



diritto & religioni

Semestrale
Anno XV - n. 1-2020
gennaio-giugno

ISSN 1970-5301

29



**LUIGI
PELLEGRINI
EDITORE**

Diritto e Religioni

Semestrale
Anno XV – n. 1-2020
Gruppo Periodici Pellegrini

Direttore responsabile
Walter Pellegrini

Direttori
Mario Tedeschi – Maria d'Arienzo

Comitato scientifico

F. Aznar Gil, A. Albisetti, A. Autiero, R. Balbi, G. Barberini, A. Bettetini, F. Bolognini, P. Colella, O. Condorelli, P. Consorti, R. Coppola, G. Dalla Torre del Tempio di Sanguinetto, G. Dammacco, P. Di Marzio, F. Falchi, A. Fuccillo, M. Jasonni, G. Leziroli, S. Laricca, G. Lo Castro, M. F. Maternini, C. Mirabelli, M. Minicuci, R. Navarro Valls, P. Pellegrino, F. Petroncelli Hübler, S. Prisco, A. M. Punzi Nicolò, M. Ricca, A. Talamanca, P. Valdrini, G.B. Varnier, M. Ventura, A. Zanotti, F. Zanchini di Castiglionchio

Struttura della rivista:

Parte I

SEZIONI

Antropologia culturale

Diritto canonico

Diritti confessionali

Diritto ecclesiastico

Diritto vaticano

Sociologia delle religioni e teologia

Storia delle istituzioni religiose

DIRETTORI SCIENTIFICI

M. Minicuci

A. Bettetini, G. Lo Castro

L. Caprara, V. Fronzoni,

A. Vincenzo

M. Jasonni

G.B. Varnier

G. Dalla Torre

M. Pascali

R. Balbi, O. Condorelli

Parte II

SETTORI

Giurisprudenza e legislazione amministrativa

Giurisprudenza e legislazione canonica e vaticana

Giurisprudenza e legislazione civile

*Giurisprudenza e legislazione costituzionale
e comunitaria*

Giurisprudenza e legislazione internazionale

Giurisprudenza e legislazione penale

Giurisprudenza e legislazione tributaria

RESPONSABILI

G. Bianco, R. Rolli,

F. Balsamo, C. Gagliardi

M. Carni, M. Ferrante, P. Stefani

L. Barbieri, Raffaele Santoro,

Roberta Santoro

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

S. Testa Bappenheim

V. Maiello

A. Guarino, F. Vecchi

Parte III

SETTORI

*Lettere, recensioni, schede,
segnalazioni bibliografiche*

RESPONSABILI

M. Tedeschi

AREA DIGITALE

F. Balsamo, A. Borghi, C. Gagliardi

Comitato dei referees

Prof. Angelo Abignente – Prof. Andrea Bettetini – Prof.ssa Geraldina Boni – Prof. Salvatore Bordonali – Prof. Mario Caterini – Prof. Antonio Giuseppe Maria Chizzoniti – Prof. Orazio Condorelli – Prof. Pierluigi Consorti – Prof. Raffaele Coppola – Prof. Giuseppe D’Angelo – Prof. Carlo De Angelo – Prof. Pasquale De Sena – Prof. Saverio Di Bella – Prof. Francesco Di Donato – Prof. Olivier Echappè – Prof. Nicola Fiorita – Prof. Antonio Fuccillo – Prof.ssa Chiara Ghedini – Prof. Federico Aznar Gil – Prof. Ivàn Ibàn – Prof. Pietro Lo Iacono – Prof. Carlo Longobardo – Prof. Dario Luongo – Prof. Ferdinando Menga – Prof.ssa Chiara Minelli – Prof. Agustín Motilla – Prof. Vincenzo Pacillo – Prof. Salvatore Prisco – Prof. Federico Maria Putaturo Donati – Prof. Francesco Rossi – Prof.ssa Annamaria Salomone – Prof. Pier Francesco Savona – Prof. Lorenzo Sinisi – Prof. Patrick Valdrini – Prof. Gian Battista Varnier – Prof.ssa Carmela Ventrella – Prof. Marco Ventura – Prof.ssa Ilaria Zuanazzi.

Direzione:

Cosenza 87100 – Luigi Pellegrini Editore
Via Camposano, 41 (ex via De Rada)
Tel. 0984 795065 – Fax 0984 792672
E-mail: info@pellegrinieditore.it

Napoli 80133- Piazza Municipio, 4
Tel. 081 5510187 – 80133 Napoli
E-mail: dirittoereligioni@libero.it

Redazione:

Cosenza 87100 – Via Camposano, 41
Tel. 0984 795065 – Fax 0984 792672
E-mail: info@pellegrinieditore.it

Napoli 80134 – Dipartimento di Giurisprudenza Università degli studi di Napoli Federico II
I Cattedra di diritto ecclesiastico
Via Porta di Massa, 32
Tel. 081 2534216/18

Abbonamento annuo 2 numeri:

per l'Italia, € 75,00

per l'estero, € 120,00

un fascicolo costa € 40,00

i fascicoli delle annate arretrate costano € 50,00

È possibile acquistare singoli articoli in formato pdf al costo di € 10,00 al seguente

link: www.pellegrinieditore.com/node/360

Per abbonarsi o per acquistare fascicoli arretrati rivolgersi a:

Luigi Pellegrini Editore

Via De Rada, 67/c – 87100 Cosenza

Tel. 0984 795065 – Fax 0984 792672

E-mail: info@pellegrinieditore.it

Gli abbonamenti possono essere sottoscritti tramite:

– versamento su conto corrente postale n. 11747870

– bonifico bancario Iban IT 88R010308880000000381403 Monte dei Paschi di Siena

– assegno bancario non trasferibile intestato a Luigi Pellegrini Editore.

