agli studenti, per la cadenza degli appelli d’esame, in funzione del rispetto della *Jumu’ah*, o “preghiera del Venerdì” (artt. 9.3 e 9.4)¹⁶⁵.

Alla Comunità islamica è poi riconosciuto il diritto di gestire beni immobili (art. 10) previo il rispetto di un sistema di pubblicità dei beni patrimoniali mobiliari e immobiliari, da osservare tramite registrazioni amministrative (artt. 10.2 e 10.3); di stabilire fondazioni (art. 11); di promuovere la costruzione di nuovi edifici di culto nel rispetto dei piani regolatori urbanistici (art. 13); di indossare l’abbigliamento prescritto ma con il limite di non travisare i lineamenti ai fini dell’identificazione personale (art. 14.1)¹⁶⁶. La libertà di pensiero in forma pubblica e privata, verbale e scritta, è ampiamente tutelata: è riconosciuto il diritto di libera circolazione delle proprie idee attraverso i *mass-media* (radio, tv, giornali,

¹⁶⁵ Cf. KUBURIĆ, Z., «Montenegro» *cit.* p. 474.

¹⁶⁶ Si tratta di una norma non rinvenibile negli altri omologhi accordi confessionali.



siti web) ed è anche previsto "l'accesso ai servizi pubblici al fine di promuovere la libertà religiosa" (art. 15 u.c.).

L'assistenza dei fedeli nelle c.d. comunità separate (Forze armate, ospedali, carceri) è generalmente prevista e, specificamente, dedica attenzione all'adeguata preparazione del vitto.

Sorprende, qui, la mancata previsione di un accordo secondario per offrire profondità alla disciplina generale. Nel caso specifico dei fedeli detenuti, è ben precisata la facoltà delle autorità sia giudiziarie che carcerarie (il direttore dell'istituto di pena) di vietare "per giustificati motivi" la partecipazione dei fedeli a cerimonie religiose (art. 19.1). Notevole, anche l'art. 20 che, in sintonia con la Costituzione del 2007 e con un orientamento trasversale ai legislatori dei Balcani occidentali, tutela il diritto dei genitori, qui stentoreamente rafforzato dall'attributo di "diritti fondamentali", all'educazione dei figli¹⁶⁷.

Il testo si conclude con la clausola tipica di aggiornamento negoziale *rebus mutatis*. È però interessante osservare l'esperimento, ai fini dell'amichevole composizione degli eventuali contrasti, non solo delle decisioni adottate dal Comitato misto a ciò preposto, ma anche del possibile arbitrato del quale potrebbe essere investita la Comunità islamica di Turchia, per una decisione "*da proporre in via riservata al governo*" (art. 23 u.c.).

C) *La Comunità ebraica*. Ancora nel 2012 è stato siglato un Accordo tra il governo e la Comunità ebraica del Montenegro. La sostanziale contestualità degli accordi confessionali stipulati dall'esecutivo di Podgorica con le maggiori rappresentanza religiose ha reso naturale l'impiego di un modello negoziale *standard* per accordo quadro astrattamente applicabile.

Tale Accordo riproduce i contenuti e i principi espressi in quello siglato con la Comunità islamica, sul canovaccio del basale principio di separazione e di collaborazione tra le Parti (art. 1), circa il riconoscimento di diritti e tutele, ulteriormente estensibili attraverso lo strumento per accordo attuativo di secondo livello¹⁶⁸. Coerentemente, il governo di Podgorica ha adottato nel 2014 una Decisione

¹⁶⁷ Art. 20, Statuto Islam: "In conformità con il principio di libertà religiosa, il Montenegro riconosce il diritto fondamentale dei genitori all'insegnamento religioso dei loro figli".

¹⁶⁸ Anche nell'Accordo ebraico il rinvio a ulteriori Intese specifiche per regolare in dettaglio la materia è previsto per: la disciplina delle festività religiose (art. 8.2); la restituzione dei beni naziona-



sulla composizione della Commissione mista per l'attuazione dell'accordo¹⁶⁹ nella quale, tra l'altro, si precisa, ex art. 5, la facoltà di avvalersi dell'ausilio tecnico di "istituzioni professionali e scientifiche di spicco internazionale".

Potendo dunque rinviare a quanto già esposto nell'esame del precedente patto islamico, si vorrà qui concentrare l'attenzione su alcune caratteristiche specifiche e distintive proprie dell'Accordo ebraico.

Il Preambolo, ad es., è più sintetico, ma riconosce il "*ruolo storico e attuale della Comunità ebraica in Montenegro*" (Preambolo, 1° Considerando). L'art. 8.1 stabilisce con maggior precisione dell'omologo islamico che, per i fedeli ebraici, i giorni liberi dal lavoro saranno le domeniche e le ricorrenze di "*Pasha* (due giorni) e *Jom Kipur* (un giorno)". Per altro verso, a differenza del più esaustivo art. 9 dell'Accordo islamico, la previsione di un Accordo specifico sulla flessibilità dell'orario di lavoro, da adeguare alle esigenze culturali, integra le lacune della previsione di base (art. 8.2)¹⁷⁰.

Anche la disciplina sulla registrazione dei beni patrimoniali mobili e immobili appartenenti alla Comunità ebraica è più riduttiva (art. 9), non prevedendo le attività già esistenti ma non ancora registrate¹⁷¹.

Qualche perplessità suscita la formula adottata all'art. 12.3 dell'Accordo per la disciplina sull'edilizia di culto, secondo cui "*Le Parti impediranno o scoraggeranno ogni tentativo di costruzione o di ristrutturazione di un edificio religioso in contrasto con le norme della legislazione del Montenegro*". Si tratterebbe di un criterio di condotta, una esortazione di comuni intenti tra le Parti, che appare del tutto superflua, stante la generale e supposta esigenza del rispetto della buona fede negoziale. Resta l'evanescenza della formula, nella quale non si comprende l'identità dei soggetti responsabili di condotte illecite e la cui previsione collide

lizzati senza adeguata compensazione (art. 11); le borse di studio destinate alla formazione dei religiosi (art. 15.2); la mutua collaborazione tra istituzioni caritativo-assistenziali (art. 19.3).

¹⁶⁹ Decisione sulla composizione della Commissione Mista che regola i rapporti di interesse reciproco tra governo del Montenegro e Comunità religiosa ebraica, 3 aprile 2014, n. 08-843/4, in *Sl. List. CG*, n. 80/08.

¹⁷⁰ Va ricordata una legge sulle festività del 1994 (in *Sl. List. RCG*, n. 27/94) che nell'obbligare i soggetti datori di lavoro, pubblici e privati, a concedere permessi retribuiti ai dipendenti che volessero osservare le feste di precetto (art. 2.1), prevedendo sanzioni pecuniarie (art. 5) elencava le sole Comunità religiose "maggiori" (ortodossi, cattolici romani, musulmani ed ebrei) ex art. 3.

¹⁷¹ Cf. art. 10.3 Accordo islamico.



con quanto previsto dall'art. 12 u.c. che segnala l'importanza dell'approvazione scritta dagli organi della Comunità ebraica riguardo alla domanda di edificazione. Considerate le implicazioni sull'osservanza del regime pianificatorio urbanistico, ricorrente in quest'ambito, sarebbe stata qui opportuna la previsione di un Accordo specifico¹⁷².

Anche relativamente alla libertà di fondare istituti educativi e di formazione di religiosi, è possibile individuare differenze tra gli accordi confessionali. L'Accordo ebraico, infatti, contempla la possibilità di stipulare intese speciali solo in funzione di un sostegno per le borse di studio degli operatori religiosi in Montenegro (art. 15.2), mentre l'omologo Accordo islamico estende tale possibilità anche per la creazione di nuovi istituti religiosi.

Un limite comune a entrambi gli Accordi risiede nella formula che disciplina la tutela e valorizzazione dei beni culturali, specie circa le attività di catalogazione, protezione e promozione e per l'accesso dei cittadini alla libera fruizione e godimento: occorrerebbe l'esplicita menzione di un Accordo attuativo, stante la complessità dei problemi tecnico-organizzativi che la materia comporta e l'opportunità di un criterio di cooperazione stretta tra le Parti. Ciò, anche tenuto conto del notevole apprezzamento che le autorità di Podgorica attribuiscono al complesso dei beni culturali di interesse storico religioso sul territorio: circostanza tradotta esplicitamente con la formula che si tratta di “*una parte preziosa del patrimonio culturale del Montenegro*” (art. 20.1 Accordo ebraico e art. 22.1 Accordo islamico)¹⁷³.

D) *La Chiesa cattolica, le norme negoziali e organizzative sul territorio.*

Il Montenegro vanta rapporti, sebbene ondivaghi¹⁷⁴, di antica origine con la Chiesa cattolica. L'Accordo di base firmato il 24 giugno 2011 rivitalizza quelle

¹⁷² Tale regime non pone specifiche restrizioni alla libertà di erigere edifici di culto. Prova ne sia la costruzione della nuova sinagoga, a Podgorica, avviata nel dicembre 2017. Si veda *International Religious Freedom Report for 2017* (= IRFR), United States Department of State – Bureau of Democracy, Human Rights and Labor [cf. <https://www.state.gov/j/drl/rls/irf/religiousfreedom/index.htm#wrapper> (consultazione 5.7.2018)].

¹⁷³ È singolare osservare che l'Accordo concordatario con la Chiesa cattolica non preveda, invece, un'analoga disposizione *ad hoc* sui beni culturali di interesse religioso.

¹⁷⁴ A fronte di una definizione giuridica stabile, che assegnava agli ortodossi e agli islamici uno status chiaro nei rapporti con le potestà civili, fino agli anni Trenta dello scorso secolo la Chiesa cattolica



antiche tradizioni concordatarie, per certi versi, battistrada di importanti sperimentazioni pattizie con la monarchia ortodossa¹⁷⁵, avviate o, forse meglio, reimpostate¹⁷⁶, dalla Santa Sede nel 1886 con il Principe Nicola Petrović Njegoš¹⁷⁷.

Nello stabilire le condizioni fondamentali di garanzia delle libertà dei fedeli cattolici, il recente Accordo concordatario sigilla, superato l'inverno socialista, la volontà politica di distensione nelle relazioni di tipo religioso nell'area dei Balcani occidentali e può essere interpretato come segno di un più vasto progetto inteso a favorire il futuro ingresso del piccolo Stato balcanico nel consesso degli Stati membri dell'Unione Europea. Il Montenegro è, infatti, il quarto Stato, tra le ex repubbliche jugoslave (dopo Croazia, Slovenia e Bosnia-Erzegovina) a stipulare un accordo concordatario con Roma, facendo seguito al disegno di Giovanni

restava isolata e sprovvista di rapporti ufficiali, in una condizione destinata a peggiorare a seguito del fallito tentativo concordatario del 1937. SBUTEGA, A., *Storia del Montenegro*, cit. pp. 388-389. Non c'è dubbio, però, che nel Regno di Jugoslavia del 1929 i cattolici soffrissero di uno *status* di "minorità", soprattutto rispetto ai fedeli ortodossi. Così, SGAMBATI, E., «I cattolici in Serbia e Bulgaria: sguardo diacronico», in *Storia religiosa di Serbia... cit.* p. 406.

¹⁷⁵ Leone XIII attribuì un ruolo strategico per la politica concordataria della Santa Sede alla stipula del Concordato del 1886, assurgendo a "modello e prototipo della cooperazione tra i sovrani ortodossi e la Chiesa cattolica". Sul punto, GOTTMANN, A., «Papst Leo XIII und die "jugoslawische" Versuchung. Montenegro, San Girolamo und die südslawische frage in der diplomatie des HI. Stuhls. mit vier Abbildungen», in *Römische historische Mitteilungen*, ed. BÖSEL, R. – FILLITZ, H., Wien 2007, pp. 457 ss. Più diffusamente, le interessanti notazioni di SALMIČ, I., *Al di là di ogni pregiudizio. Le trattative per il Concordato tra la Santa Sede e il Regno dei Serbi Croati e Sloveni*, Roma 2015, pp. 36-38.

¹⁷⁶ Il Concordato del 1886 mise fine alla questione della fede "ufficiale" nel Montenegro tra deislamizzazione (strage del 1702) e ritorno alla Chiesa cattolica: eventualità adombrata sin dalla metà del XVII secolo, quando una serie di vescovi (tra cui Mardario, il suo successore Bessarione e il santo taumaturgo *vladika* Basilio da Ostrog) si orientarono favorevolmente verso una riconciliazione con Roma, senza tuttavia sortire nel lungo termine l'auspicato ritorno. Così, DRAGANOVIĆ, K. ST., «Montenegro (III Storia ecclesiastica)» cit. col. 1364.

¹⁷⁷ Convenzione fra Leone XIII e Nicolò I Principe di Montenegro (18 agosto 1886), in MERCANTI, A., *Raccolta di Concordati in materie ecclesiastiche tra la S. Sede e le autorità civili* 1, Roma 1953, pp. 1048-1050. A questo negoziato, fecero seguito gli accordi siglati dal Vaticano con le autorità civili succedutesi nel 1914, nel 1935 e nel 1966. Cf. MINNERATH, R., *L'Église catholique face aux États. Deux siècles de pratique concordataire*, 1801-2010, Paris 2012, pp. 53 e 432; GIANNINI, A., *I concordati postbellici* 1, Milano 1929, p. 21; Vedi anche DE LA BRIÈRE, Y., «Concordats postérieurs à la grande guerre», in *Dictionnaire de Droit Canonique* 3, Paris 1942, coll. 1439-1440. DELLA ROCCA, R. M., «Cattolici e ortodossi in Serbia e Bulgaria nell'età contemporanea», in *Storia religiosa di Serbia... cit.* p. 412. Per ulteriori approfondimenti, VECCHI, F., «Appunti sull'Accordo di Base del 24 giugno 2011 tra la Santa Sede e il Montenegro», in *Ius Ecclesiae* 25 (2013) pp. 541 ss.



Paolo II, teso all'edificazione di un'Europa "dai due polmoni" che abbracciasse insieme l'eredità benedettina e la cirillo-metodiana.

Ancora una volta, il principio separatista, declamato dalla Costituzione all'art. 14, va interpretato e adattato alle situazioni di fatto, con una prospettiva di *realpolitik* ecclesiastica (l'Accordo tace, infatti, circa il tema del matrimonio canonico) che ha il carattere della reciprocità, poiché offre vantaggi a entrambe le Parti. Il modello pattizio è quello di "vereinbarung" (accordo quadro) e sembra assecondare un atteggiamento di particolare predisposizione del governo di Podgorica a intavolare rapporti giuridici con le Comunità religiose. Il patto richiama i contraenti a un impegno che si svolge diacronicamente, nel tempo, attuando, in altre parole, il principio di collaborazione con accordi specifici di modifica correttiva o sviluppo del testo base: è quanto stabilito, ad esempio, per la costituzione di enti educativi cattolici (art. 16.2) o per la disciplina dell'insegnamento religioso nelle scuole pubbliche (art. 18.2) o per la delicata questione delle restituzioni dei patrimoni confiscati durante la dittatura titina (art. 12.1) o per la fissazione delle festività (art. 10.2).

Più sfumata, l'ipotesi di intese attuative, nella previsione ex art. 19.3 che, a proposito di istituzioni assistenziali e caritative, dispone che le Parti "si accorderanno sulla mutua collaborazione". Appare poi singolare il fatto che non si sia previsto il ricorso a tale strumento per la tutela richiesta dell'assistenza spirituale dei ministri di culto verso i fedeli nelle c.d. "comunità separate" (art. 17)¹⁷⁸. Il segno di una intenzionale stagnazione di iniziative sul tema è sottolineato dall'assenza di trattative per l'istituzione di un Ordinariato militare.

Nel complesso, sono garantite tutte le libertà fondamentali che assicurano il benessere spirituale del fedele (art. 1) e l'esercizio della missione apostolica della Chiesa (art. 4) anche attraverso l'uso dei *mass-media* (art. 14). Così, il riconoscimento della personalità giuridica della Chiesa cattolica e la conseguente capacità di agire e gestire il proprio patrimonio (artt. 2 e 11) e di organizzarsi sul territorio (art. 5)¹⁷⁹, nonché di costruire edifici di culto (art. 13); della libertà di comunicazione

¹⁷⁸ Si segnala una presenza minima di Istituti religiosi cattolici di assistenza (nosocomi): 2 nel 2006 e uno nel 2016. Si veda l'*Annuario Statisticum Ecclesiae (Secretaria Status – Rationarium Generale Ecclesiae)* 2016, Città del Vaticano, 2018, p. 363.