– carta di credito sul sito www.pellegrinieditore.com/node/361

Gli abbonamenti decorrono dal gennaio di ciascun anno. Chi si abbona durante l'anno riceve i numeri arretrati. Gli abbonamenti non disdetti entro il 31 dicembre si intendono rinnovati per l'anno successivo. Decorso tale termine, si spediscono solo contro rimessa dell'importo.

Per cambio di indirizzo allegare alla comunicazione la targhetta-indirizzo dell'ultimo numero ricevuto.

Tutti i diritti di riproduzione e traduzione sono riservati.

La collaborazione è aperta a tutti gli studiosi, ma la Direzione si riserva a suo insindacabile giudizio la pubblicazione degli articoli inviati.

Gli autori degli articoli ammessi alla pubblicazione, non avranno diritto a compenso per la collaborazione. Possono ordinare estratti a pagamento.

Manoscritti e fotografie, anche se non pubblicati, non saranno restituiti.

Per ulteriori informazioni si consulti il link: <https://dirittoereligioni-it.webnode.it/>

Autorizzazione presso il Tribunale di Cosenza.

Iscrizione R.O.C. N. 316 del 29/08/01

ISSN 1970-5301

Tutele reali e logiche strumentali nella nuova legge del Montenegro sulla libertà religiosa del 27 dicembre 2019

Real rights and instrumental logics in the new Montenegrin law on religious freedom of December 27, 2019

FABIO VECCHI

RIASSUNTO

Il Montenegro è l'ultima, tra le ex repubbliche di Jugoslavia, a munirsi di una legge generale sulla libertà religiosa. La normativa offre un quadro disciplinare completo delle questioni relative al culto ed aggiorna la ormai logora legge socialista del 1977.

La disciplina, tuttavia, manifesta significative valenze politiche e, in tal senso, soffre di logiche strumentali che in parte pregiudicano la necessaria neutralità che deve essere a base della materia. Nelle pieghe delle norme si coglie, infatti, la ricerca di una piena emancipazione, in senso culturale e culturale, dalla Serbia. La regolamentazione sul riconoscimento della proprietà «storica» dei luoghi di culto, specialmente chiese e conventi, infatti, apre nuovi punti di frizione tra le due Chiese ortodosse: la Chiesa Ortodossa Serba e la ricostituita Chiesa Ortodossa autocefala di Montenegro.

In prospettiva, gli sforzi profusi dalla Commissione di Venezia per giungere ad una normativa sulla libertà di culto in sintonia con i principi UE, non sembrano aver prodotto i risultati attesi: ciò, in vista del processo di integrazione europea e di una compiuta transizione istituzionale del Montenegro.

PAROLE CHIAVE

Montenegro, legge generale sulla libertà religiosa, regime di transizione, Chiese ortodosse, Chiesa Ortodossa autocefala del Montenegro, panserbismo, regime di riconoscimento della proprietà

ABSTRACT

Montenegro is the last of the former republics of Yugoslavia to have a general law on religious freedom. The legislation offers a complete disciplined picture of worship issues and updates the worn socialist law of 1977.

The discipline, however, shows significant political values and, in this sense, suffers from instrumental logics that in part undermine the necessary neutrality that must be at the basis of the matter. In fact, in the folds of the norms there is the search for full emancipation, in a cultural and cultural sense, from Serbia. The discipline on the recognition of the «historical» ownership of places of worship, especially churches and convents, in fact, opens new points of friction between the two Orthodox Churches: the Serbian Orthodox Church and the reconstituted autocephalous Orthodox Church of Montenegro.

Looking ahead, the efforts made by the Venice Commission to reach legislation on freedom of worship in line with EU principles do not seem to have produced the expected results: this, in view of the European integration process and a complete institutional transition of Montenegro.

KEY WORDS

Montenegro, general law on religious freedom, transition rule, Orthodox Churches, autocephalous Orthodox Church of Montenegro, panserbism, property recognition order

SOMMARIO: *1. Introduzione. Approcci problematici – 2. Profili storici ed inquadramento comparato – 3. Analisi del testo normativo – 4. Questioni problematiche aperte e conclusioni*

1. Introduzione. Approcci problematici

La legge generale sulla libertà religiosa votata dal parlamento di Podgorica nel dicembre del 2019 ed entrata in vigore l'8 gennaio 2020 si inquadra a pieno titolo nell'indefinito corso di transizione istituzionale avviato in Montenegro sotto l'egida del governo di Milo Djukanovic. La nuova disciplina nata alla luce delle coordinate trascritte agli artt. 14 e 46 della Carta costituzionale del 19 ottobre 2007¹ offre il fianco, tuttavia, a interpretazioni non lineari.

Vi si deduce, da un lato, la definitiva archiviazione della legge generale jugoslava n. 9/1977² che comprimeva la libertà religiosa entro il rigido impianto di una tolleranza ideologica, puramente privatistica nel suo esercizio; dall'altro, riemergono, ora, i condizionamenti affioranti nel regime scolastico

¹ Art. 14.1, Cost. 2007: «Religious communities shall be separated from the State»; art. 14.2: «Religious communities shall be equal and free in the exercise of religious rites and religious affairs».

Art. 46.1: «Everyone shall be guaranteed the right to freedom of thought, conscience and religion, as well as the right to change the religion or belief and the freedom to, individually or collectively with others, publicly or privately, express the religion or belief by prayer, preaches, customs or rites».