¹⁷⁹ Relativamente alla distribuzione geografica delle sedi in Montenegro, dall'*Annuario Pontificio* (2017), p. 1080 si apprende che il territorio è suddiviso per circoscrizioni ecclesiastiche nell'arcivesco-



tra organi ecclesiali (art. 3); del diritto dei fedeli di riunirsi in associazioni (art. 15); dell'inviolabilità dei luoghi di culto (art. 7) o del segreto confessionale (art. 9).

Le nomine ecclesiastiche sono tutelate e quella del vescovo richiede una informativa “riservata” al governo (art. 6.3); speciali accorgimenti e informative riguarderanno l'azione penale esercitata nei confronti di ecclesiastici (art. 8). L'accordo si chiude con la clausola di aggiornamento del testo per via diplomatica “di comune accordo”.

Riguardo all'organizzazione della Chiesa cattolica sul territorio, occorre menzionare la speciale figura collegiale della Conferenza Episcopale Internazionale dei Santi Cirillo e Metodio (CEICEM) sostenuta da Giovanni Paolo II come temporanea soluzione per le questioni pastorali nel quadro della “questione jugoslava”¹⁸⁰. I tratti caratteristici dell'organismo episcopale rispondono alle esigenze di una Chiesa locale presente sul territorio, ma consapevole dell'oggettiva difficoltà operativa per un pastorale che intendesse muoversi sull'area di quattro

vato di Bar (Antivari), guidato dal primate di Serbia, e immediatamente soggetto alla Santa Sede, e nel vescovato-diocesi di Kotor, sede suffraganea di Split-Makarska, in Croazia. La Nunziatura apostolica, con sede, sino ad ora non stabilizzata, a Podgorica, è stata istituita il 16 dicembre 2006 (Lett. ap. “*Quo Plenius*”) da Benedetto XVI [cf. BENEDICTUS PP. XVI, «Littera Apostolica “*Quo Plenius*”. Nuntiatura Apostolica constituitur apud Rempubicam Montis Nigri, 16.12.2006», in *AAS* 99 (2007) p. 405]. Il Nunzio, dal 2010, esercita l'incarico diplomatico in Bosnia-Erzegovina. Cf. «L'Unione europea come comunità di valori...» cit. p. 2.

La scissione tra Serbia e Montenegro ha ricomposto anche le funzioni dell'esarcato Apostolico di Novi Sad che, sino al 2013, riuniva i cattolici di rito bizantino. La Congregazione per le Chiese Orientali ha però ristretto la giurisdizione dell'Esarca ai soli fedeli di Serbia (dando così luogo all'Esarcato Apostolico di Serbia) e ha ricondotto i cattolici di rito bizantino del Montenegro alla giurisdizione dei vescovi di rito latino [cf. CONGREGATIO PRO ECCLESIIS ORIENTALIBUS, «Decretum “*Attenta norma*”, 19.1.2013», in *AAS* 105 (2013) p. 187].

Da un raffronto statistico del decennio 2006-2016, consultabile dall'*Annuario Statisticum Ecclesiae* cit., si ricava un aumento del numero di parrocchie (da 47 a 63), il sempre esiguo numero di vescovi (da 2 a 3); le sedi di formazione-seminari (da 1 a 2). Per gli istituti scolastici religiosi (ossia scuole materne, primarie, medie inferiori e superiori) nel 2006 non ne sono segnalate, mentre nel 2016 sono istituite due scuole materne. Gli Istituti maschili di diritto pontificio sono 12 nel 2016, mentre 77 sono gli Istituti femminili “centralizzati” (“*domus coniunctae*”).

¹⁸⁰ Cf. VECCHI, F., «La CEICEM: riorganizzazione conservativa o smantellamento? Una questione aperta per la Chiesa nei Balcani occidentali», in *Anuario de Derecho Canónico* 7 (2018) pp. 161-190. L'originario progetto wojtyliano prevedeva una confederazione tripolare di episcopati di cui, quello serbo, avrebbe provveduto alla copertura pastorale del settore sud-orientale jugoslavo (cf. *Anuario Pontificio* (2017), Città del Vaticano 2017, p. 1080).



Stati (Serbia, Montenegro, Macedonia e Kosovo): esiguità della comunità di fedeli cattolici; diffusione sparsa su un territorio sovranazionale; variabilità delle relazioni formali tra episcopato e autorità politiche.

La Conferenza, nata il 22 dicembre 2004, prendeva su di sé l'eredità della Conferenza Episcopale di Serbia, della Repubblica Federale di Jugoslavia (1997), riorganizzata, a seguito della fondazione della cd. "terza Jugoslavia", come Conferenza Episcopale di Serbia-Montenegro¹⁸¹.

Il rafforzamento dell'identità nazionale in termini politici e giuridici delle singole ex repubbliche jugoslave non sembra favorire la CEICEM, i cui vescovi devono affrontare seri problemi organizzativi per una effettiva "missione apostolica", connessi con una prospettiva di ecumenismo e di dialogo interreligioso, specialmente con la Chiesa ortodossa. Per altro verso, è proprio la natura di soggetto giuridico superstatale e trasversale ai confini nazionali geopolitici, il punto di incrocio di debolezza e di forza della CEICEM. Tale organismo si conferma, infatti, potenziale fattore di articolazione del dialogo che, prendendo adito dalle Chiese locali, si irradia nel territorio diocesano e vi si integra sino a colmare gli inevitabili vuoti prodotti da un rapporto limitato al livello tecnico-diplomatico delle nunziature. Per questo motivo, a fronte dell'opzione pessimistica sostenuta dai vescovi cirillo-metodiani, orientati all'estinzione del collegio episcopale, la Santa Sede propone una strategia attendista, nella speranza che la funzione di integrazione europea, attribuita un tempo da Papa Wojtyła, possa ancora nel prossimo futuro esercitare un'influenza nell'evoluzione della politica ecclesiastica regionale¹⁸².

¹⁸¹ Cf. SBUTEGA, A., *Storia del Montenegro*, cit. p. 500.

¹⁸² Cf. HRABOVEC, E., «Giovanni Paolo II, il culto cirillo-metodiano e la visione europea», in *I Santi Cirillo e Metodio e la loro eredità religiosa e culturale, ponte tra Oriente e Occidente*, ed. HRABOVEC, E. - PIATTI, P. - TOLOMEO, R., Città del Vaticano 2016, pp. 319 ss.; FILIPAZZI, A. G., *Rappresentanze e rappresentanti pontifici dalla seconda metà del XX secolo*, Città del Vaticano 2006, p. XVII; ANTÓN, A., *Le Conferenze Episcopali. Istanze intermedie. Stato teologico della questione*, Milano 1972; ARRIETA, J. I., «Organismi episcopali a livello continentale, nazionale, regionale e provinciale», in *Ius Ecclesiae* 10 (1998) pp. 531 e ss.; ID., «Reuniones Internacionales de Conferencias Episcopales», in *Diccionario General de Derecho Canónico* 6, p. 1006, spec. p. 1008; BETTETINI, A., «Collegialità, unanimità e "postestas"». Contributo per uno studio sulle conferenze episcopali alla luce del m. p. "Apostolos suos", in *Ius Ecclesiae* 11 (1999) pp. 493 ss.



8. IL REGIME SULLA PROPRIETÀ E I VAGHI TENTATIVI PER UNA LEGISLAZIONE DEFINITIVA IN TEMA DI RESTITUZIONI

La questione delle restituzioni dei patrimoni privati e delle Comunità religiose nazionalizzate è comune alla compagine degli Stati est-europei un tempo orbitanti nell'area di influenza sovietica¹⁸³. La Russia medesima ha affrontato la questione in tempi piuttosto recenti, ponendo in essere un regime generalista¹⁸⁴. La disciplina che il legislatore montenegrino ha riservato a questo tema è piuttosto debole, preso atto che l'unica normativa che se ne occupi con relativa approssimazione, risalente a una legge sulle restituzioni del 2004¹⁸⁵, si disinteressa sostanzialmente dei patrimoni di origine ecclesiastica, almeno sino all'emendamento legislativo del 2007 che ha assai migliorato e opportunamente integrato il testo normativo. Ciò, senza tuttavia giungere a una soluzione definitiva. Non a caso il governo si è di recente esposto dichiarando che la questione verrà disciplinata nella futura legge generale sulla libertà dei culti¹⁸⁶.

Le incertezze incidenti sulle coordinate future di politica ecclesiastica qui evidenziate possono essere colte con maggiore nitidezza attraverso una prospettiva comparata con le esperienze e le proposte dei legislatori d'area danubiano-balcanica. La legge serba 36/2006 sulla libertà di religione, ad es., enuncia con chiarezza il principio di restituzione dei beni appartenenti a Chiese e Comunità religio-

¹⁸³ Cf. SCHANDA, B., «The recent developments of Church-State relations in central Europe», in FERRARI, S. – CRISTOFORI, R., *Law and Religion in the 21st Century: relations between States and religious communities*, Farnham, Ashgate 2010, pp. 157-165.

¹⁸⁴ Cf. CHAKHOV, M., «La nouvelle loi russe de restitution des biens ecclésiastiques, religion et citoyenneté», in *Annuaire Droit et Religions* 6 (2012-2013) pp. 273 ss. (cf. <https://lid2ms.files.wordpress.com/2014/06/sommaire-tome-1-volume-6.pdf>).

¹⁸⁵ Legge sulla restituzione dei diritti di proprietà e sulla compensazione, del 29 marzo 2004, in *Sl. List. CG*, n. 21/04. Una legge sull'espropriazione 2000-2005, in *Sl. List. CG*, n. 55/2000 e n. 28/2006, ad es., si limita a stabilire una disciplina generale sull'espropriazione dei beni immobili, statuendo il principio della possibile restituzione del bene immobile espropriato al legittimo originario proprietario (art. 11) e precisando che l'interesse pubblico che legittima l'espropriazione può essere stabilito solo «in conformità alla legge» (art. 14.1). L'intero titolo V della legge (artt. 35-60) dedicato al regime del risarcimento per i proprietari espropriati, si concentra sul bene oggetto del procedimento ablatorio, senza mai menzionare i soggetti proprietari.

¹⁸⁶ Cf. IRFR 2017.



se, stante la natura di "sacral and cultural heritage" (art. 27, l. 36/2006 Serbia)¹⁸⁷. Anche il legislatore bosniaco ha inteso circondare la garanzia della restituzione dei beni ecclesiastici espropriati, tramite un riconoscimento inserito nella legge generale sulla libertà religiosa n. 5 del 28 gennaio 2004, mentre l'art. 12.3 sottolinea che tale procedura avvenga "senza discriminazioni"¹⁸⁸.

Ancor più evidente la distanza di prospettiva tra legge montenegrina e ordinamento sloveno e croato: i due Stati a settentrione della ex federazione socialista jugoslava si sono mostrati più sensibili e preconizzatori di una disciplina risarcitoria in armonia con il nuovo corso "post-transitorio", nonostante l'oggettiva difficoltà per la materiale *restituito in integrum* della gran parte degli edifici di culto. È il caso della legge croata sulle Comunità religiose n. 2002¹⁸⁹. È la Slovenia a detenere il primato di armonizzazione legislativa ai parametri giuspubblicistici degli ordinamenti occidentali, perché già l'art. 14 della legge di denazionalizzazione del 7 dicembre 1991, prevedeva il diritto di restituzione dei beni alle Chiese e Comunità religiose, mentre una legge n.126/2003 integra il principio con la previsione di restituzioni di beni illegalmente sottratti. Restano purtroppo i molteplici, e spesso insormontabili, impedimenti oggettivi al riconferimento in natura del bene al suo legittimo originario proprietario, nonostante i meriti e le proiezioni volitive del legislatore¹⁹⁰.

¹⁸⁷ La l. serba n. 45/2005, artt. 51 e ss., istituiva una specifica Agenzia per la restituzione dei beni confiscati a Chiese e Comunità religiose. Più diffusamente, VECCHI, F., «La "post-transizione" serba in tema di libertà religiosa: prove pratiche di armonizzazione della tradizione sinfonica bizantina con i modelli giuspluralisti europei», in *Diritto e Religioni* 12 (2017) pp. 262 ss. e 309.

¹⁸⁸ Una prospettiva "superconfessionale" della politica sulle restituzioni patrimoniali è confermata dalla previsione esplicita sulla restituzione dei beni espropriati inserita nel Protocollo addizionale all'Accordo tra Santa Sede e Bosnia Erzegovina, del 19 aprile 2006. Cf. VECCHI, F., «La Bosnia Erzegovina post-Dayton, emblema balcanico di una transizione costituzionale *sine die*, e la libertà religiosa», in *Diritto e Religioni* 10 (2015) pp. 350 e 377 nota 202.

¹⁸⁹ Cf. VECCHI, F., «Il consolidamento del regime confessionale separatista e dialogante in Croazia: conferme dell'emancipazione del "fattore religioso" dai portati etno-nazionalisti», in *Diritto e Religioni* 9 (2014) pp. 245 note 58 e 59, e pp. 262 e 267. Analogamente alla Bosnia Erzegovina, il problema delle espropriazioni ha trovato una sede privilegiata nel Concordato del 1996 tra Santa Sede e Croazia, artt. 13.1-5 e nell'Accordo su Questioni Economiche del 1998, artt. 2.1 e 2.2.

¹⁹⁰ VECCHI, F., «Diritto e religione nell'ordinamento giuridico della Slovenia nella "post-transizione": oscillazioni tra separatismo pluralista e rigidità statutale sulla *libertas ecclesiarum*», in *Archivio Giuridico Filippo Serafini* 235 (2015) p. 131 nota 131.



La più recente legge sulla restituzione dei diritti di proprietà e sulle compensazioni del 2004, emendata il 25 luglio 2007¹⁹¹, si avvertiva, manifesta una nuova attenzione – per altro verso, per nulla risolutiva – verso l’annosa questione. L’art. 8, infatti, riconosce la possibilità delle restituzioni o del risarcimento “*per gli enti non commerciali*” avvertendo, tuttavia, che la normativa che disciplina le “*condizioni, modalità e procedure di restituzione dei beni a favore di Comunità religiose saranno regolate da una legge speciale*” (art. 8.2)¹⁹².

L’integrazione di tale normativa, ora in sospenso, è quanto mai necessaria per il soddisfacimento delle politiche attuative di integrazione europea e il programma di perfezionamento del processo istituzionale “post-transitorio” in cui il Montenegro è ancora oggi impegnato¹⁹³.

La misura della complessità della questione delle restituzioni immobiliari a favore delle Comunità religiose espropriate, acuita dall’incrocio tra prevenzioni temporali delle titolarità giuridiche, è ulteriormente espressa dagli orientamenti adottati dalla giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo nelle sue decisioni¹⁹⁴.

¹⁹¹ Cf. *Sl. List. CG*, n. 12/07, SU-SK n. 01-132/39 [cf. Sito on-line <http://liceducois.it> (consultazione 5.7.2018)].

¹⁹² La legge si limita a riconoscere un diritto in astratto, fissando, al momento, le condizioni burocratiche per avviare le procedure amministrative, con la presentazione da parte della Comunità religiosa di una domanda di registrazione completa dei necessari dati: “Chiese e comunità religiose possono presentare una domanda di registrazione della proprietà situata nel territorio della Repubblica del Montenegro di cui siano state spogliate senza equo compenso o valore di mercato.

Ai fini dell’attuazione di cui al paragrafo 1 del presente articolo occorre indicare i dati per l’identificazione del vecchio proprietario o i suoi eredi, dei beni confiscati e la causa della confisca, da presentare al Ministero delle Finanze, entro tre mesi” (art. 8.bis).