² *Zakon o pravnom položaju vjerskih zajednica*, in *Službeni list SRCG*, n. 9/1977.

(per le scuole elementari, indefettibilmente pubbliche); nella prassi dai forti toni procedurali circa il riconoscimento e la registrazione dei soggetti confessionali, con i risvolti in materia di titolarità del patrimonio immobiliare delle Comunità religiose³: profili sui quali si avvitano recriminazioni e pretese reciproche tra le due anime del clero ortodosso, la montenegrina e la serba, nella fusione orientale tra «ciò che è di Dio e ciò che è di Cesare»⁴. Ulteriori riserve possono dedursi, infine, dalla malferma sistematicità dell'intelaiatura normativa della legge, attraversata da ripetizioni concettuali e dall'inquadramento, a volte confuso, di norme-principio e norme-dettaglio.

Il passo compiuto dal legislatore di Podgorica resta in ogni caso significativo non solo per l'arricchimento dell'orizzonte delle fonti normative ecclesiastiche domestiche, predominato da testi di natura negoziale pattizia⁵, ma anche per il processo consultivo di cui la legge in commento è frutto: gli estensori della nuova disciplina sulla libertà di religione infatti hanno manifestato attenzione verso le molte puntuali raccomandazioni espresse nel corso di preliminari incontri, tra il 2015 e il 2019, dal Consiglio d'Europa, rappresentato dalla Commissione di Venezia (CV)⁶. Sicché la legge ratificata codifica

³ La legge ratificata ha innovato in materia di registrazione delle Comunità religiose e non ha affatto scongiurato ma, semmai, solo mimetizzato il rischio del sequestro delle proprietà ecclesiastiche anche con titoli risalenti a prima del 1918 (anno dell'annessione del Montenegro al cd. «Regno dei Serbi, Croati e Sloveni»), quando non suffragato da documenti probatori. I maggiori timori sono stati manifestati dal metropolita Amfilohije Radovic, Vescovo del Metropolitanato e del Litorale, organico alla Chiesa Ortodossa Serba del Montenegro (COS), per il pregiudizio paventato dall'attuazione di tale normativa -la surretizia confisca dei patrimoni immobiliari (per un complesso immobiliare comprendente circa settecento edifici tra Chiese e monasteri)- sulle tradizioni serbo-ortodosse. Cfr. il Rapporto dell'European Stability Initiative, *The conflict in Montenegro Orthodoxy*, sito www.esiweb.org.

⁴ L'enfaticizzazione della questione politica di contorno con le rivendicazioni delle appartenenze confessionali entro la grande famiglia della cristianità ortodossa -ne è eloquente prova l'arresto dei diciotto deputati appartenenti al Fronte Democratico nel corso della sessione parlamentare di votazione della legge-, ne è un fatale effetto. La posizione del metropolita Amfilohije, funzionale al Fronte Democratico che raccoglie i partiti di opposizione conservatori e filo serbi, si fronteggia con la Chiesa Ortodossa autocefala del Montenegro ricostituita nel 1993. Tale Chiesa, rappresentante di un *populus fidelium* minoritario (il trenta per cento della popolazione montenegrina) e guidata dal metropolita Mihailo Dedić, si proclama erede della COM sebbene non sia riconosciuta dalla Chiesa di Belgrado e dalle altre consorelle ortodosse che si allineano gerarchicamente al Patriarcato ecumenico di Costantinopoli o al Patriarcato moscovita.

⁵ Accordi confessionali tra loro simili, anche riguardo allo spinoso tema della proprietà, sono stati conclusi con le maggiori Comunità confessionali: Islam, Ebraismo e Chiesa cattolica. Non esistono, invece, accordi tra lo Stato e le due confessioni ortodosse. Una differenza di *status*, tra esse, risiede però nel fatto che la Chiesa Ortodossa Montenegrina (COM) è registrata come ONG dal 2001, mentre la COS non ha alcuna configurazione giuridica, né come ONG, né come Comunità religiosa, ai sensi della legge n. 7/1977, essendo così priva di personalità giuridica.

⁶ Si tratta dell'organismo consultivo del Consiglio d'Europa sulle questioni di diritto costituzionale, altrimenti noto come Commissione Europea per la Democrazia attraverso il Diritto. Cfr. *Montenegro International Religious Freedom Report for 2016*. United States Department of State. Bureau of

il passaggio conclusivo di periodici tavoli di confronto e di bozze soggette alla prassi della consultazione e dell'ascolto inclusivo del punto di vista delle Comunità religiose e di osservatori terzi, come l'Office of the Protector of Human Rights and Freedoms⁷.

Questi rilievi verranno supportati da una veloce analisi comparata dell'assetto normativo vigente in materia di libertà confessionale negli Stati della compagine ex-jugoslava. Una prospettiva che, tra l'altro, ci avverte della circostanza non trascurabile che la legge montenegrina viene a colmare l'ultimo residuale vuoto normativo in tema di disciplinamento legale del fenomeno confessionale nel contesto della post-transizione degli ordinamenti statuali dell'area balcano-occidentale.