¹⁹³ Osserva la dottrina che i settori fiscali relativi alla privatizzazione e alle restituzioni sono centrali ai fini della transizione economica. Cf. SCUDIERO, M., «Democratizzazione all’Est...» *cit.* p. 21 nota 10. Più di recente, il Parlamento Europeo, con *Risoluzione* 11 marzo 2015, §31 ha sottolineato “l’importanza della restituzione delle proprietà confiscate alle Chiese e Comunità religiose minoritarie sotto il regime comunista; sottolinea il ruolo dello Stato nel sostenere una politica imparziale nei confronti delle Chiese storiche nel Paese, ivi comprese quelle appartenenti alle minoranze; sottolinea che la libertà religiosa non può essere garantita in assenza di tale restituzione” [cf. GUUE, «Relazione 2014 sui progressi compiuti dalla Serbia. Risoluzione del Parlamento Europeo del 11 marzo 2014/2949 (RSP)», in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015I-P0065&from=IT> (consultazione 7.7.2018)].

¹⁹⁴ È il caso della sentenza definitiva motivata nel senso della irricevibilità della domanda (n. 26501/05) con cui la Corte Europea dei Diritti dell’Uomo (=EDU) ha risolto all’unanimità di giu-



9. LA LEGISLAZIONE IN MATERIA DI EDILIZIA DI CULTO E URBANISTICA, TRA PRINCIPI FUNZIONALI E SIMBOLICI

Trattando del regime giuridico degli edifici di culto, la dottrina italiana osserva puntualmente come, in concomitanza con certi orientamenti di liberalismo morbido verso il fattore religioso o anche al più immediato scopo di consolidare la destinazione d'uso del manufatto alla sua funzione culturale, il legislatore si sia spinto anche a teorizzare "*una sorta di servitù d'uso pubblico sulla aedes sacra, in favore della collettività dei fedeli*"¹⁹⁵. Queste notazioni ci ricordano che l'opzione di "benevolenza normativa" della legislazione ecclesiastica è sempre in rapporto di simbiosi con la funzione sociale espressa dalle strutture confessionali. Tenendo conto dell'attuale contrazione funzionale della Chiesa sul tessuto sociale (i mo-

dizio su una questione di illegittimità della richiesta di restituzione di terre espropriate, dopo la II Guerra Mondiale, a danno della Chiesa Ortodossa Serba di Montenegro che ne lamentava la mancata restituzione e sosteneva il pregiudizio sofferto per violazione del diritto di proprietà.

La ricorrente diocesi (eparchia) di Budimljansk-Nikšić si appellava a tale Corte sovranazionale, frustrata nelle sue aspettative, dopo i ricorsi presentati al governo del Montenegro (2004) e una serie di pronunce sfavorevoli emesse da Tribunali nazionali. Nel maggio 2003, la Corte Costituzionale del Montenegro aveva infatti dichiarato l'incostituzionalità di alcune disposizioni della legge sulle restituzioni, per quanto atteneva al procedimento di restituzione in natura dei beni espropriati, sostenendo la legittima lesione del diritto di proprietà degli attuali ultimi possessori. In termini non dissimili, una decisione (emessa il 22 settembre 2005) dal Tribunale Amministrativo nazionale investito dell'identica questione, disponeva nuovamente a sfavore delle ricorrenti.

In ultima istanza, la Corte EDU, con sentenza 15 giugno 2005, rispondeva alle contestazioni che la ricorrente aveva fondato sulla legge montenegrina di restituzione dei patrimoni espropriati del 2004 (in partic., ex art. 6 sul diritto degli ex proprietari al rimborso per compensazione o indennizzo). La Corte argomentava la sua decisione di irricevibilità in base alla Convenzione Europea sui Diritti dell'Uomo, art. 1, Protocollo n. 1 (protezione dei beni) e art. 14 (divieto di discriminazione), imponendo il suo ragionamento sul principio di prevenzione temporale. In altri termini si osservava che la legislazione che prevedeva il ripristino integrale o parziale di beni oggetto di confisca in virtù di normativa riferibile a un regime precedente, poteva in astratto considerarsi come creazione di un nuovo diritto di proprietà ma che, tuttavia, tale normativa non aveva effetto vincolante ai fini del ripristino di una proprietà di beni trasferiti prima della ratifica della Convenzione, da parte degli Stati (come il Montenegro) interessati al procedimento.

La Corte di Strasburgo abbracciava quindi la tesi del difetto di competenza all'esame della causa di espropriazione per ragioni temporali, essendo l'espropriazione avvenuta in un tempo anteriore all'entrata in vigore della Convenzione invocata. Si consulti il sito www.echr.coe.int.

¹⁹⁵ Cf. TEDESCHI, M., *Manuale di diritto ecclesiastico*, Torino 2010⁵, p. 279, con rinvio a GIUFFRÈ, A., *Profili giuridici dell'edilizia di culto*, Roma 1983.



nasteri hanno ceduto alla Stato quegli strategici settori di intervento socioassistenziale che, un tempo, li avevano resi centri vitali, nell'assistenza ospedaliera o nella cura degli orfani o nella formazione scolastica per gli indigenti)¹⁹⁶, si deve ammettere che il principio di *favor religionis* non abbia sofferto un pregiudizio significativo.

Va tuttavia riconosciuta alla normativa post-transitoria montenegrina una specifica sensibilità che prescinde dalla funzione sociale e si concentra tutta sul culto della memoria. Il legislatore ha fuso nella legge sui monumenti commemorativi, del 19 giugno 2008¹⁹⁷, culto laico e religioso: vi è pervenuto attraverso la rielaborazione celebrativa degli ideali umani travolti dalle guerre civili e dalle sofferenze collettive di un comune olocausto. In tal senso, a ogni soggetto che sia portatore rappresentante di valori è riconosciuto il diritto di edificare un monumento commemorativo, sia esso il “(...) *comune, la comunità locale, la Comunità religiosa o un'altra persona giuridica*” (art. 14.1). Pur nel riconosciuto primato dell'interesse pubblico (art. 3), nella cura della memoria la legge assegna un valore trasversale al luogo commemorativo, senza il sovraccarico di criteri distintivi che possano relativizzarne il tributo civile: cosicché diviene monumento commemorativo anche il cimitero confessionale (art. 2.2) in cui la memoria si compenetra delle ragioni della fede. Coerentemente, è fatto divieto di ogni opposta apologia che fosse intesa a edificare monumenti memoriali celebrativi di “*conflitti tra popoli avvenuti esclusivamente per ragioni religiose o nazionalistiche*” (art. 10.3).

La centralità della disciplina sugli edifici di culto, quale espressione applicativa di una libertà più generale in certo modo comprensiva della stessa libertà religiosa, viene anche espressa sul profilo delle competenze all'erogazione di finanziamenti pubblici a sostegno dell'edilizia religiosa, sostenendo così che, nel concorso tra enti locali e Stato centrale, emergesse comunque un primato alla pertinenza esclusiva di quest'ultimo¹⁹⁸.

Tali richiami rinviano all'omologa disciplina espressa nel diritto ecclesiastico del Montenegro: normativa sparsa, radunata tra le disposizioni negoziali degli Accordi stesi tra governo e Comunità religiose e l'unico riferimento legislati-

¹⁹⁶ Cf. KUBURIĆ, Z., «Montenegro» *cit.* p. 479.

¹⁹⁷ Cf. l. 19 giugno 2008. In *Sl. List. CG*, n. 40/2008 (con emendamento nel 2011).

¹⁹⁸ Cf. FINOCCHIARO, F., *Diritto ecclesiastico*, ed. BETTETINI, A. – LO CASTRO, G., Bologna 2007², pp. 249 e spec. p. 252.



vo, scritto all'art. 32.18 della legge sulla costruzione di edifici del 1° dicembre 2000¹⁹⁹. La norma contempla il permesso di costruzione e, con stile laconico, prescrive che questo viene concesso dal Ministero competente, relativamente a quelli che indica come "edifici di rilevante importanza per la Repubblica" (art. 32.3), tra essi elencando quelli che, come i luoghi di culto, sono "in grado di raccogliere un certo numero di persone" e per i quali indica la cubatura, fissata a oltre mille mq. di ampiezza in superficie e con elevazione dal suolo superiore a quattro piani (art. 32.18).

Data l'importanza della disciplina ci si sarebbe aspettati la scrittura di una normativa più attenta, dettagliata e completa. Occorre, tuttavia, menzionare un aggiornamento disciplinare²⁰⁰, avvenuto con il varo della legge sulla pianificazione del territorio e edilizia, e il rilascio della concessione edilizia per gli edifici di culto del 22 agosto 2008²⁰¹, al cui art. 91.7 si precisa che l'autorità amministrativa competente (che potrà essere statale o locale) rilascerà l'autorizzazione edilizia sulla base di un documento di pianificazione urbanistica a favore di edifici religiosi.

La scelta di politica ecclesiastica è, dunque, orientata alla flessibilità dello strumento pattizio: segno della volontà del legislatore di concedere una certa libertà di manovra alle parti contraenti – e, del resto, la materia si presta per sua natura a rapporti di confronto dinamico, in progresso con le esigenze mutevoli del territorio – a livello di rapporti tra amministratori locali e singole Comunità confessionali. D'altra parte, in una prospettiva comparata sugli Stati balcanici occidentali, l'alternativa tra disciplina negoziale e legislativa propone un quadro assai variabile: Croazia e Bosnia-Erzegovina sembrano, infatti, prediligere modelli negoziali o misti. Per la Slovenia, invece, lo strumento legislativo è preferito, mentre il modello serbo è rigidamente legislativo-unilaterale²⁰².

¹⁹⁹ Cf. *Sl. List. CG*, n. 55/2000.

²⁰⁰ Aggiornamento minimo, ma sempre utile, giacché estende la cubatura del progetto edilizio a oltre tremila mq.

²⁰¹ Cf. *Sl. List. CG*, n. 51/08.

²⁰² Per la Croazia cf. VECCHI, F., «Il consolidamento del regime confessionale...» *cit.* pp. 272, nota 170, 273, nota 177 e p. 274; con specifico riguardo all'accordo tra Bosnia-Erzegovina e Santa Sede del 2006, art. 11.1-3, vedasi ID., «La Bosnia Erzegovina post-Dayton...» *cit.* pp. 379-380; per la Slovenia, si confronti la legge generale sulle Comunità religiose, n. 14/2007 art. 26, in ID., «Diritto e religione nell'ordinamento giuridico della Slovenia...» *cit.* pp. 113 nota 91, pp. 121-122 nota 109 e p. 144;



10. IL LAVORO DEI RELIGIOSI: LA LEGISLAZIONE FISCALE, ASSISTENZIALE
E ASSICURATIVA PER QUANTI SVOLGANO “FUNZIONI RELIGIOSE”

È di tutta evidenza che l'attività di missione svolta dalle Comunità religiose e dai ministri del culto comporti una presenza e un'operatività trasversale alle istituzioni civili. A questa collaborazione può concorrere anche la messa a disposizione allo scopo, divenendone elementi strumentali, di beni mobili (le suppellettili sacre necessarie allo svolgimento del rito) e immobili (edifici di culto per le celebrazioni e le esigenze di riunione dei fedeli), non meno del fondamentale impegno dei religiosi ad assicurare il contatto spirituale con i fedeli²⁰³.

In tal senso il finanziamento delle attività di religione o culto assume la dimensione concettuale di un evento comprensivo della realtà della vita confessionale. Gli ordinamenti giuridici statuali riconoscono generalmente un supporto normativo inteso a garantire la sussistenza dei ministri di culto, con un apposito trattamento circa la retribuzione e la disciplina della previdenza sociale.

Il legislatore montenegrino, anche in questo caso, riesuma la legge del 1977 per assicurare non un diritto, ma eventuali finanziamenti pubblici per le esigenze culturali. Ne segue che il modello di riferimento, in linea con il precetto separatista, sia quello dei sovvenzionamenti “alla francese”²⁰⁴. Di fatto, tali sussidi finanziari restano insufficienti, affidando alle donazioni dei fedeli la principale voce di sostentamento ecclesiale. Esiste in ogni caso un'importante leva normativa basata sul meccanismo del finanziamento diretto e indiretto (quest'ultimo comportando sgravi fiscali sul carico di imposte per attività di missione). È questa una dimensione disciplinare in cui l'arsenale terminologico è largamente attinto

quanto alla Serbia, si consulti la legge fondamentale n. 36/2006, artt. 32.1-6, in ID., «La “post-transizione” serba...» cit. p. 254.

²⁰³ Vedasi BOTTA, R., *Il lavoro dei religiosi*, Padova 1984; BENIGNI, R., *L'identità religiosa nel rapporto di lavoro. La rilevanza giuridica della fede del prestatore e del percettore d'opera*, Napoli 2008.

²⁰⁴ Cf. TAWIL, E., «La République ne reconnaît, ne salarie, ni ne subventionne aucun culte», in *Annuaire Droit et Religions* 1 (2005) pp. 57 ss. [cf. https://lid2ms.files.wordpress.com/2014/06/skmbt_c224e16032413450.pdf (consultazione 7.7.2018)]. In effetti, il Ministero dei Diritti Umani e delle Minoranze assicura sostegni finanziari pubblici a tutte le confessioni religiose che ne facciano richiesta, siano esse registrate o meno, per gli scopi confessionali più diversi: costruire santuari; programmi di istruzione o progetti culturali; contributi per l'assicurazione sociale e sanitaria del clero (cf. IRFR 2017).



dalla scienza economica (si pensi allo "stipendio"), con la consapevolezza del valore puramente metaforico e approssimativo di tali concetti tecnici²⁰⁵. Analoghe osservazioni valgono per i meccanismi di assistenza e previdenza che alla "attività produttiva" del ministro di culto sono funzionalmente legati.

In proposito, una legge sull'assicurazione malattie del 9 giugno 2004²⁰⁶, n. 39/2004, ha ad oggetto il diritto all'assistenza sanitaria di "sacerdoti e funzionari religiosi, nonché monaci e monache" che non godano di altre forme di assicurazione (art. 8.24). La legge prevede due tipologie di assistenza sanitaria: obbligatoria (per un principio di solidarietà sociale), sotto il controllo del Fondo per l'Assicurazione Sanitaria²⁰⁷, ex art. 3, e volontaria, quale "forma speciale di assicurazione sanitaria" (art. 4).

L'art. 39.6 individua nelle Comunità religiose (ortodossa e islamica, nonché la Chiesa cattolica)²⁰⁸ gli enti gestori dei dati personali dei religiosi e ministri di culto, per quanto attiene "(...) gli assicurati di cui all'articolo 8, paragrafo 1 articolo 24 della presente legge, (circa) le applicazioni nel settore delle assicurazioni, la cessazione di assicurazione, così come i cambiamenti di tali dati"; questi sono intesi quali enti sostituti di imposta (ex art. 64.6)²⁰⁹, stabilendo la legge anche i termini e le scadenze entro cui le Comunità debbono provvedere ai versamenti contributivi per l'assicurato (art. 67.3), nonché i tassi contributivi da applicare (fissati al 7,5 per cento, ex art. 66.7).

La legislazione montenegrina ha di recente messo a punto una serie di norme di natura assistenziale, assicurativa e pensionistica in cui i religiosi sono oggetto di specifica disciplina.

²⁰⁵ Lo "stipendio" corrisposto al ministro di culto, diversamente dall'emolumento "di tipo alimentare" versato al dipendente statale, riconosce la specifica attività di "chi si dedichi alla missione salvifica" anche con lo scopo di un perfezionamento spirituale. Così, FINOCCHIARO, F., *Diritto ecclesiastico*, cit. pp. 221 e 285.

²⁰⁶ Cf. *Sl. List. CG*, n. 39/2004.

²⁰⁷ Il Fondo conserva un Registro dei contribuenti assicurati (art. 36.1) contenente i dati dell'assicurato e dei contributi da versare per l'assicurazione sanitaria (art. 37), oltre a ulteriori dati identificativi personali e del reddito complessivo, ai fini della definizione della base assicurativa (art. 38).

²⁰⁸ Con ciò, prefigurando un diverso assetto disciplinare per i ministri di culto appartenenti ad altre confessioni religiose.

²⁰⁹ Art. 64.6, l. 2004: "I soggetti preposti al versamento contributi sono (...) - per gli assicurati di cui all'articolo 8, paragrafo 1 articolo 24 della presente legge - la Chiesa ortodossa, la Comunità religiosa islamica o la Chiesa cattolica romana".