Si tratta di un evento la cui lunga traiettoria temporale abbraccia un ventennio. Questo rilievo proietterebbe l'indagine, che si intende esaurire nell'interpretazione della legge in oggetto, assai più lontano, sulla scia dell'interrogativo circa la «naturale resistenza» delle potenzialità trasformative del fenomeno transitorio da parte di uno Stato sovrano. Il punto di domanda piegherebbe così sul fatto se la legge montenegrina sulla libertà religiosa del 2019 concorra realmente a corroborare il fermento di emancipazione generato, in origine, dalla volontà di «decolonizzazione sovietica»⁸ e, successivamente, «serba», o non si arresti sulla soglia della sperimentazione normativa, a confermare quel fenomeno di transizione *sine die* trasversale e caratterizzante la storia recente ed attuale delle istituzioni giuridiche degli Stati dei Balcani occidentali. Va infatti preliminarmente avvertito che qualsiasi approccio ermeneutico all'azione nomopoietica del legislatore montenegrino deve tenere in debito conto la sussistenza di quello speciale «vincolo unitivo» tra la Serbia e il Montenegro, consacrato da una spiccata omogeneità etnica, linguistica e dal medesimo credo ortodosso tra entità nazionali. Un quadro che, pur denotando molteplici elementi di contatto, non consente tuttavia automatiche sovrapposizioni tra le due sovranità, così come platealmente asseverato dal divorzio consensuale

Democracy, Human Rights, and Labor.

⁷ Si veda il doc. Conclusions from Academic Conference on «Freedom of religion or belief in Montenegro», 3-4 may 2019, Podgorica. Draft «Law on freedom of religion». Proposta del Governo del Montenegro, del 30 luglio 2015, come risultato di procedure di aggiornamento legislativo avviate nel 2013 (*Zakon o slobodi vjeroispovjesti*). Cfr. www.venice.coe.int [https://www.venice.coe.int/web-forms/documents/?pdf=CDL-REF\(2015\)032-e](https://www.venice.coe.int/web-forms/documents/?pdf=CDL-REF(2015)032-e); https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf%23page=9; OSCE «Guidelines for Review of Legislation Pertaining to Religion or Belief» (59° Sessione Plenaria, Venezia, 18-19 giugno 2004); «Joint Guidelines on the Legal Personality of Religious or Belief Communities» (2015). <https://www.osce.org/odihr/freedom-of-religion-or-belief>. Si veda anche, Consiglio d'Europa, CDL-REF(2011)052-e. Law on the protector of human rights and freedoms of Montenegro, Strasbourg, 22 settembre 2011. *Opinion* No. 637/2011.

⁸ ANTUN SBUTEGA, *Storia del Montenegro*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2006, p. 479.

celebrato per via referendaria nel 2006⁹.

Questi rilievi soccorrono a tenere ben distinto, nel basale fenomeno di transizione, il piano giuridico-istituzionale dei *cives* da quello della conformazione fideistico-identitaria dei *fideles* ed il potente ruolo di guida politico-spirituale su di essi esercitato dal clero ortodosso. Ne segue di riflesso che ogni evento che comporti la disgregazione del *populus fidelium* e dell'organizzazione della Chiesa visibile -sia questo una crisi scismatica o una frattura referendaria o una politica legislativa ideologicamente ostile al fatto religioso-, rievoca nel ceto sacerdotale il ruolo storico di «*plenus custos*» di diritti fondamentali che sono principalmente «nazionali» e secondariamente «universali»¹⁰.

Ai menzionati *vulnera*, in grado di alimentare nostalgie di una «diaspora serba» e riemergenti fantasmi sull'onda di echi etnofiletistici, va ricondotta la proclamata autocefalia dell'ortodossia montenegrina e la sua condizione di destinataria preferenziale nell'architettura della legge sulla libertà religiosa del 2019.

2. Profili storici ed inquadramento comparato

Lo scopo di questo studio non si esaurisce nell'espungere il dato confessionale dalla vicenda storica dei Balcani occidentali nel corso del Novecento, ma non può esimere da un sintetico tratteggio degli avvenimenti più direttamente connessi con la questione della libertà religiosa in prospettiva della Chiesa ortodossa. Quei trascorsi infatti, riemergono prepotentemente nella legge votata a Podgorica, con sonore ricadute sulla sorte dei patrimoni delle Comunità religiose. Si tratta di una questione, va subito chiarito, puramente strumentale e di contorno alla strategia politica con la quale il governo del Montenegro sembra volere accelerare l'azione di recupero di un'identità nazionale piena, con l'emancipazione dall'influenza serba.

In tale contesto è opportuno rammentare il repentino sgretolamento delle coordinate religiose e politiche intercorso nel biennio 1918-1920, in Montenegro¹¹. A cento anni da quegli avvenimenti il legislatore montenegrino post-

⁹ FABIO VECCHI, *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*, 2017/1, pp. 228-230.

¹⁰ FABIO VECCHI, *Il ruolo della Chiesa ortodossa serba nelle dinamiche di transizione e negli scenari riformisti dei Balcani Occidentali*, in *Anuario de Derecho Canónico*, IV, Universidad Católica de Valencia "S. Vicente Mártir", Valencia, 2015, pp. 333 e 345 ss.

¹¹ La cd. «Assemblea di Podgorica» con una storica risoluzione del 28 novembre 1918 deponeva re Nicola e univa così il Regno di Montenegro al Regno di Serbia, di lì a breve (1 dicembre 1918)

jugoslavo ha inteso ricomporre il quadro storico, pur consapevole della precaria stabilità di un intarsio istituzionale notevolmente condizionato da fattori nazionalisti, etnici e religiosi. La ricostituzione della Chiesa Ortodossa del Montenegro (COM)¹², che ha impresso ulteriori spinte propulsive all'ingranguaggio della transizione, ha inevitabilmente innescato parallele ed opposte energie reattive, alimentate da logiche di conservazione dello *status quo* (nel clero serbo ortodosso) e di mantenimento di sfere geografiche e culturali di influenza (nel governo di Belgrado). Appare eloquente, in proposito, un documento del Ministero dell'interno, del 22 agosto 2016, con il quale si affermava la conoscenza *de facto* da parte delle autorità pubbliche montenegrine della Chiesa Ortodossa Serba, con ciò intendendone attestare la sussistenza storica della personalità giuridica, con le ricadute sui meccanismi processuali in tema di legittima proprietà immobiliare¹³.

Sulla scorta di tali rilievi sembra utile proporre al lettore una rapida panoramica delle soluzioni legislative in chiave comparata adottate dai parlamenti degli Stati dei Balcani occidentali sul tema.

Il confronto tra le esperienze normative sulla libertà religiosa negli ordinamenti giuridici derivanti dalla ex-Jugoslavia permetterà di meglio delineare l'evoluzione della legislazione montenegrina nel più ampio respiro istituzionale e di armonizzazione con gli *standard* internazionali e comunitari ai quali sono orientati i legislatori nazionali dell'area dei Balcani occidentali. Per ragioni di economia dello scritto, l'analisi comparata si concentrerà, con sintetici rilievi, sulla disciplina del riconoscimento e sulle procedure di registrazione delle Comunità religiose, in quanto preliminari ad una normativa di tutela del regime proprietario del patrimonio di interesse religioso.

trasformato nel Regno di Jugoslavia. Alla deposizione del sovrano montenegrino fece séguito un decreto del re Karadjordjevic (1920) che disponeva l'annessione della Chiesa Ortodossa montenegrina autocefala (riconosciuta dall'art. 40 della Costituzione del Principato del Montenegro del 1905) alla Chiesa Ortodossa Serba.

¹² Antonije Abramovic ha fondato (31 ottobre 1993) la COM assumendone il ruolo di metropolita e rivendicando la successione della COM autocefala operante nel Principato sino al 1920.

¹³ Il delicatissimo punto è evidenziato dal *Parere* della Commissione di Venezia, pp. 5 e 6: «La Chiesa ortodossa [il Metropolitanato del Montenegro e del Litorale e di altre eparchie ortodosse serbe] esisteva già al momento dell'entrata in vigore della Legge del 1977, cosicché non c'era l'obbligo di informare le autorità del Montenegro ai sensi dell'art. 2 di tale legge sull'istituzione delle comunità religiose. Il documento afferma che “in altre parole, la legge attualmente in vigore nonché la precedente legge sulla posizione giuridica delle comunità religiose adottata nel 1953 nella Repubblica Popolare Federale di Jugoslavia si limita a confermare la legge sulla personalità del metropolita e di altre eparchie ortodosse in Montenegro”. Secondo il Ministero dell'interno “anche se queste comunità non presentano la domanda per la registrazione [...] possiedono ancora la loro personalità giuridica poiché la legge conferma il fatto indiscutibile della loro presenza nel tempo e di avere svolto in Montenegro l'attività religiosa nel rispetto di legislazione”».

Il legislatore sloveno, tra marcate contraddizioni e decise inserzioni correttive della giurisprudenza della Corte costituzionale, è intervenuto con una legge sulla libertà religiosa n.14/2007. Pur avendo il merito di emancipare la libertà religiosa e di coscienza dall'angusto ambito privatistico, attraverso l'apertura dell'esercizio di tale libertà all'orizzonte pubblicistico, detta normativa si è incagliata nelle secche burocratiche sorte dalle procedure di registrazione delle Comunità religiose¹⁴.

L'ordinamento giuridico della Bosnia-Erzegovina si è corredato di una legge sulla libertà religiosa nel 2004 (legge n. 5 del 28 gennaio 2004). Detta normativa, il cui scopo principale era porre in essere un sistema uniforme di diritti e doveri come contrappeso alle discriminazioni di ordine confessionale, rispondeva all'esigenza di temperare il regime etnico-istituzionale «cristallizzato» dell'impianto imposto dal modello di Dayton, in via eterodiretta. La legge ha così istituito una speciale configurazione multietnica e multiconfessionale in cui le quattro religioni «storiche» conservano la propria personalità giuridica, in un quadro di auspiccate interrelazioni reciproche sulla base del principio di separazione e di aconfessionalità dello Stato. Anche qui gioca un ruolo centrale il regime di registrazione delle Chiese o Comunità religiose (cui si lega una procedura contenziosa nel caso di denegato riconoscimento da parte della P.A.), tenuto conto del differente trattamento tra entità registrate e non e per le ricadute di questo regime sugli appartenenti confessionali (ex artt. 16 e 18, l. n. 5/2004)¹⁵.

Il legislatore croato ha impostato la politica legislativa sul fenomeno religioso impiegando il metodo dei «piccoli passi» da applicare alle dinamiche riformiste transitorie. Ne è sortita una legge sullo *status* giuridico delle Comunità religiose del 2002 in aggiornamento dell'omologa precedente legge del 1978¹⁶. Il dettato normativo si occupa dei meccanismi di registrazione delle Comunità religiose e vi dedica norme di principio atte a rendere cristallino il rapporto tra Chiesa e Stato (artt. 5 e 6) e norme di dettaglio attente alle modalità di registrazione e agli eventuali contenziosi amministrativi (artt. 20-22)¹⁷.

¹⁴ Cfr. FABIO VECCHI, *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*, vol. CCXXXV, fasc.1, 2015, p. 107 ss. spec. pp. 114-127.

¹⁵ FABIO VECCHI, *La Bosnia Erzegovina post-Dayton, emblema balcanico di una transizione costituzionale sine die, e la libertà religiosa*, in *Diritto e Religioni*, 2, 2015, pp. 354-356.