Nella legge sull'assicurazione sanitaria obbligatoria del 8 agosto 2011²¹⁰, l'art. 8.24 annovera tra i soggetti titolari di un diritto all'assicurazione obbligatoria anche i “(...) *preti e capi religiosi, monaci e monache (in seguito detti persone che svolgono funzioni religiose), se non sono necessariamente assicurate su altra base*”. Anche qui le Comunità religiose vengono investite di alcune specifiche funzioni sulla gestione dei dati degli assicurati (art. 39.6)²¹¹, in affiancamento alle già segnalate competenze di cui è incaricato il Fondo Assicurativo (artt. 36-39).

Una speciale attenzione per lo *status* assistenziale dei religiosi è anche espressa dalla legge sui contributi per l'assistenza sociale obbligatoria, del 7 marzo 2012²¹², che, ex art. 5.1/14 e art. 6.1/21, indica tra i soggetti tenuti agli obblighi contributivi per il conseguimento del diritto alla pensione e all'assicurazione sanitaria di invalidità “*i sacerdoti, i funzionari religiosi, i monaci e le monache*”, chiamando le Comunità religiose come sostituti di imposta (art. 5.2.3 e art. 6.2.5).

Vengono poi stabiliti sia i criteri per il calcolo del pagamento dei contributi per la pensione e l'assicurazione di invalidità (art. 9.9), da parametrare al livello di formazione scolastica e agli anni di servizio del religioso, secondo un tetto la cui base “*non può essere inferiore alla base di contribuzione minima mensile*”, mentre, ai fini dell'assicurazione sanitaria obbligatoria (art. 10.5), si conformerà a una base del “*20 per cento del salario medio mensile in Montenegro*”, sia i tassi dei contributi da versare²¹³.

²¹⁰ La legge garantisce ai cittadini l'assicurazione sanitaria, in quanto espressione di un più generale diritto all'assistenza sanitaria (art. 1), precisando, tuttavia, che la sua *ratio* supera la prestazione sanitaria obbligatoria, in vista di una concorrente assicurazione sanitaria volontaria (art. 2 n. 3 e art. 4) (cf. *Sl. List. CG*, n. 40/11).

Questa normativa è stata aggiornata, senza novità di rilievo, da una legge sull'assistenza sanitaria 26 luglio 2013, n. 36/13, salvo la modifica della formula ex art. 2.3, nel senso che scopo della legge è creare le condizioni per “l'introduzione di una assicurazione sanitaria integrativa”.

²¹¹ Art. 39.6, l. 2011: “Obbligati per la tenuta del registro dei dati degli assicurati sono (...) la Chiesa ortodossa, la comunità religiosa islamica e la Chiesa cattolica romana per i partecipanti ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 1, punto 24 della presente legge – l'applicazione di assicurazione, la cessazione di assicurazione, così come i cambiamenti di tali dati”.

²¹² Oggetto della legge è, ex art. 1, “stabilire i contributi per l'assicurazione sociale obbligatoria, obbligazioni, base e il tasso di contribuzione, il soggetto tenuto al calcolo e al versamento, le scadenze e altre questioni relative al pagamento dei (detti) contributi” (cf. *Sl. List. CG*, n. 14/12).

²¹³ I contributi per la pensione e l'assicurazione di invalidità ammontano al 20 per cento (ex art. 15.4); quelli dell'assicurazione sanitaria al 12,3 per cento (ex art. 17.6).



Si segnala, infine, una legge su pensioni e invalidità del 2013, la quale inquadra come "lavoratori autonomi"²¹⁴ i "sacerdoti, funzionari religiosi, monaci e monache se non sono necessariamente assicurati su base diversa" (art. 11.3), mentre conferma le Comunità religiose come gestori di dati e sostituti di imposta dei religiosi, ex art. 131.3²¹⁵.

Un altro versante disciplinare su cui la normativa ecclesiastica si è ormai prodotta a sistema compiuto riguarda il regime fiscale. Ci si riferisce all'art. 6.1 della legge sulle imposte sulle persone giuridiche del 2010²¹⁶, secondo cui "l'imposta sul reddito non è dovuta da (...) gruppi religiosi (...) e dalle organizzazioni non governative, se sono conformi alla legge speciale stabilita per l'esecuzione di attività no profit". E inoltre: "In via eccezionale, se le persone di cui al paragrafo 1 del presente articolo svolgono un'attività di reddito, queste persone sono contribuenti dell'imposta sul profitto per questa attività" (art. 6.2). Si tratta di una normativa interessante giacché introduce un duplice criterio: di *favor Ecclesiae* legato sia a un parametro funzionale (l'attività di cura per un interesse pubblico) che a uno materiale, riferibile alle agevolazioni fiscali applicabili agli enti *no profit*, tra cui vanno ascritti gli enti e le associazioni di volontariato²¹⁷.

Un atteggiamento favoritivo verso la fiscalità del fenomeno religioso è ravvisabile, ancora, nei criteri di composizione della base imponibile del reddito dichiarato²¹⁸. Analoghe conclusioni si ricavano dall'esame della legge sulle imposte sulle persone fisiche del 31 dicembre 2014²¹⁹, prevedendo l'art. 24.1 che "le spese sostenute per scopi (...) religiosi (...) sono riconosciute come spese sino al 3 per cento del totale del reddito".

²¹⁴ L'art. 9, l. 2013 distingue tre tipologie di assicurati: lavoratori dipendenti; lavoratori autonomi e agricoltori (cf. *Sl. List. CG*, n. 38/13).

²¹⁵ Art. 131.3, l. 2013: "I gestori della presentazione di dati per il Registro sono (...) la Comunità religiosa per l'assicurato di cui all'articolo 11, punto 3 della presente legge nonché per l'assicurazione e per il suo annullamento, così come per la modifica di tali dati".

²¹⁶ Ex art. 1.1, l. 2010, questa "introduce l'obbligo di pagare l'imposta sul reddito delle società" tenuto conto che la legge intende per "società": "un'entità giuridica residente o non residente che svolge un'attività a fini di profitto" (art. 2.1) (cf. *Sl. List. CG*, n. 86/09).

²¹⁷ Cf. TEDESCHI, M., *Manuale di...*, cit. pp. 252 ss.

²¹⁸ Così, ex art. 14, l. 2010: "per le spese per scopi (...) educativi, religiosi (...) è riconosciuto uno sgravio di spesa fino al 3,5 per cento del totale del reddito".

²¹⁹ Cf. *Sl. List. CG*, n. 60/14. L'art. 5, n. 7, l. 2014 prescrive che non sono considerate entrate economiche derivate da reddito, le attività organizzate a fini di assistenza sociale e umanitaria.



Né la direttrice legislativa muta di orientamento nella legge sul valore aggiunto (aggiornata al 5 marzo 2015²²⁰ che, all'art. 26.9, esplicitamente prevede l'esenzione dall'IVA di quelle attività di interesse pubblico tra cui vanno annoverati "(...) *i servizi e la commercializzazione di prodotti direttamente legati a servizi religiosi forniti dalle Comunità religiose per soddisfare le esigenze dei credenti, in conformità con i regolamenti relativi a tali comunità*"²²¹.

11. L'INSEGNAMENTO RELIGIOSO NEGLI ISTITUTI SCOLASTICI, TRA RIGIDO SEPARATISMO E MODELLI DI TUTELA DEL NEUTRALISMO MULTICULTURALE

La libertà di insegnamento della religione nella scuola, sia privata che pubblica, è uno degli aspetti chiave su cui poter fondare, con buona approssimazione di certezza, valutazioni di ordine generale e sistematico sul grado di reale democrazia di un ordinamento giuridico. Nello speciale rapporto federativo con la Serbia, tale disciplina si è rivelata la cartina di tornasole del differente approccio in materia di politica riformista ecclesiastica²²². Inspiegabilmente, questo settore di indagine, che dovrebbe essere un comune territorio di ricerca, riscuote un minore interesse negli storici delle istituzioni, che pure disporrebbero di materiale su cui svolgere opportuni approfondimenti²²³, a confronto con le attenzioni che gli riserva il giurista di diritto pubblico e, in specie, ecclesiastico.

Il legislatore montenegrino, a far stato dalla Cost. del 2002, si è occupato a più riprese della questione dell'insegnamento della religione nella scuola pubblica²²⁴. Su tale presupposto, il 28 novembre 2002 veniva elaborata una voluminosa

²²⁰ Cf. *Sl. List. CG*, n. 9/15.

²²¹ Il tasso generale IVA, fissato al 19 per cento (art. 24), è ridotto al 7 per cento per una serie di voci, tra le quali spiccano le attività e i prodotti editoriali di tipo culturale, nonché i servizi funebri (artt. 24A.4, 5 e 11).

²²² La Serbia, a differenza del Montenegro, adottò nel 2001 un modello confessionale di istruzione religiosa.

²²³ Ci basti la politica ecclesiastica abbracciata da Amfilohije a favore dell'introduzione dell'insegnamento religioso nelle scuole pubbliche, sin dagli anni Novanta.

²²⁴ Nel 2001 il Ministero dell'Istruzione elaborò un testo programmatico (il cd. "Libro dei cambiamenti", in assonanza con la precedente esperienza tracciata in Slovenia con un "Libro bianco") che enunciava i principi fondamentali ispiratori della nuova disciplina scolastica e sui quali, di fatto, il legislatore ha mostrato coerenza di intenti. Si trattava del rispetto dei diritti umani, del pluralismo et-



legge generale sull'istruzione²²⁵. La disciplina, in rispetto del principio separatista, affermava a chiare lettere che "*le attività religiose non sono ammesse*" nelle istituzioni educative pubbliche (artt. 5.1 e 5.3).

Nel contempo, il criterio di costruzione della normativa intendeva recuperare la massima inclusività possibile degli studenti ed enunciava una proposta formativa fondata su un progetto di conoscenza privo di sbarramenti ideologici pregiudiziali. In tal senso, l'art. 2.1 avvertiva che "*l'educazione scolastica mira a fornire la possibilità per lo sviluppo versatile dell'individuo, indipendentemente dal genere, dall'età, dall'origine sociale e culturale, dall'appartenenza nazionale e religiosa (...)*". Tale approccio trovava la sua lineare giustificazione nell'assunto che "*l'educazione scolastica è un'attività di interesse pubblico*" (art. 4). Su tali basi, la legge promuoveva un modello formativo equidistante, possibilmente non discriminatorio e neutrale, che assicurasse agli studenti l'offerta di un insegnamento orientato alla verità "ontologica"²²⁶, ma poco attento a quella metafisica trascendente, in un quadro di uguaglianza formale.

Questi rilievi venivano confermati dall'art. 9, per il quale "*I cittadini montenegrini sono uguali nell'esercizio del diritto all'istruzione, indipendentemente dall'appartenenza nazionale, dalla razza, dal genere, dalla lingua, dalla fede, dall'origine sociale o da altre caratteristiche personali*". La tutela del principio contemplava l'applicazione di misure "estreme", rimesse alla discrezionale iniziativa del direttore scolastico²²⁷. Una misura di analogo "contenimento" era diretta a controllare l'attività del singolo docente il quale, nel caso in cui avesse "*organizzato gli studenti per scopi politici o religiosi*" (art. 111.2) o avesse "*provocato motivi di*

noculturale verso le minoranze; dell'apertura della dimensione scolastica alle regole del decentramento e della collaborazione; delle "pari opportunità" a fronte di ogni tentazione discriminatoria. La questione religiosa rimaneva tuttavia confinata, al pari dei principi educativi religiosi di cui erano garanti i genitori, entro il cerchio chiuso di un "rinvio implicito": il primato della "scuola neutrale" in favore di un sistema scolastico "interculturale", poneva in condizione subalterna il tema dell'insegnamento della religione, ridotto a un mero rinvio di principio (il documento ministeriale vi accennava con un richiamo all'art. 18 Dichiarazione Universale dei Diritti Umani (= DUDU) e all'art. 34 della Cost.).

²²⁵ Cf. *Sl. List. CG*, n. 64/02.

²²⁶ Cf. VITALE, A., *Corso di diritto ecclesiastico*, Milano 1993⁷, p. 362.

²²⁷ È il caso dell'ipotesi contemplata all'art. 83.14 della l. 64/02, secondo cui il Preside aveva la facoltà di scioglimento del Consiglio scolastico, qualora quest'ultimo "avesse consentito nelle strutture scolastiche attività politiche o religiose".



intolleranza nazionale o religiosa” (art. 111.10), avrebbe perfezionato gli estremi giuridici di una giusta causa di interruzione del rapporto di lavoro.

Si tratta di ipotesi limite, difficilmente rinvenibili nei codici degli ordinamenti euro-occidentali, ma pur sempre ipotesi indicative di un percorso lungo, complesso, che non merita di essere sbrigativamente incasellato nel contesto di una post-ideologia di ritorno. Altre sembrano essere le preoccupazioni del legislatore di Podgorica, attento all’esperienza del diritto internazionale, e tutt’altro che appiattito su una preconcepita avversione contro il fattore religioso. In questa complessa prospettiva va infatti ricondotta la “*comparabilità della qualità del sistema educativo (nazionale) con parametri internazionali*” anche attraverso l’impiego di test internazionali (art. 41B, nn. 5 e 5a).

Sulle modalità di attuazione dei principi costituzionali, ci basti la disciplina a tutela delle minoranze, ampiamente percorsa da tale legge. L’attuazione delle tutele costituzionali si rinviene, ad es., per ciò che riguarda la lingua didattica (cf. art. 11)²²⁸ nelle scuole a maggioranza di alunni appartenenti a minoranze; per le quote rappresentative scolastiche (art. 31A.1); per gli obblighi di formazione linguistica nella lingua minoritaria da parte dei docenti (art. 101.3)²²⁹; per i testi scolastici, in lingua minoritaria (art. 114), così come per i documenti pubblici rilasciati dalla scuola (art. 115) e altri eventuali sussidi (art. 136.13).

D’altra parte, la tutela degli studenti riceveva un forte sostegno dall’ingresso normativo del principio della cd. “consulenza parentale” che (artt. 94, 95 e 97) offriva ai genitori strumenti pregevoli, sebbene non materialmente configurati, volti a favorire l’interlocazione attiva delle famiglie con la struttura scolastica²³⁰.

La legge sulla scuola primaria, dell’8 agosto 2011²³¹, percorre la medesima direttrice svolta dalla legge ora esaminata, con l’ulteriore consolidamento dei principi generali sanciti nella nuova Cost. del 2007, in un’ottica di separatismo

²²⁸ Art. 11.2, l. 2002: “In ambienti in cui la maggioranza o parte significativa della popolazione è costituita da membri della minoranza e da altre comunità nazionali minoritarie, l’insegnamento viene svolto nella lingua delle comunità nazionali minoritarie”.

²²⁹ Art. 101.3, l. 2002: “Gli insegnanti delle istituzioni o di una classe speciale di minoranza, oltre alle condizioni previste dalla legge, devono possedere una conoscenza effettiva della lingua e della letteratura della minoranza e della lingua montenegrina”.

²³⁰ In particolare, l’art. 95.4, nell’istituire il Consiglio dei genitori, attribuiva loro la facoltà di reclamo circa le attività educativo-scolastiche poste in essere nell’istituto.

²³¹ Cf. *Sl. List. CG*, n. 40/11.



rigoroso²³²: circostanza, questa, che collide con le attese sottoscritte senza vaghe perifrasi nel Concordato con la Chiesa cattolica del 2011, il cui art. 18 esprime una speranza – quella dell'ipotetico insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche – verso cui i successivi sviluppi normativi non sembrano prospettare alcun progresso futuro. Non solo, infatti, persiste un'eclissi della religione come materia di insegnamento, ma, semmai, secondo l'art. 2²³³, la formazione a livello elementare sembra prediligere apertamente un approccio di tipo scienziasta-positivista, mentre è ribadito in forma plateale che “*nella scuola elementare è vietata l'azione politica e l'attività religiosa*” (art. 9)²³⁴.

È singolare, tra l'altro, osservare la riproposizione dell'equiparazione tra due attività, politica e religiosa, che non dovrebbero essere confuse e tantomeno ricondotte entro una pericolosa equiparazione di trattamento formale, salvo considerare le implicazioni storiche che hanno spesso coinvolto strumentalmente la religione nelle logiche governative²³⁵. La legge insiste sulla cultura nel senso di un

²³² Va ricordato che ulteriori piccole riforme di sistema sono state introdotte come correttivi alla legge del 2002. Di fatto, nell'anno scolastico 2004-2005 fu introdotto l'insegnamento opzionale di Storia della religione (per le classi elementari) ed esteso dal 2009 nel corso di Storia delle religioni I e II (per i licei).

²³³ Art. 2, l. 2002: “L'obiettivo della formazione elementare è l'educazione (...) alle fondamenta della scienza, della tecnica, della cultura e delle arti, così da consentire agli studenti di padroneggiare gli elementi di base della formazione generale e di sviluppare curiosità e interesse per le nuove conoscenze (...)”.

²³⁴ Si tratta, insomma, di un metodo “oggettivista”, privo di contenuti teologici ed epistemologici. In conclusione: “l'approccio ignora l'essenza della religione, che è spirituale ed etica, ma anche perché accentua una visione esteriore, superficiale, di un fenomeno mostrato potenzialmente pericoloso e perciò da ricondurre sotto il controllo statale. Una visione diffidente, orientata al primato dell'ordine pubblico e dello Stato-garante della verità storica e religiosa”. Così, PAVLIČ, M., *L'insegnamento della religione...*, cit. p. 180.

²³⁵ È stata acutamente osservata la sottile differenza tra la dimensione politica e religiosa sulla base dell'appartenenza o meno allo spazio pubblico, per cui “Il legislatore montenegrino distinse tra la dimensione religiosa e quella politica. Il titolo dell'art. 5 recita: «Istruzione pubblica», mentre il successivo art. 6 che proibisce l'attività dei partiti politici nelle scuole viene intitolato «Autonomia dell'istituzione», tenendo conto che la differenza tra le confessioni religiose e i partiti politici corrisponde alla natura diversa dei due raggruppamenti. Questi principi denunciano però anche i residui di una mentalità che nega alle confessioni un posto adeguato in ambito pubblico. Secondo la logica della legge montenegrina del 2002 i partiti politici fanno parte dello spazio pubblico, ma non devono immischiarci nelle attività delle scuole. L'istruzione religiosa invece è esclusa perché la religione non appartiene allo spazio pubblico” (cf. PAVLIČ, M., *L'insegnamento della religione...*, cit. p. 166).



patrimonio ideale e intangibile, come oggetto principale dello scopo formativo non solo statutario²³⁶, ma prioritario dell'insegnamento della scuola pubblica (cf. artt. 65 e 66)²³⁷.

Vanno infine segnalate le norme a tutela delle minoranze etniche e nazionali, per ciò che attiene alla garanzia del rispetto della lingua (art. 11)²³⁸ o dell'istituto scolastico (art. 12)²³⁹.

Questi criteri sono stati estensivamente applicati anche all'ulteriore normativa di settore: ci basti la legge sull'istruzione primaria a domicilio 2013²⁴⁰, volta a garantire la formazione scolastica di base (che in Montenegro è obbligatoria sino al quindicesimo anno di età) anche per gli studenti con disabilità. Va precisato che la legge adotta un concetto esteso di "disabilità", in tale condizione personale comprendendo sia gli *handicap* intellettivi, sia quelli di tipo convenzionale, i cui impedimenti contemplano "difficoltà causate da ostacoli emotivi, religiosi, linguistici e culturali", ex art. 11.1.

Anche in tali circostanze la legge ribadisce e individua gli obiettivi formativi scolastici nella "formazione per la tolleranza reciproca, il rispetto della diversità, la cooperazione con gli altri, il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali e quindi la capacità di vivere in una società democratica" (art. 2.9) e nello sviluppo di "atteggiamenti democratici, di tolleranza e cooperazione (sia in scuola che all'esterno) e nel rispetto dei diritti degli altri" (art. 2.11): progetti che tengono in conto la componente scolastica minoritaria e l'esigenza dell'insegnamento da impartire nelle lingue autoctone native (artt. 76.7 e 79.1).

²³⁶ Art. 123, l. 2011: "Lo statuto scolastico prevede: (...) la realizzazione di attività pubbliche e culturali".

²³⁷ In particolare, l'art. 66.1, l. 2011: "Gli studenti possono partecipare in organizzazioni e società umanitarie, sportive e culturali-artistiche".

²³⁸ Art. 11, l. 2011: "Nelle zone in cui vivono molti membri dei gruppi nazionali ed etnici, sono stabilite scuole o classi in cui è attivato l'insegnamento nella lingua di quei gruppi nazionali o etnici.

Secondo le circostanze e le occasioni, per i membri dei gruppi nazionali ed etnici può essere attivato l'insegnamento nella loro lingua in quelle e in altre scuole e classi".

²³⁹ Art. 12, l. 2011: "Nelle aree in cui convivono membri del popolo jugoslavo e dei gruppi nazionali ed etnici possono essere stabilite scuole o classi con insegnamento bilingue".

²⁴⁰ Cf. *Sl. List. CG*, n. 39/13.



12. LA LIBERTÀ DI RIUNIONE E DI ASSOCIAZIONE DEI FEDELI E IL PRINCIPIO-LIMITE DELL'ORDINE PUBBLICO

Uno tra i profili più delicati e insidiosi per il legislatore di un ordinamento giuridico "di transizione" è quello relativo al trattamento della libertà di riunione e di associazione in attuazione del fondamentale diritto alla pratica di fede in forma singola o in comune. In ogni caso, l'ordinamento montenegrino è costruito su un impianto rigido che disciplina il fenomeno associativo per leggi settoriali, come si ricava dall'art. 5 della legge sulle associazioni non profit (ONG), che esclude l'estensione della sua disciplina alle Comunità religiose²⁴¹.

Senza voler troppo indugiare sui principi astratti, considerando l'ulteriore serie di problemi derivanti dall'apertura di luoghi destinati a tale fine (chiese, sinagoghe, moschee ecc.) la questione si dimostra spigolosa già nella sua formula elementare dell'assicurazione dell'esercizio concreto del diritto, quando si esprima in forma associata, organizzata in un luogo pubblico²⁴².

Simili riserve possono infatti emergere dalla formulazione di impianti normativi che, come nel caso della legge sulle riunioni pubbliche consolidata all'8 agosto 2011²⁴³, stabiliscono un regime puntuale relativamente alla natura della

²⁴¹ Art. 5, l. 29 luglio 1999: "The provisions of this law shall not apply to (...), religious communities (...), foundations and associations established by the State, as well as to non-governmental organizations which are established by separate laws" (cf. *Sl. List. CG*, n. 27/99). Il testo è sostanzialmente riprodotto all'art. 5 della l. sulle organizzazioni non governative del 2017: "Questa legge non si applica (...) alle Comunità religiose (...) così come a ogni altra forma di associazione che sia regolata da legge speciale" {cf. «Zakon o nevladinim organizacijama», in *Sl. List. CG*, n. 37/2017, art. 5 [sito on-line <https://www.paragraf.me/propisi-crngore/zakon-o-nevladinim-organizacijama.html> (consultazione 5.7.2018)]}. La legge sul volontariato del 27 febbraio 2012, art. 5, riconosce però tra i soggetti organizzatori di enti di volontariato anche le Comunità religiose. La citata legge prevede anche il divieto di ogni forma di discriminazione, diretta o indiretta, da intendere come: "Direct or indirect discrimination (...) shall be considered any action on any of the grounds (...) which puts a volunteer and beneficiary of volunteering in a disadvantaged position because of a certain quality, status, orientation or beliefs" (art. 10.2) posta a danno del "(...) volunteer and beneficiary of volunteering, in terms of gender, origin, language, race, religion (...)" (art. 10.1).

²⁴² Cf. FINOCCHIARO, F., *Diritto ecclesiastico*, cit. p. 122.

²⁴³ Vedi *Sl. List. CG*, n. 40/2011-1, EPA 704 XXIV. Questa legge rielabora una legge sulle riunioni pubbliche, 12 maggio 2005, in *Sl. List. CG*, n. 31/2005, O1-494/2.



riunione, agli obblighi e alle responsabilità degli organizzatori²⁴⁴ e, in ultimo, ai poteri di autorizzazione-veto rimessi ai preposti organi di polizia.

La legge riconosce il diritto alla riunione pubblica (art. 12) stabilendo una triplice tipologia dell'evento in riunioni pacifiche o per motivi di pubblica protesta; eventi pubblici; altri tipi di riunione (art. 2) che coinvolgano un numero di partecipanti superiore a venti persone. Ognuna di tali modalità di riunione potrebbe essere caratterizzata dallo scopo di religione o culto, stante una certa larghezza della formula ex art. 3²⁴⁵. La legge dovrebbe forse essere più precisa sull'individuazione delle autorità di pubblica sicurezza competenti all'esercizio di un potere di veto che, per maggior coerenza con le istanze democratiche cui il legislatore più spesso si ispira, sarebbe più opportuno rimettere alla diretta valutazione governativa, così da dissipare ogni pericolo di arbitrarietà della decisione adottata²⁴⁶.

È questo il rischio emergente dalla lettura dell'art. 4.1, secondo il quale: *“La libertà di riunione di cittadini può essere temporaneamente limitata al fine di tutelare i diritti di altre persone, l'ordine pubblico e la sicurezza, la moralità pubblica, l'ambiente e la salute umana”*²⁴⁷. L'intenzione della legge sembra, tuttavia, concentrarsi sul mantenimento di quell'ordine fondato sulla pacifica convivenza, attraverso strumenti di controllo intesi a conservare la natura pacifica della manifestazione. Così, si ribadisce la potestà dell'autorità competente all'esercizio del divieto (o allo scioglimento) della riunione pacifica se *“gli obiettivi mirano a violare le libertà e i diritti dell'uomo, o a incoraggiare l'uso della violenza, dell'odio*

²⁴⁴ Gli organizzatori sono tenuti a presentare una domanda di autorizzazione all'autorità di polizia (art. 6). In essa vanno indicati, tra l'altro, dati e informazioni sull'organizzazione e sul numero dei partecipanti (art. 7).

²⁴⁵ Art. 3.1, l. 2011: *“Nell'ambito di raduni pacifici e di proteste pubbliche, ogni raduno organizzato consiste di più di 20 cittadini riuniti in un luogo pubblico per esprimere le credenze e gli interessi politici, sociali e altri”*.

Art. 3.3, l. 2011: *“Sono altre forme di riunioni, quelle nelle quali il raduno è allo scopo di conseguire gli interessi statali, tradizionali, umanitari, (...), culturali e artistici”*.

²⁴⁶ Cf. FINOCCHIARO, F., *Diritto ecclesiastico*, cit. pp. 126-127.

²⁴⁷ Tuttavia, un rischio di distorsione abusiva dell'esercizio di autorità, attraverso una forte strumentalizzazione della legge, non può escludersi anche nell'ipotesi ex art. 4.2: *“La libertà di espressione e la ripresa di riunioni pubbliche è limitata dal divieto di qualsiasi incitamento o incoraggiamento all'uso della violenza, all'odio nazionale, razziale, religioso o altre intemperanze”*.



o per motivi nazionali, razziali, religiosi e di altro tipo" (art. 11.3). Analogamente per quanto attiene alla potestà della polizia di "sospendere o vietare" la riunione se i partecipanti siano sobillati ad azioni di tale natura (art. 20.3)²⁴⁸.

Sicuramente apprezzabile la norma che ex art. 16.2 vieta ai manifestanti pose o abbigliamenti che inducano a favorire condotte violente o contrarie all'ordine pubblico²⁴⁹. In ogni caso, per le fattispecie di reato previste agli articoli ora menzionati, la legge stabilisce la sola comminazione di multe, in capo agli organizzatori (art. 33) e alle persone fisiche (art. 34).

Occorre tuttavia aggiungere che a toni assai meno concilianti è ispirata la legge sulla pace e l'ordine pubblico del 23 dicembre 2011²⁵⁰ la quale, una volta precisata la nozione di ordine pubblico (art. 2) e delle condotte che lo violino (art. 4), nonché di luogo pubblico (art. 3), si focalizza sulle misure coercitive e sanzionatorie nei confronti di quanti si rendano penalmente responsabili in osservanza di una lunga sequela di fattispecie (artt. 5-37) comprendenti le specifiche responsabilità per condotte²⁵¹ contrarie al fatto razziale, religioso o etnico, su persone fisiche (art. 19) o giuridiche (art. 20).

Una vistosa differenza tra il legislatore "transitorio" e indipendente e quello della "Terza Jugoslavia" si coglie nel raffronto tra quella ora esaminata e la legge sull'ordine pubblico del 6 dicembre 1994²⁵². La descrizione dell'ordine pubblico come "*condizione armoniosa delle reciproche relazioni tra cittadini*" (art. 2) tradisce ancora un vago nostalgico richiamo all'idilliaco ordine statuale dell'*ancien régime*, mentre il fattore religioso, al fianco di quello nazionale e razziale, avverso a ogni manifestazione, in pensieri, discorsi o segni potenzialmente offensivi della

²⁴⁸ Art. 20.3, l. 2011: "Gli agenti di polizia hanno il potere di sospendere e vietare la riunione se: (...) i partecipanti sono esortati o incoraggiati dai conflitti armati, dall'odio nazionale, razziale, religioso e da altri motivi di odio o animosità".

²⁴⁹ Art. 16.2, l. 2011: "Ai partecipanti all'assemblea pacifica è vietato indossare uniformi, parti di divise, indumenti o altre caratteristiche che denominano o inneggiano ai conflitti armati o all'uso della violenza, dell'odio nazionale, razziale o religioso o ad altre forme di animosità".

²⁵⁰ Cf. *Sl. List. CG*, n. 23-1/11 – 10/27.

²⁵¹ Il concetto giuridico di "condotta" è inteso in senso molto estensivo, dovendosi a esso ricondurre anche le ipotesi di discorsi, o di scritture, disegni o stampati ispirati ai contenuti vietati, fatti circolare.

²⁵² Cf. *Sl. List., RCG*, n. 41/94.



sensibilità o della morale dei cittadini (artt. 17.1 e 17.3)²⁵³, è ancora oggetto di tutela rafforzata, stante la previsione della detenzione in carcere (sino a due mesi): ipotesi poi abbandonata dal legislatore del “nuovo corso”.

13. LA CONCEZIONE STATUALISTA E NEUTRALIZZATA DEL MATRIMONIO E DELLA FAMIGLIA

Sarebbe scorretto attribuire unicamente allo spirito laicista che aleggia sul nuovo libero parlamento di Podgorica – lo stesso che ha impresso nella legislazione sull’istruzione scolastica in materia confessionale il più intransigente marchio connotante – il carattere pubblicistico che si percepisce anche con più acuti accenti nella disciplina del diritto matrimoniale e della famiglia. Una tendenza alla “neutralizzazione” della legislazione matrimoniale, per necessità non dissimili da quelle che, almeno formalmente, inducono l’attuale legislatore montenegrino alla scelta di unificare la normativa, annullando i precetti delle diverse Comunità religiose e dei rispettivi tribunali ecclesiastici, era condivisa già tra i giuristi della Jugoslavia monarchica²⁵⁴. All’ulteriore compressione delle varianti del diritto consuetudinario patrio avrebbe in seguito provveduto la giurisprudenza del secondo dopoguerra, appiattita sui modelli sovietici di diritto successorio e di famiglia²⁵⁵. Si deve supporre che il diritto di famiglia sia stato al centro di tensioni fortissime, sin quando lo Stato federale jugoslavo ha manifestato capacità di tenuta resistendo ai segni di progressivo sgretolamento, tra competenze federali (basate sulla legislazione federale del 1946-47) e reazioni delle Repubbliche volte a ottenere maggiore autonomia legislativa dall’autorità centrale, pur solo per una regolamentazione marginale della materia: è singolare il fatto che, delle sei Repubbliche, solo il Montenegro (e la regione della Vojvodina) mantenesse in vita,

²⁵³ Art. 17.1 e 17.3, l. 1994: è multato, e nel primo caso anche passibile di detenzione “Chi in luogo pubblico con discorsi offensivi dei sentimenti di cittadini o della morale pubblica, scritti, o disegni o altrimenti incita all’odio razziale, nazionale o religioso (...).