¹⁶ Sulla reale cogenza di tale normativa, varata in costanza del regime socialista titino, si veda FABIO VECCHI, *Il consolidamento del regime confessionale separatista e dialogante in Croazia: conferme dell'emancipazione del «fattore religioso» dai portati etno-nazionalisti*, in *Diritto e Religioni*, 2, 2014, p. 250, nota 82.

¹⁷ FABIO VECCHI, *ivi*, p. 253.

L'antecedente normativo costituito dalla legge n. 22/1953 (legge fondamentale sullo statuto giuridico delle Comunità religiose) segna distanze abissali con la nuova legge sui culti n. 36/2006 che il legislatore di Belgrado si è data, peraltro, attraverso una serie di passaggi evolutivi (leggi del 1965, 1977 e 1993). Nel vigente regime normativo la procedura di registrazione (artt. 7-25) delle Chiese o Comunità religiose occupa un ruolo centrale¹⁸. Va qui sottolineato l'elemento di sovrapposizione tra la COS e l'azione di guida del popolo dei fedeli (art. 11.2) quale tratto distintivo assegnato in via esclusiva alla confessione rappresentata dal patriarcato di Pec: specificità che non ricorre nelle altre confessioni, sia cristiana cattolica o riformata, sia nelle Comunità giudaica ed islamica.

Analogamente alla legge montenegrina sulla libertà religiosa del 2009, la legge serba adotta la procedura di registrazione non solo ai fini del riconoscimento giuridico, ma per regolamentare gli effetti di un'iniqua disparità di trattamento tra confessioni di più recente istituzione (registrate prima del 1977) e riconosciute come semplici associazioni private, e le più solide Chiese e Comunità religiose «tradizionali» tra le quali, ex art. 10 legge n. 32/2006, figura la Chiesa Ortodossa Serba¹⁹.

La procedura di registrazione contempla, tra l'altro, la produzione da parte delle Comunità religiose di informazioni puntuali sui fondamenti teologici del credo confessionale (art. 18.2, l. n. 36/2006). Tuttavia il rifiuto ministeriale della domanda di registrazione è soggetto ad una procedura ponderata che tiene conto della giurisprudenza della Corte EDU, così da scongiurare palesi forme di discriminazione e di lesione del principio di libertà religiosa²⁰. Risulta utile confrontare la disciplina ex artt. 27.1 e 27.2 della legge serba sulla protezione della proprietà delle Comunità religiose²¹, con le disposizioni della legge montenegrina, spec. gli artt. 62.1 e 62.2.

L'oggetto delle leggi è sempre il patrimonio religioso di tipo storico-culturale, ma vengono riscritte le modalità di riconoscimento del titolo di legittima proprietà: la disciplina delle restituzioni patrimoniali è visibilmente ispirata ad un criterio risarcitorio indennitario a favore della Chiesa nella legge serba,

¹⁸ Cfr. FABIO VECCHI, *La «post-transizione» serba*, cit., p. 245 ss.

¹⁹ FABIO VECCHI, *ivi*, p. 249.

²⁰ FABIO VECCHI, *ivi*, p. 251.

²¹ Art. 27.1, l. n. 36/2006: «Sacral and cultural heritage of Churches and religious communities, including immovable cultural goods, may not be dispossessed.

Until the decision on restitution of property to Churches and religious communities is passed the relevant state body or the local self-government body may, at the request of a Church or religious community and pursuant to the law, cede for use the confiscated property or its parts». (Law on Churches and religious Communities of the republic of Serbia. *Službeni glasnik RS*, broj 36/2006).

mentre per la legge montenegrina il rigido regime probatorio a carico delle Comunità religiose è fortemente squilibrato a favore delle pretese statali, sulla presunzione giuridica del possesso del titolo di proprietà precedente il 1918.

Il legislatore di Skopje si è occupato della questione della libertà religiosa e del regime di registrazione delle Comunità religiose in tre distinti episodi: nel 1977²², nel 1997 e nel 2007. La legge sulle Comunità e i gruppi religiosi n. 35/1997 disciplinava agli artt. 11-14 le condizioni per la costituzione delle Comunità religiose (art. 11), i dati identificativi, con l'espresso divieto di includere la formula «Repubblica di Macedonia» (art. 12), imponeva l'obbligo di registrazione nel registro delle pubbliche autorità responsabili per le questioni religiose (art. 13) e prevedeva l'effetto dell'acquisto dello *status* di persona giuridica a seguito dell'iscrizione (art. 14). La sintetica disciplina del legislatore macedone è stata aggiornata e visibilmente arricchita con la legge sullo *status* giuridico delle Chiese, Comunità e gruppi religiosi del 2007 la quale, sin dalle prime battute, dichiara che tra i suoi prioritari scopi è quello di regolare lo *status* giuridico di ogni espressione organizzata di tipo confessionale, sia una Chiesa, una Comunità religiosa o un gruppo di credenti (art. 1.1). Tale *status* giuridico è legato ad una precisa normativa in ordine alla registrazione e alle sue procedure, fissate agli artt. 9-17. Il «cambio di rotta» rispetto alla precorsa normativa si avverte nell'impostazione sistematica e nelle specifiche disposizioni. Ci basti la lettera dell'art. 10.2 che, ora, consente l'impiego del toponimo «Macedonia» come fattore qualificante il nome del soggetto confessionale, inteso come elemento atto a fortificare la «dignità» dello Stato, sebbene dietro consenso scritto del Ministero di giustizia (art. 10.3). Un notevole mutamento va individuato anche nella registrazione, non più obbligatoria, ma effettuabile «a richiesta» (art. 12.1).