Un ente giuridico che produce o mette in circolazione un simbolo, un disegno o altro oggetto che per motivi razziali, nazionali o religiosi offenda i sentimenti dei cittadini o della morale pubblica”.

²⁵⁴ Cf. TCHIRKOVITCH, S., «Le Code de famille en Yougoslavie», in *Revue Internationale de Droit Comparé* 3/4 (1951) p. 624.

²⁵⁵ Cf. STOYANOVITCH, K., *Le régime socialiste yougoslave*, Paris 1961.



almeno sino al 1989, una legislazione provvisoria, tra l'altro, sostanzialmente contraddittoria²⁵⁶.

Come già precedentemente rilevato, lo Statuto giuridico delle comunità religiose del 1977 proibiva la celebrazione del matrimonio religioso prima che i nubendi avessero stipulato il contratto civile²⁵⁷ e solo una tardiva decisione abrogativa del 2003 della giurisprudenza costituzionale ha attenuato il rigore anti-confessionale di quella normativa di impronta ideologica²⁵⁸.

Guardando all'oggi, i riferimenti delle fonti normative, negoziali e unilaterali, si richiamano a una medesima direttrice statualista e neutralizzata del regime familiare²⁵⁹.

Gli accordi conclusi tra le autorità civili e le Comunità religiose islamica, cattolica ed ebraica espungono con un tratto di penna la questione degli effetti civili del vincolo matrimoniale "canonico" e ogni ulteriore profilo di ordine giurisdizionale. Anche la legislazione civile più recente sembra rielaborare la costituzione del rapporto matrimoniale nel quadro onnicomprensivo e "tutorio" della asettica dimensione civile: l'unica, sembrerebbe di ciò essere convinto il legislatore montenegrino, in grado di tutelare, attraverso la garanzia dell'operare entro i confini di un terreno neutro, la composizione sociale multietnica della giovane democrazia. L'esigenza di salvaguardare la stabilità alla società multireligiosa del suo popolo, in altre parole, induce il legislatore a sacrificare sull'altare del separatismo la consuetudine, che nelle percentuali statistiche è tutt'altro che residuale, dei matrimoni di tipo confessionale²⁶⁰. Un atteggiamento di riottoso

²⁵⁶ Cf. BENACCHIO, G., *La circolazione dei modelli...*, cit. p. 176 nota 28.

²⁵⁷ Cf. art. 13 della legge «Zakon o pravnom položaju vjerskih zajednica», in *Službeni list SRCG*, n. 9/1977 [cf. <http://licodu.cois.it> (consultazione 7.7.2018)].

²⁵⁸ Cf. Corte Cost. «sent. Odluka Ustavnog suda RCG U br. 33/2000 i 36/2000», in *Službeni list RCG*, n. 36/2003 [cf. www.podaci.net/_gCGO/propis/Zakon_o_pravnom/Z-ppvzaj04/7709-0336.html (consultazione 7.7.2018)].

²⁵⁹ Cf. *Il Montenegro e i suoi principi*, ed. COLLEONI, A., Trieste 2006.

²⁶⁰ I dati esigui sulle celebrazioni di matrimoni cattolici non sono un supporto favorevole a un cambio di rotta nelle convinzioni del legislatore civile intese a considerare il matrimonio confessionale come un fatto puramente privato.

I matrimoni cattolici celebrati in Montenegro, ad es., hanno registrato una flessione nell'arco di un decennio: 71 celebrazioni (nel 2006) e 57 (nel 2016). Analoghi rilievi statistici valgono per i matrimoni misti tra cattolici e non cattolici: 24 (nel 2006) e 10 (nel 2016). Cf. *Annuario Statisticum Ecclesiae*, Città del Vaticano 2007, p. 334 e *Annuario Statisticum Ecclesiae* 2018, p. 335. Al contra-



positivismo, in altre parole, sembra non far riconoscere al legislatore della “transizione” il ritornante profondo sentimento di fedeltà ai riti e alle tradizioni del popolo montenegrino²⁶¹.

La legge sul diritto di famiglia, in vigore dal 1° settembre 2007 abrogando la precedente disciplina del 1989, riflette valori civili di solidarietà familiare²⁶². È interessante notare una specifica osmosi tra valori tradizionali tipici della cultura giuridica balcanica occidentale e innesto di nuove abitudini sociali. L’art. 5 della legge fonde valori tradizionali e solidarietà che riproduce anche nelle nuove forme di convivenza delle unioni di fatto²⁶³.

L’impronta civilistica del matrimonio risulta pienamente nella fase di celebrazione, laddove un ruolo centrale, quasi taumaturgico, è svolto dall’Ufficiale di stato civile. Questi, infatti, è il referente per l’assolvimento delle solenni formalità, alla presenza di due testimoni (art. 31), ma gli è anche rimessa una “facoltà di raccomandazione” attraverso la quale egli suggerisce la strada migliore per favorire una relazione armoniosa in vista di una pacificazione familiare (art. 29)²⁶⁴.

Ulteriori punti di fusione e reazioni di tipo culturale sono alla base del fermo diniego all’ipotesi di matrimoni omosessuali, sino a comprimere i confini del concetto di “unione” entro spazi che la giurisprudenza europea sembra aver ormai relativizzato²⁶⁵. L’omosessualità è stata depenalizzata nel 1977, ma ancora la

rio, invece, per i matrimoni di rito ortodosso che, dal 1990 in poi, hanno registrato un significativo incremento. KUBURIĆ, Z., «Montenegro» *cit.* p. 479.

²⁶¹ Nascite, matrimoni e funerali rappresentano ancora oggi partecipati riti di passaggio da compiere con il sostegno spirituale del ministro di culto. Cf. KUBURIĆ, Z., «Montenegro» *cit.* p. 479.

²⁶² Cf. CVEJIĆ JANČIĆ, O., *Marriage and divorce between the past and the future. Family law in a multicultural environment: civil and religious law in family matters*, Novi Sad 2010.

²⁶³ Ex art. 10, l. 2007, “le unioni di fatto e il matrimonio sono espressioni della solidarietà familiare e sono un interesse della società”. L’art. 12 stabilisce che le convivenze di lunga durata sono equiparabili all’unione coniugale tradizionale, producendo tra i partner identici diritti e doveri fondati sul reciproco supporto materiale e spirituale.

²⁶⁴ Cf. DI BLASI, M. – SARNARI, G., *I matrimoni e le convivenze internazionali*, Torino 2013, pp. 190-196.

²⁶⁵ Il concetto giuridico di “unione” è stato modificato con il riconoscimento delle coppie omosessuali da parte della giurisprudenza della Corte Europea sui Diritti dell’Uomo e dalla normativa prodotta dal Parlamento Europeo [Cf. Parlamento Europeo, «Parità tra donne e uomini nell’Unione europea, 13.3.2012», in <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0069+0+DOC+XML+V0//IT> (consultazione 5.7.2018)]. BERGAMINI, E., *La famiglia nel diritto dell’Unione Europea*, Milano 2012, pp. 28 ss.



Costituzione del 2007 impone il divieto di matrimoni che non si celebrino tra un uomo e una donna: così statuisce pedissequamente l'art. 15 della legge del 2007²⁶⁶.

L'impronta della tradizione permane intatta nella concezione giuridica “personalistica” e “naturalistica” del matrimonio²⁶⁷ che non ammette eccezioni o deroghe al modello eterosessuale. Il fondamento della società nucleare nelle popolazioni degli “Slavi del Sud” è e resta intangibile, anche per volontà dell'ortodossia religiosa²⁶⁸.

14. LA LIBERTÀ DI INFORMAZIONE RELIGIOSA E I *MASS MEDIA*

La legge sui media del 1° gennaio 2003 anticipa le previsioni costituzionali del 2007 (artt. 47 e 49) così come le garanzie sulla libertà di stampa e di libera circolazione delle opinioni, inscritta negli accordi che il governo di Podgorica ha siglato con le Comunità religiose (islam, Chiesa cattolica, ebrei). La legge, tuttavia, non sembra aver modificato in modo significativo l'atteggiamento “co-

²⁶⁶ Condizioni per contrarre il matrimonio civile sono: il libero consenso espresso di fronte all'Ufficiale di stato civile (art. 16); l'assenza di vizi del consenso (art. 18); la libertà di stato (art. 19); l'assenza di malattie mentali o altri motivi impeditivi della volontà (art. 20). Per converso, ex art. 46, il matrimonio è nullo se, tra l'altro, è concluso tra persone dello stesso sesso.

²⁶⁷ È indubbia la potenza dell'eredità dell'insegnamento del maggiore giurista montenegrino del XIX secolo, Valtazar Bogisić, il quale sosteneva il prioritario reggimento della famiglia su regole naturali e solo successivamente, e con molte riserve, su componenti giuridiche. Anche tale posizione ha favorito il permanere del diritto di famiglia, e del matrimonio, nell'alveo delle regole consuetudinarie. Cf. BENACCHIO, G., *La circolazione dei modelli...*, cit. p. 111 e nota 62. Vedasi anche CALIJA, B., *Valtazar Bogisić i njegov doprinos unapredjenju sudstava u Crnoj Gori, (Valtazar Bogisić e il suo contributo al progresso della magistratura in Montenegro)*, Godišnjak pravnog Fakulteta u Sarajevu 1984.

²⁶⁸ La stratificazione conservativa delle consuetudini locali, specialmente nel diritto di famiglia e successorio, porta a ritenere l'intangibilità quasi sacrale di tali materie. Si ricordi, infatti, che nella famiglia (*zadruga obitelj*) risiede il nucleo principale attorno al quale ruotano, nella tradizione giuridica consuetudinaria arcaica (conservata intatta ancora nel Codice Generale della Nazione del 1855, o Codice di Danilo I-*Zakonik Danila I*, e, in seguito, nel Codice civile montenegrino del 1888, nonostante le contaminazioni normative dei codici francese e austriaco), tutti gli istituti giuridici privatistici: ciò specialmente per i croati, serbi e montenegri. BENACCHIO, G., *La circolazione dei modelli...*, cit. pp. 26-27 e p. 106. Amfilohije si è opposto alla manifestazione del gay pride a Podgorica. KUBURIĆ, Z., «Montenegro» cit. p. 480.



smetico” e poco sostanziale che mantiene la pesante dipendenza dei *media* dal potere politico²⁶⁹.

La libertà di informazione è posta come pietra fondativa della legge “*I media della Repubblica di Montenegro sono liberi*” e la loro censura è vietata (artt. 1.1 e 1.2), in un’ottica di pluralismo delle informazioni che si oppone a ogni forma di monopolio (art. 5).

Ai fini di questo studio, inteso a ricomporre i segmenti di una libertà confessionale nell’età della transizione, le disposizioni di maggior peso da leggere nel contesto normativo sono fissate nel principio che, con intenzione definitoria, colloca l’attività di comunicazione svolta dalle organizzazioni religiose (a fianco delle ONG) al di fuori della cerchia, tecnicamente intesa, dei “*media*” (art. 6.3)²⁷⁰.

Sarebbe sicuramente stata auspicabile una fattura più accurata della norma, che appare equivoca e lacunosa, anche se la *ratio legis* che anima l’intera struttura testuale sembra meglio finalizzata alla predisposizione di un sistema efficace di tutele processuali, che non a delimitare in via di principio astratto spazi di diritti e obblighi da riconoscere a enti gestori del sistema informativo. Ad ogni modo la legge propone uno strumento di tutela a favore del fattore religioso, fissando i casi di divieto della distribuzione di “programmazioni mediatiche” in qualche misura lesive dei principi costituzionalmente protetti. L’art. 11 afferma infatti che:

“Il tribunale competente può, su proposta del procuratore dello Stato, vietare la distribuzione dei contenuti di programmazione mediatica pubblicati che inducano alla violenta destabilizzazione dell’ordine costituzionale, o che

²⁶⁹ In proposito, nel 2006 si era svolto sotto il patronato della cd. “Iniziativa Igman” un articolato progetto di inchieste giornalistiche volto a verificare l’armonizzazione dell’attività di informazione pubblica operante nei Balcani occidentali con i criteri dell’UE, basati sulla conoscenza reciproca tra “Stati regionali”. L’indagine intendeva appurare le effettive connessioni di conoscenza informativa nel triangolo Croazia, Bosnia-Erzegovina e Serbia-Montenegro. Il risultato deludente di un modello che produceva ignoranza reciproca, non sosteneva il progetto di integrazione europea. Cf. ĐIKIĆ, I., *Tata šta je to Tetovo? (Papà, cos’è un Tetovo?)*, in *Feral Tribune*, (22 giugno 2006), Centro per la Cooperazione Internazionale (sito on-line: www.cci.tn.it/aree/balcani).

²⁷⁰ Sono “*media*” ai sensi dell’art. 6.1, l. del 2003: “la stampa, la radio e tv, i servizi di informazione, il televideo e le altre forme di pubblicazione di notizie trasmesse attraverso il suono e l’immagine e dirette a disposizione del pubblico”.



incitano a violazioni dell'integrità territoriale della Repubblica, o delle libertà pubbliche e dei diritti dell'uomo e del cittadino, o che siano diretti a provocare l'intolleranza o l'odio nazionale, razziale o religioso".

Il medesimo principio viene riproposto all'art. 23.1, secondo cui: "*È vietato pubblicare le informazioni e le opinioni che inducano alla discriminazione, all'odio o alla violenza nei confronti di persone o gruppi di persone a causa della loro appartenenza a una razza, fede, nazione, etnia, sesso o orientamento sessuale*". Si tratta di una previsione logicamente preventiva alla condotta descritta all'art. 11. Ci si dirige, infatti, a individuare il soggetto responsabile della natura e della sua diffusione anche se, con evidente scrupolo del legislatore a non innescare un clima di oscurantismo informativo, viene introdotto uno spazio franco di responsabilità, nel caso in cui nella condotta non vi fosse intenzione lesiva, o, al contrario, lo scopo principale fosse quello di sottolineare in forma critica i rischi di certe idee discriminatorie (art. 23.2).

La legge, in ogni caso, è impostata sulle coordinate che guidano il legislatore "transitorio": in primo luogo, il richiamo alle "*fonti dei documenti internazionali sui diritti umani e le libertà (ONU; OSCE; Consiglio d'Europa, UE)*" per il modello normativo (art. 1.2); alla Convenzione Europea dei Diritti Umani o libertà fondamentali e specialmente "*alla prassi sui diritti principali della Corte dei Diritti dell'Uomo*" per l'interpretazione e applicazione della legge (art. 1.3).

Il principio secondo cui "*La Repubblica di Montenegro (...) protegge la pluralità e la dignità dell'uomo e la libera circolazione delle informazioni*" (art. 2.2) si integra con quanto esposto. Analogamente, il sostegno economico pubblico "*senza discriminazioni, a favore delle minoranze nazionali ed etniche*" (art. 3.2) si inserisce nello stesso quadro. L'impostazione processualista della legge (v. artt. 11-17 e artt. 26-35), con previsioni tecniche di rito specifiche in confronto al c.p.p. tende a stabilire, come già accennato, un rapporto diretto e immediato tra riconoscimento del diritto all'informazione e mezzi di tutela effettiva delle lesioni, specialmente verso soggetti vulnerabili (l'art. 22 avverte che "*i media devono proteggere l'integrità del minore*") e sono il segno tangibile dell'importanza attribuita a questa disciplina.

A sottolineare il "nuovo corso" massmediatico del Montenegro soccorrono due osservazioni finali tratte da questa fondamentale legge: è previsto che nel rispetto della legislazione nazionale i giornalisti corrispondenti e gli istituti di in-



formazione straniera possano svolgere liberamente attività di informazione (art. 36). Ciò non toglie che le autorità montenegrine siano in grado di esercitare misure di controllo sui *media* stranieri e imporre divieti alla libertà di cronaca, con l'obbligo però di “*comunicare per iscritto che le attività di informazione non sono conformi alla legge sull'istituzione, ai regolamenti internazionali positivo-legali che sono stati organizzati da questo settore, fissando i requisiti del termine per risolvere le irregolarità*” (art. 41.2).

Ancor più efficace nel prendere le distanze dalle logiche spartitorie del vecchio *establishment* politico, l'art. 48 chiude a ogni ipotesi di conflitto di interessi o di nomine clientelari negli organi di comando e di vigilanza nel settore²⁷¹.

Questa normativa non sembra aver dissolto le riserve che ancora agitano gli osservatori internazionali sull'effettiva osservanza dei diritti basici individuali, perplessi sulla reale promozione delle fondamentali libertà democratiche, tra cui la necessaria indipendenza dei *media*²⁷². I segnali del forte condizionamento esercitato dalla politica sulla stampa libera si è tradotto nello scoraggiante ed eloquente indicatore della caduta del Montenegro al 104° posto della graduatoria internazionale (a fianco di Angola e Niger) e all'ultimo nell'area dei Balcani occidentali, per il livello di libertà dei media, nel 2010²⁷³.

²⁷¹ Art. 48.2, l. del 2003: “I membri del Consiglio direttivo e i supervisori delle persone giuridiche del paragrafo 1 del presente articolo non possono essere: deputati o consiglieri; funzionari di partito; persone nominate dal governo della Repubblica del Montenegro o dall'autorità esecutiva delle unità locali di autogoverno; quanti abbiano un interesse per gli enti giuridici che svolgono attività di pubblicazione di giornali e la cui appartenenza a questi organi potrebbe generare conflitti di interesse”. E ancora, art. 48.4, l. del 2003: “Il Consiglio direttivo (...) è obbligato, (...) sulla base di un concorso pubblico (...), a eleggere i direttori delle persone giuridiche e dei redattori responsabili dei media”.

²⁷² Il Consiglio d'Europa, organizzazione internazionale che si occupa del rispetto dei diritti umani e dello Stato di diritto, da non confondere con il Consiglio dell'Unione Europea, opera sin dal 1981 con un “Comitato direttivo per i mezzi di comunicazione di massa”. Il Commissario Nils Muižnieks ha osservato che nel corso del ventennale governo di Milo Djukanović, la condizione operativa dei *media*, per il numero di attacchi contro la stampa indipendente (si veda la cronaca relativa ai quotidiani indipendenti “*Vijesti*”, “*Dan*” o “*Monitor*”), è degenerata, al punto che esercitare la professione giornalistica è ormai una “impresa eroica”.

²⁷³ Tali risultati sono stati registrati attraverso una indagine sulla libertà di informazione condotta dall'organismo *Reporters sans Frontières*, nel 2010. Cf. sul tema, CANKA, M., «Monténégro: les médias en liberté surveillée» [9 novembre 2010, in <https://www.courrierdesbalkans.fr/montenegro-les-medias-en-liberte-surveillee> (consultazione 5.7.2018)]. Con scopi di manipolazione delle masse, nasceva in Serbia nel 1994 l'impero mediatico “Pink”, presto debordato nei Paesi confinanti, tra cui il Mon-



15. I BENI CULTURALI DI INTERESSE RELIGIOSO E LE PLUSVALENZE PUBBLICISTICHE
DEL SUO REFERENTE GIURIDICO CONCETTUALE

La disciplina adottata in tema di beni culturali nell'ordinamento giuridico del Montenegro rappresenta un vero e proprio specchio ermeneutico per mezzo del quale il legislatore ha edificato il suo ideale modello formativo per le giovani generazioni del Paese balcanico. Negli anni Novanta la massima concessione ipotizzabile verso la categoria giuridica consisteva nella sua emancipazione dall'inquadramento politico: proposizione attuabile attraverso una revisione della concezione del bene inteso astrattamente come simbolo del sapere e come strumento funzionale alla formazione critica individuale indipendente.

L'idea che i beni culturali, in sé considerati, rappresentino una "testimonianza materiale avente valore di civiltà"²⁷⁴ diviene la prospettiva di partenza comune e trasversale che scavalca le differenze giusculturali e ne unifica le prospettive. D'altra parte, anche in ordinamenti di tipo concordatario, come l'Italia, non c'è mai stata contestazione sul fatto che la categoria dei beni culturali abbracci interessi che travalicano gli steccati confessionali, anche quando tali beni testimonino materialmente il fatto religioso. Interessi di tutela tipicamente laici si intrecciano, in costruttiva formula antagonistica, con le proiezioni fideistiche²⁷⁵.

tenegro. Sul punto, BAJAŠEVIĆ, E., «Troppo tardi. Il potere dei mass media nella ex Jugoslavia (1989-2011)», in *Dopo la pioggia...*, cit. p. 360.

²⁷⁴ Si tratta della nota definizione generale di bene culturale accolta in Italia dalla Commissione di indagine per la tutela e valorizzazione dei beni culturali (cd. "Commissione Franceschini"), datata, perché proposta con la lontana legge 26 aprile 1964 n. 310, ma fortemente innovativa per i suoi tempi. ЧИТИ, М. Р., «La nuova nozione di "bene culturale" nel d. lgs. 112/1998», in *Aedon. Rivista di arti e diritto on-line* 1 (1998) p. 12 [<http://www.aedon.mulino.it/archivio/1998/1/chiti.htm> (consultazione 5.7.2018)].

²⁷⁵ Cf. l'art. 10.1 del Codice dei beni culturali italiano del 2004, secondo cui: "Sono beni culturali le cose immobili e mobili appartenenti allo Stato, alle regioni, agli altri enti pubblici territoriali, nonché a ogni altro ente e istituto pubblico e a persone giuridiche private senza fine di lucro, ivi compresi gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico" (cf. *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, ed. CAMMELLI, M., Bologna 2004).



La sfida del legislatore riformista, che guarda al diritto e alla storia attraverso gli occhiali della laicità, tuttavia, sta nella riscoperta della dimensione antropologica che è connaturata alla nozione di bene culturale²⁷⁶.

Tale osservazione non è affatto superflua né scontata. La lettura metaforica cui per naturale statuto si prestano i beni culturali non soggiace a confini convenzionali di ordine temporale o ideologico, perché la creatività, nel descriverli, li rende oggetto di una interpretazione storica e dei suoi perenni conflitti immanenti²⁷⁷.

Il confronto diacronico tra soluzioni normative escogitate dallo stesso legislatore renderà conto del progresso dell'impostazione statualista, ma il nuovo quadro normativo manifesta notevolissime divaricazioni con i modelli adottati negli ordinamenti euro-occidentali per l'esorbitanza dell'interesse pubblico: questa schiacciante supremazia è sovraccaricata da manifeste propensioni positiviste che ben poco respiro concedono alle istanze dell'umanesimo culturale di radice europea.

La risalente legge generale sulla protezione del patrimonio culturale monumentale del 1991-1994²⁷⁸ richiama in una sola occasione i beni monumentali di natura religiosa, all'art. 25: "*Beni monumentali sono manufatti architettonici e immobili, oggetti e parti legate a un determinato sito ambientale, come: antiche chiese, complessi di monasteri, moschee, insediamenti urbani e i loro resti, (...) antichi cimiteri*"²⁷⁹. La legge esprime una forte caratterizzazione organizzativa giacché

²⁷⁶ Cf. COPPOLA, R., «La valorizzazione dei beni culturali con speciale riguardo alle modificazioni consensuali del concordato lateranense e all'intesa tra il Governo e la CEI», in *La cultura e i suoi beni giuridici. Atti del Convegno di studi. Bari, 29-30 maggio 1997*, ed. CAPUTI JAMBRENGHI, V., Milano 1999, pp. 11 ss.

²⁷⁷ Esempio, in proposito, la singolare vicenda della chiesa della Risurrezione di Cristo, cattedrale della Chiesa ortodossa serba del Montenegro e del litorale, che ospita un esteso ciclo di affreschi, consacrato dal patriarca ecumenico Bartolomeo, nel 2014. Emblema del post-socialismo, ma anche della nuova bicefalia ortodossa montenegrina, la raffigurazione riunisce "sinfonicamente" le terrene potestà (Tito, Marx, Engels e ora Ranko Krivokapić, reo del sostegno politico alla Chiesa ortodossa montenegrina) che in ogni tempo hanno nociuto alla Chiesa ortodossa serba e, perciò, destinati alle fiamme dell'inferno. Settori politici liberali hanno invocato indagini istruttorie dell'ombudsman e della magistratura per una supposta violazione dei principi costituzionali ex art. 7 e 28 (divieto di atti che provocano odio e violazione della dignità personale).

²⁷⁸ Cf. *Sl. List. RCG*, nn. 47/91 e 27/94.

²⁷⁹ Occorre sottolineare l'importante tradizione monumentale religiosa montenegrina: basti citare la chiesa di Nikšić e il monastero di Ostrog; la cattedrale di Kotor; i monasteri di Cetinje, di



propone una tipologia schematica dei monumenti (artt. 22 e ss.)²⁸⁰, mentre si preoccupa di classificarli per categorie in ordine di importanza (art. 32.1)²⁸¹ secondo specifici criteri.

Certamente risalta la valenza storico-culturale di tali beni, dei quali la legge esalta il fattore identitario (art. 2)²⁸². Tutti tali beni, compresi quelli di interesse religioso, sono soggetti a una procedura di pubblicazione, attraverso la registrazione nel registro dei monumenti culturali (artt. 8 e 43) che è pubblico (art. 44). Il possessore del bene è tenuto a una serie di adempimenti e obblighi di tutela, protezione e garanzia al libero accesso per una fruizione pubblica (art. 51). La protezione dei monumenti²⁸³ è assicurata dallo Stato attraverso una struttura amministrativa centro-periferica: l'Istituto centrale, con sede a Cetinje, si avvale di sedi distaccate regionali nei comuni di Kotor, Herceg-Novi e Tivat, "*a causa dell'importanza del patrimonio monumentale che vi si concentra*" (art. 11.2).

La legge manifesta con speciale cura l'interesse preminente dello Stato alla protezione di tali monumenti, quale che ne sia la natura proprietaria, qualificando l'attività di tutela come "*attività di interesse sociale speciale*" (art. 5.1).

Le quasi due decadi che separano la legge sul patrimonio monumentale, con la sua logica burocratica di inquadramento per categorie, e la legge di tutela del patrimonio culturale del 27 luglio 2010²⁸⁴, offrono un più che attendibile strumento di misura dell'azione di smantellamento ideologico posta in essere dal

Zdrebaonik e di Piperi. Attività di conservazione e restauro hanno interessato i monasteri di Morača e di Piva. Cf. KUBURIĆ, Z., «Montenegro» cit. pp. 477-478 e PERICA, V., *Balkan Idols...*, cit. p. 127.

²⁸⁰ Art. 22, l. 1991: "In base alle caratteristiche loro proprie per monumenti culturali si intendono: beni archeologici, storici, architettonici, artistici, monumenti di costruzione, monumenti etnologici, (...) e materiali cinematografici".

²⁸¹ Art. 3 2.1, l. 1991: "I monumenti culturali sono basati sul criterio di valore in tre categorie: monumenti di importanza eccezionale, monumenti di grande importanza e monumenti significativi".

²⁸² Art. 2, l. 1991: "Monumenti della cultura sono: oggetti inamovibili e beni mobili, come complessi di oggetti e ambienti storici, archeologici, artistici, estetici, etnologici, architettonici, urbani, sociologici, tecnici o di altro valore scientifico e culturale che abbia importanza per la storia e la cultura della Repubblica del Montenegro".

²⁸³ Protezione che comporta l'attività di: conservazione; manutenzione; intervento di controllo preventivo in concomitanza di ogni passaggio di proprietà tale da poter comportare un mutamento delle caratteristiche e dell'aspetto del monumento; godimento "delle esigenze culturali, scientifiche, estetiche e educative dei cittadini e della comunità sociale" (art. 4).

²⁸⁴ Cf. *Sl. List. CG*, n. 49/2010 (SU-SK, n. 01-357/18).



legislatore “transitorio” e di un atteggiamento di maggior flessibilità concettuale della legge nella comprensione degli orizzonti illimitati del patrimonio estetico. Il criterio ermeneutico che fa da chiave di volta, l’interesse pubblico, base della tutela dei beni culturali e, per certi versi, formula di una presa di possesso ideale dello Stato sui beni storico-artistici presenti sul territorio (non a caso riappare nella disciplina sulle biblioteche e sui musei), diviene il parametro di riferimento per un’azione di intervento dello Stato, che percepisce il bene culturale, indipendentemente da ogni particolarismo, come un patrimonio comune della società: *“Tutti i monumenti della cultura, indipendentemente da chi ne abbia la proprietà, sono protetti da questa legge”* (art. 3.1). Questa speciale sensibilità si rinviene anche nel dettato ex art. 11.9 che descrive il patrimonio culturale in funzione delle sue valenze storico-contenutistiche e per il suo significato simbolico in costante evoluzione²⁸⁵. Tale nozione di contenuto, che abbraccia anche i beni culturali di origine religiosa, si sovrappone, non casualmente, a una nozione più tecnica e neutra, di tipo codicistico, ex art. 2.1²⁸⁶.

Il dato più significativo è, infatti, sia il frequente riferimento – sconosciuto al legislatore degli anni Novanta – ai beni culturali di interesse religioso, sia il collegamento tra natura religiosa del bene culturale e sue potenzialità culturali in senso lato. Questa posizione è chiarita all’art. 4.5 che, nell’elencare gli obiettivi della protezione dei beni culturali, individua quello di *“(…) preservare la diversità culturale attraverso il miglioramento dello stato e del valore di tutti i tipi di beni culturali, (...) la comprensione delle diverse culture e il miglioramento del dialogo tra culture e religioni”*.

Tale impostazione a favore di un dialogo multireligioso e multiculturale ha come referente principale la Comunità religiosa, titolare di diritti e di obblighi sia verso i beni medesimi (*“ogni persona fisica e giuridica, compresa la Comunità religiosa, è obbligata a rispettare il bene culturale degli altri, allo stesso modo del pro-*

²⁸⁵ Art. 11.9, l. 2010: “il patrimonio culturale è un insieme di beni ereditati dal passato che la collettività riconosce come un momento del pensiero creativo ed espressione dei valori, credenze e tradizioni loro proprie, che sono soggetti al costante processo di evoluzione, compresi i fattori ambientali loro propri, derivanti da reciproca attività del gruppo sociale nel tempo, indipendentemente dalla proprietà”.

²⁸⁶ Art. 2.1, l. 2010: “Il bene culturale è un bene inamovibile, mobile e intangibile il quale, conformemente a questa legge, è risultato di una durevolezza storica, artistica, scientifica, archeologica, architettonica, antropologica, tecnica o di altra importanza sociale”.



prio”, ex art. 5.2), sia nelle modalità di godimento e protezione (“*i proprietari e i detentori di beni culturali, comprese le Comunità religiose, sono tenuti a conservare, rispettare, mantenere e utilizzare adeguatamente il bene culturale che possiedono*”, art. 6.2). Questa disposizione trova una specifica applicazione nell’obbligo della Comunità religiosa “*a consentire l’accesso individuale e collettivo al bene culturale di cui sia proprietaria*” (art. 119.1) rendendo possibile la fruizione pubblica anche con frequenze di due volte all’anno su richiesta delle autorità civili (art. 119.3).

Una speciale attenzione è attribuita anche al concetto di “luogo di culto”, di cui la legge offre una nozione all’art. 11.10²⁸⁷, per poi farne oggetto di specifica considerazione in quanto “*bene culturale immateriale*” (art. 17.2.5). L’adozione della categoria dei beni culturali immateriali (o intangibili) introduce uno strumento tecnico che contribuisce a un notevole arricchimento concettuale del paradigma dei beni culturali di interesse religioso: esso si pone in linea con l’attitudine comprensiva dei molteplici aspetti funzionali, o rappresentativi, di tale nozione giuspatrimoniale; si pensi al valore immateriale dei riti e delle celebrazioni culturali, alla lingua liturgica e ai luoghi di culto, ossia al complesso di consuetudini e conoscenze convenzionali che i gruppi sociali esprimono naturalmente nel loro aggregarsi in comunità (art. 17.1).

Il rispetto per i luoghi della memoria e delle convinzioni spirituali ha indotto la legge a registrare anche l’ipotesi dei luoghi di culto o “memoriali” come patrimoni culturali sui quali è vietato ogni tipo di concessione che ne leda il valore simbolico (art. 59.2).