Alle norme che disciplinano le modalità di registrazione (artt. 12-14) si accompagnano le procedure connesse alle valutazioni dell'autorità civile in ordine all'accoglimento o al rigetto della domanda da parte della Comunità religiosa (artt. 14-16), aprendosi in tale ultima evenienza il contenzioso processuale con ricorso (art. 16.2), sino all'eventuale cancellazione (art. 17).

La normativa kosovara sembra essere, tra le opzioni colte dal quadro comparato della legislazione dei Paesi dei Balcani occidentali, la più laconica. Il Parlamento di Pristina, che ha votato la legge sulla libertà religiosa nel 2006, assegna al regime della registrazione spazi pressoché inesistenti che paiono ancora più angusti circa la disciplina del patrimonio culturale confessionale. L'art. 7 afferma una generale libertà di autodeterminazione della propria iden-

²² Si veda l'art. 8. legge sullo statuto giuridico delle Comunità religiose in Macedonia, n. 39/1977, nel sito on-line: www.licodu.cois.it.

tà e dell'organizzazione interna delle Comunità religiose (artt. 7.1 e 7.2). L'art. 8 esprime in sintesi, riguardo ai beni di appartenenza confessionale, un principio di intangibilità derogabile solo nell'intervento di una sentenza che accerti «attività illegali o il pericolo imminente per la vita o la salute» (art. 8.1). A tale norma di principio si collega, sancendo l'inviolabilità del patrimonio di indole religiosa, il disposto ex art. 12.3, secondo il quale: «Religious communities shall retain the right to ownership, possession and enjoyment of their institutions, endowments, sacred objects and funds devoted to worship, instruction and welfare»²³.

3. Analisi del testo normativo

a) I criteri generali di orientamento. L'esame del testo di legge votato dal parlamento montenegrino il 27 dicembre 2019 terrà conto comparativamente del progetto di legge di pochi mesi precedente (17 maggio 2019) in modo da evidenziare elementi di apprezzamento o lacune nelle soluzioni normative adottate. Per una compiuta ermeneutica si rinvia anche alle molteplici raccomandazioni e rilievi espressi nel parere della Commissione di Venezia pubblicato nel giugno 2019²⁴: osservazioni verso cui il legislatore di Podgorica ha dato prova di sensibilità nella stesura della legge nel testo definitivo.

Un palese esempio di quanto la legge ratificata si adegui alle indicazioni formulate dalla CV è offerto dall'ampiezza del principio di libertà religiosa o di credo. L'art. 1.1 recita: «La libertà di pensiero, coscienza e religione è garantita dalla Costituzione e approvata e pubblicata». **La legge ha dunque accolto la formula più estensiva possibile dell'accezione «libertà religiosa»:** essa supera, infatti, l'impostazione univoca esauribile nella dimensione della religione in senso isolato (si allude ora a «religione o credo», con un allargamento della sfera di garanzie giuridiche anche a espressioni di credo non religioso e a posizioni filosofiche congruenti con la libertà di ateismo) e vi aggiunge anche la libertà di coscienza²⁵.

²³ Provisional institutions of self government on freedom of religion in Kosovo. Legge n. 02/I-31 del 13 luglio 2006. Cfr. sito *on-line* www.licodu.cois.it.

²⁴ Parere n. 953/2019 COL-AD (2019)010. Commissione Europea per la Democrazia (Commissione di Venezia). Montenegro. *Parere sul progetto di diritto sulla libertà di religione o credenze e sullo status giuridico delle comunità religiose*, Adottato dalla Commissione di Venezia (in seguito, CV) nella sua 119^a Sessione plenaria (Venezia, 21-22 giugno 2019) sulla base dei rilievi di: Sig. Nicolae Esanu (Membro sostituto, Moldavia); Sig. Jan Velaers (Membro, Belgio); Sig. Ben Vermeulen (Membro, Paesi Bassi). Strasburgo, 24 giugno 2019, in www.venice.coe.it.

²⁵ Avverte bene la CV che «Questo è un chiaro miglioramento rispetto alla legge del 1977 sulla

L'estensione del perimetro concettuale della libertà di religione trova poi una rappresentazione esauriente nell'art. 4.1 che esplicita il raggio di protezione della libertà ad ogni dimensione del credo, anche ateistico. L'art. 4.2, invece, esprime il nesso di implicazione (e di primato) che la libertà di coscienza esercita sulla libertà di religione e di credo, posta per assodata la libertà di poter mutare le proprie convinzioni di fede²⁶.

Sostanzialmente immutato, nella lettura comparata tra i due testi di legge, il principio che subordina alla libertà di coscienza l'obbligo militare (art. 5)²⁷.

La solidificazione concettualmente unitaria delle tre dimensioni di libertà è confermata dall'art. 1.3 che attribuisce allo Stato gli strumenti di tutela giuridica: «Lo Stato garantisce il regolare esercizio della libertà di pensiero, coscienza e religione».

Un'altra rilevante novità, in linea con l'estensione concettuale esposta all'art. 1.1 rispetto al progetto di legge, risiede nell'inclusione della formula di «Comunità di credenti» (art. 6.2) che si affianca, divenendo destinataria di identici diritti e doveri, alla nozione di «Comunità religiosa» (art. 6.1): «Per comunità di credenti, ai fini di questa legge, si intende un'organizzazione volontaria, senza fini di lucro istituita allo scopo di perseguire determinati obiettivi o interessi comuni o generali derivanti da credenze condivise».