Le coeve legge sulle biblioteche e legge sulle attività museali, entrambe del 27 luglio 2010, assegnano disposizioni *ad hoc* per i beni culturali di interesse religioso. La legge sull’attività museale²⁸⁸, tuttavia, conferma la scarsa attenzione, già emersa nelle intese confessionali, che il legislatore montenegrino riserva alla disciplina dei musei, raccolte e collezioni appartenenti alle Comunità religiose. L’art. 6, e in genere l’intera architettura normativa, si arresta infatti alla pura definizione tipologica dei musei, sulla base del duplice criterio del tipo di collezione museale (secondo cui i musei saranno “complessi”, ex art. 7.1, o “specializzati”,

²⁸⁷ Art. 10.11, l. 2010: “luogo di culto è uno spazio che, secondo la tradizione o la convinzione, è un sito di particolare importanza per la devozione”.

²⁸⁸ Cf. *Sl. List. CG*, n. 49/2010.



ex art. 7.2) o del suo fondatore o proprietario (per cui il museo potrà essere pubblico, ex art. 8.1, privato, ex art. 8.2, o di Comunità religiose, ex art. 6.2).

Il fatto che il museo venga inteso quale “istituzione *non profit* aperta al pubblico” (art. 6.1) appare una notazione minimale entro una disciplina, nel complesso, lacunosa, che sembra esaurirsi nella dichiarazione, pur condivisibile, del dominante criterio dell’“interesse pubblico”. Tale affermazione è centrale perché orienta l’attività museale nel suo insieme (art. 3.1) e in tutte le sue applicazioni (ex art. 2)²⁸⁹, tenuto in conto le potenzialità “*culturali, scientifiche e educative a favore dell’individuo e della società*” espresse dalle raccolte museali (art. 2.2)²⁹⁰.

La legge sulle biblioteche del 27 luglio 2010²⁹¹ è costruita sulla base dei medesimi criteri logici ora illustrati: viene ribadita la centralità dell’interesse pubblico, quale criterio che sovrintende l’insieme di scopi, attività e forme di protezione delle biblioteche, intese come “*strumento di sviluppo della società nella conoscenza*” (art. 3) e in funzione del quale si giustifica la speciale protezione, consona alla natura di patrimonio librario-documentale cui è riconosciuto lo “*status di bene culturale*” (art. 4.2).

Viene anche riproposto (ex artt. 6.1 e 6.2) un analogo schematismo tipologico basato sulla natura-funzione (per cui si avranno biblioteche nazionali, locali-comunali, scolastiche, universitarie) o in ragione del fondatore-proprietario (in tal caso avendosi biblioteche pubbliche, private o di Comunità religiose). Il riconoscimento del fattore religioso, tuttavia, a differenza della legge sui musei, è molto meglio definito e probabilmente sembra risentire della maggior considerazione, attribuita dal legislatore alla categoria del bene culturale bibliotecario nei confronti di quello museale. Di fatto l’art. 31.1 enuncia che “*(...) ogni cittadino, indipendentemente dal sesso, dall’età, dalla nazionalità, dall’istruzione, dalla posizione sociale, dalle convinzioni politiche, dal rapporto con la religione o da altri motivi personali ha il diritto di utilizzare l’edificio e i servizi della biblioteca*”.

²⁸⁹ Cf. gli artt. 15-27 della l. 2010.

²⁹⁰ Pregevole, in proposito, la norma ex art. 39, l. 2010, che mette in contatto l’attività di volontariato con la formazione e il mondo del lavoro nella dimensione del patrimonio museale: “Il lavoro di volontariato nei musei con formazione prescolastica e a tempo pieno è riconosciuto come pratica professionale per l’acquisizione di un titolo professionale in un’attività museale”.

²⁹¹ Cf. *Sl. List. CG*, n. 49/2010 (In SU-SK, n. 01-358/7).



Proprio in ragione delle differenti esigenze di fruibilità del bene bibliotecario la legge prevede forme di sostegno tecnico (in particolare per fruitori ipovedenti) attraverso l'istituzione delle cd. "biblioteche speciali". Il fatto che di esse possano avvantaggiarsi anche le Comunità religiose è un indice del *favor ecclesiae* che talvolta emerge tra le pieghe dell'ordinamento²⁹².

È meritevole di attenzione il lungo ed elencatorio art. 7, con il quale il legislatore sottolinea l'importanza della Biblioteca nazionale, non solo per le attività istituzionali tipiche, "*sviluppare la cultura in Montenegro per soddisfare le esigenze di informazione della società*" (art. 7.1), ma per il complesso di ulteriori, parallele e derivate attività che vi si legano e attraverso le quali il Paese si apre una via di accesso privilegiata per la costruzione di reti culturali condivise nel campo della ricerca e della cooperazione scientifica internazionale (art. 7.3.17); lo scopo di conservazione del patrimonio documentario abbraccia anche la tutela della memoria culturale di "*altri popoli e delle comunità nazionali minoritarie che vivono in Montenegro*" (art. 7.3.1)²⁹³, sebbene un'autonoma funzione di tutela e conservazione dei documenti storici e culturali è finalizzata alla "*rappresentazione degli Slavi meridionali*" (art. 7.3.5), di cui il popolo montenegrino si sente parte.

16. PROSPETTIVE DI INTEGRAZIONE DEL MONTENEGRO NELL'UNIONE EUROPEA. CONCLUSIONI

Il panorama legislativo ora esposto consegna al lettore un attendibile strumento di valutazione sui progressi del nuovo Montenegro indipendente. I risultati raggiunti, a far data dalla Dichiarazione di indipendenza (3 giugno 2006) a oggi, in vista del processo di integrazione euro-atlantica sono eloquenti²⁹⁴.

²⁹² Art. 12.2, l. 2010: "(...) la biblioteca speciale fornisce il supporto per il lavoro scientifico e di ricerca e professionale in istituzioni, organi, ONG, Comunità religiose e altre persone giuridiche e fisiche".

²⁹³ È da rilevare che la tutela delle minoranze, attraverso l'uso della lingua minoritaria, è considerato per le generali esigenze di registrazione e documentazione delle attività delle biblioteche (art. 22.3) e prescrive per le biblioteche comunali l'obbligo dell'acquisto delle opere in tali lingue (art. 8.6).

²⁹⁴ Quanto al percorso di integrazione europea si ricordano i seguenti passaggi soddisfatti dal Montenegro nel decennio trascorso: la firma ASA con l'UE (15 ottobre 2007); il deposito della domanda ufficiale di candidatura per l'adesione all'UE (15 dicembre 2008); l'entrata in vigore dell'Accordo di



Per una singolare congiuntura storica, traiettorie politiche di raggio e ampiezza variabili si intersecavano all'inizio del nuovo millennio: mentre a Nizza lo storico allargamento dell'UE a est dell'Europa (2004-2007) salutava, con tutte le incognite del caso, la conclusione della "guerra fredda" e l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (1° dicembre 2009) e nel contempo sbloccava le residue resistenze ai nuovi accessi adesivi, il minuscolo Montenegro, il 3 giugno 2006, proclamava la Dichiarazione di indipendenza, in tale Carta riassumendo con tono categorico le aspirazioni democratiche ed euro-atlantiche cui intendeva prestare giuramento²⁹⁵.

Stabilizzazione e Associazione-ASA (1 maggio 2010); l'attribuzione da parte del Consiglio d'Europa dello status ufficiale di candidato (17 dicembre 2010); la dichiarazione dell'apertura dei negoziati di adesione (26-29 giugno 2012); il completamento dello "screening process" per l'accesso ai negoziati di adesione (27 giugno 2013); l'apertura di 33 capitoli negoziali (tra il 18 dicembre 2013 e il giugno 2017). Sul punto, MONTANARI, L., «Il principio di Rule of Law...» *cit.* pp. 231 ss.; PIPPAN, C., «The Rocky Road to Europe: the UE's Stabilisation and Association process for the Western Balkans and the principle of Conditionality», in *European Foreign Affairs Review* 9 (2004) pp. 219 ss.; CERRUTI, T., «I political criteria e l'allargamento dell'Unione Europea tra esperienze passate e prospettive future», in *I Balcani occidentali. Le...*, *cit.* p. 100.

Per quanto attiene alle relazioni internazionali va ricordato che, alla data della secessione dalla Serbia, in virtù del dettato costituzionale, delle due nuove entità statuali la Serbia figurava erede diretta della decaduta confederazione, lei sola conservando il riconoscimento dello status di diritto internazionale che, viceversa, il Montenegro, quale nuova entità giuridica, ha dovuto ottenere nel consenso delle organizzazioni internazionali e comunitarie [NATO, World Trade Organization (WTO), Central European Free Trade Agreement (CEFTA), Unione per il Mediterraneo, Consiglio d'Europa, Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE)] di cui è oggi membro. Va inoltre rammentato che il Montenegro, nel processo di adesione europea, deve soddisfare, tra le altre, le condizioni ex art. 6 del Trattato sull'Unione Europea (rispetto dei principi di libertà, democrazia, diritti umani e libertà fondamentali, Stato di diritto), nonché l'insieme di condizioni economiche e politiche note come "criteri di Copenaghen" (1993).

²⁹⁵ Dichiarazione di indipendenza della Repubblica del Montenegro: I. "La Repubblica del Montenegro, stato indipendente con piena soggettività giuridica internazionale, continuerà a svilupparsi come uno Stato civile, multinazionale, multietnico, multiculturale e multireligioso, fondato sul rispetto e sulla protezione dei diritti e delle libertà dell'uomo, dei diritti delle minoranze, dei principi della democrazia parlamentare, dello Stato di diritto e dell'economia di mercato, che saranno promossi con la promulgazione della nuova Costituzione della Repubblica del Montenegro"

II. "Partendo dalla ristabilita indipendenza statale, la Repubblica del Montenegro: – accettando i principi fissati dai documenti delle Nazioni Unite, del Consiglio d'Europa, dell'OSCE e delle altre organizzazioni internazionali, inizierà la procedura per diventarne membro con i pieni diritti (...) – Conferma come priorità strategica la veloce integrazione nell'Unione Europea ed è decisa a continuare



Le contraddizioni rilevate nell'esposizione delle leggi sulla libertà religiosa varate dal parlamento di Podgorica negli ultimi tre lustri si sono incrociate con non minori incoerenze nello scenario europeo. La Germania si è resa portabandiera di un'iniziativa diplomatica, il "processo di Berlino", volto a imprimere rinnovate energie, attraverso una maggiore cooperazione intergovernativa con i Paesi dei Balcani occidentali, a quel processo di allargamento dell'Unione a est: processo che già manifestava i primi affanni, a un decennio dal Vertice di Salonicco²⁹⁶, con l'ingresso nell'UE della Croazia (2013)²⁹⁷.

Negli ultimi anni il Montenegro ha serrato i ranghi a sostegno delle vagheggiate istanze istituzionali democratiche, offrendo rassicurazioni contro i timori di rigurgiti autoritari paventati da osservatori internazionali²⁹⁸. Tuttavia, il tragitto alla democrazia non è ancora ultimato e pone riserve sulla reale capacità di trazione e di resistenza nella spinta al cambiamento²⁹⁹: al fianco della riconquistata

a soddisfare in modo efficiente le condizioni e le richieste contenute nei criteri di Copenaghen e nel Processo di stabilizzazione e associazione" (cf. SBUTEGA, A., *Storia del Montenegro*, cit. pp. 517-518).

²⁹⁶ In quell'occasione veniva predisposta la cd. "Agenda per i Balcani occidentali" (giugno 2003). MONTANARI, L., «Il principio di Rule of Law...» cit. p. 216.

²⁹⁷ Cf. BONA, M., - CHIODI, L., «Il referendum per l'uscita del Regno Unito dall'UE ha aumentato l'incertezza sul futuro europeo dei Balcani occidentali. Un'analisi», in <https://www.balcanicaucaso.org/aree/Balcani/Il-futuro-incerto-dei-Balcani-in-Europa-176215> (consultazione 5.7.2018).

²⁹⁸ "The Western Balkans - Bosnia-Herzegovina, Macedonia, Kosovo, Montenegro, Albania, and Serbia - are re-emerging as a region of stagnation and instability due to poor governance, the influence of outside forces and tense relations between ethnic groups and neighboring States. (...) A forthcoming report by the National Committee on American Foreign Policy and the EastWest Institute highlights the need for immediate, decisive action by the U.S. and the European Union to head off instability and possible violent strife. (The U.S. Institute of Peace the authors of the report - all veterans of U.S. diplomacy in the Balkans and Europe - present a strategy for the United States and Europe, working in a revitalized partnership, to forestall a downward spiral in the Western Balkans, which could potentially lead to fractured states and widespread instability on Europe's borders)" [cf. UNITED STATES INSTITUTE OF PEACE, «Time for Action in the Western Balkans, 4.5.2018», in <http://www.usip.org/events/time-action-western-balkans> (consultazione 5.7.2018)].

²⁹⁹ Nel quinquennio 2013-2018 si registra una fase di stagnazione sulla nodale questione del Capitolo negoziale n. 23 (magistratura e diritti fondamentali) e n. 24 (giustizia-libertà-sicurezza). In tal senso così si esprime il Consiglio d'Europa: "The EU developed its common positions on the basis of the Action Plans which Montenegro has elaborated in order to fulfil the opening benchmarks for these two chapters. The Action Plans were considered of high quality and very comprehensive, and will allow the EU to assess the substantial legal reforms Montenegro is planning in the months and years ahead, inter alia in the areas of judiciary, fight against corruption, fundamental rights, migration, asylum, visa policy, external borders and Schengen, judicial and police cooperation, and the fight against organised



identità culturale va rafforzata la politica di trasposizione normativa dell'*acquis* comunitario e imbastita una nuova rete di cooperazione che illustri più profonde volontà di cooperazione e reciproca integrazione dispiegate anche a livello regionale tra Stati balcanici³⁰⁰. D'altra parte, è sicuramente un buon segno l'apertura da parte di Bruxelles di un nuovo Capitolo negoziale – il n. 17, relativo alla Politica economica e monetaria –, il trentunesimo dei trentacinque complessivi da assolvere, il 25 giugno 2018.

Nelle attuali condizioni, le speranze per un allargamento inclusivo del Montenegro all'UE, cui si aggiungerebbe la Serbia, si proiettano su un più lungo termine temporale, indicato da Jean-Claude Juncker – e confermato dalla Commissione europea di cui è presidente – nel 2025. Gli auspicati progressi legislativi sulla compagine dei diritti di libertà individuale e collettiva e le altrettanto attese correzioni a riempimento dei vuoti della normativa ecclesiastica che da quei progressi dipendono, si porranno su quella medesima linea d'orizzonte che assicurò la soluzione “indolore” del Montenegro indipendente, quale indiscutibile grande successo della politica balcanica dell'UE³⁰¹.

crime and terrorism. The comprehensive list of interim benchmarks for Chapters 23 and 24 are included respectively in the following documents *AD 17/13* and *AD 18/1/13 REV1*. In *Third meeting of the Accession Conference with Montenegro at Ministerial level – key rule of law chapters opened among others*, su data.consilium.europa.eu, 18 dicembre 2013, Cons. UE Bruxelles, (18 December 2013) 17964/13 (OR. en), Presse 594. Il Consiglio rileva, inoltre, che per quanto attiene al Capitolo 10 (libertà di informazione-*media*) sono ancora necessari ulteriori sforzi di allineamento agli *standard* comunitari.

³⁰⁰ Va segnalata la Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'Iniziativa Adriatico-Ionica (IAI) cui aderiscono, oltre alla Grecia e all'Italia (Paese promotore del progetto, nel 2001) tutti gli Stati dei Balcani occidentali. Questo strumento ha come scopo la stabilizzazione dell'area e si pone a supporto delle scelte governative volte a rafforzare l'attuazione degli standard europei per gli Stati della macroregione, in attesa dell'accesso all'UE. Si tratta di iniziative in linea con quella politica europea di sostegno, espressa anche attraverso la decisione, adottata dalla Commissione Europea nel 2009, di accogliere nella “lista bianca” dei Paesi Schengen la Serbia, la FYR Macedonia e il Montenegro. Vedasi DEL RE, E.C., «Vent'anni dopo. Ruolo e incidenza dei Balcani nel nuovo assetto europeo», in *Dopo la pioggia...*, cit. p. 245.

³⁰¹ Cf. SBUTEGA, A., *Storia del Montenegro*, cit. p. 511.