Il legislatore di Podgorica ha però tenuto conto solo parzialmente dei suggerimenti di Strasburgo che, in ordine all'art. 6.1, individuavano due opportune correzioni alla nozione di Comunità religiosa, in modo da assicurare maggiore chiarezza definitoria ed eliminare elementi di ambiguità. Così, se nel definitivo testo di legge è stata cancellata l'espressione «affari religiosi» che mal si armonizzava con le variabili manifestazioni dell'agire religiosamente (tra l'altro, ben condensate nell'art. 4), è tuttavia rimasta inalterata la locuzione «associazione volontaria e senza scopo di lucro (non profit)», la cui formulazione non solo non si armonizzava logicamente con il contesto normativo²⁸, ma neppure sembrava conformarsi a quel principio di libertà religiosa

posizione giuridica delle comunità religiose», *Parere*, cit., p. 8.

²⁶ Art. 4.2: «La libertà di religione o di credo implica il diritto di tutti di agire in conformità della propria coscienza, singolarmente o in associazione con altri, praticando la propria fede pubblicamente o privatamente, o un credo mediante la preghiera, le prediche, i riti o altro, il diritto di aderire o cambiare la religione o le convinzioni personali, libertà di partecipare all'istruzione e all'insegnamento religiosi, o insegnare in classi che si adattano alla convinzione di qualcuno, nonché il diritto di coltivare e sviluppare una tradizione religiosa secondo la propria convinzione».

²⁷ Art. 5: «La libertà di coscienza implica anche il diritto di un individuo di rifiutare, a norma di legge, l'adempimento dell'obbligo militare o di altro obbligo relativo all'uso di armi (obiezione di coscienza)».

²⁸ La CV rilevava che, ex art. 40 «le comunità religiose devono pagare le tasse». Cfr. *Parere*, cit., p. 9.

che presume per assodata la libertà di poter dar seguito ad attività generatrici di reddito²⁹.

La legge ha poi accolto un'ulteriore rilevante indicazione segnalata dalla CV espungendo dall'art. 1.1 del progetto il periodo: «in armonia con la presente legge»³⁰. I commentatori di Strasburgo, infatti, avevano opportunamente sottolineato i rischi di un'impostazione concettualmente riduttiva e limitante della libertà religiosa agganciata (*rectius*, fatta dipendere) dal tenore della legislazione domestica sulla libertà religiosa o, anche, del suo eventuale stato di evoluzione³¹. Lascia tuttavia perplessi la formula adottata all'art. 2, secondo cui: «La libertà di pensiero è assoluta e inviolabile», per il focalizzare l'apice di garanzia legale nella libertà di pensiero, ponendo così in ombra proprio quella libertà di religione e di coscienza in cui dovrebbe consistere il *focus* della legge³².

Nessun mutamento tra progetto di legge e testo approvato dal parlamento circa l'art. 3.1 nel quale vengono previsti limiti («restrizioni») alla libertà di religione o credo, in funzione della tutela di interessi pubblici collettivi concorrenti, assunti come fattori «necessari in una società democratica»³³. Tali «restrizioni» sono da intendersi come misure di natura relativa, tant'è che ad esse si applica il principio di proporzionalità (art. 3.2), di alternatività e di temperamento (art. 3.3).

Sotto un profilo terminologico resta tuttavia centrale nella legge l'espressione «Comunità religiosa» da intendersi come formula assorbente e comprensiva dell'altra («comunità di credenti») in quanto descrittiva di una manifestazione specifica della libertà di religione o credo. L'art. 7, infatti, si riferisce alle sole Comunità religiose come concetto abbracciante «Chiese, comunità di credenti o altre forme istituzionali di attività religiosa» (art. 7.1), ad esse riconoscendo la primaria libertà di celebrare riti (art. 7.2) e di organizzarsi *ad*

²⁹ La CV puntualizzava che: «(...) un tale divieto generale comporterebbe un serio ostacolo al funzionamento delle comunità religiose e ne limiterebbe sproporzionatamente la libertà religiosa». *Parere*, cit., p. 9.

³⁰ Art. 1.1, del progetto di legge sulla libertà religiosa o di credo e sullo *status* legale delle comunità religiose: «Freedom of thought, conscience and religion, guaranteed by the Constitution and the confirmed and published international agreements, shall be exercised in line with this Law». Cfr. *Opinion* No. 953/2019. CDL-REF(2019)014 Strasbourg, 17 May 2019, in www.venice.coe.int

³¹ In proposito la CV rimarcava che: «Va ricordato che l'esistenza della legislazione non è una condizione preliminare affinché gli individui possano godere dei diritti fondamentali garantiti nei trattati internazionali e nelle disposizioni costituzionali sui diritti umani». *Parere*, cit., p. 9.

³² La formula è transitata invariata nel passaggio dal progetto alla legge definitiva.

³³ Art. 3.1: «La libertà di esprimere la propria religione o credo è soggetta a restrizioni, necessarie in una società democratica, a tutela dell'interesse della sicurezza pubblica, della protezione dell'ordine pubblico, della salute o della morale o per la protezione dei diritti e delle libertà altrui».

intra e ad extra in ossequio ai propri statuti (art. 7.3)³⁴.

Significativi accorgimenti e novità sono ravvisabili nel nuovo testo di legge, rispetto al progetto, riguardo all'art. 8 che si occupa della libertà di azione delle comunità religiose. Il contenuto dell'art. 8.1 riassume, quasi inalterato, il testo dell'art. 8.1 e 8.2 del progetto³⁵, salvo l'inserimento della locuzione: «se tale azione è inappropriata o offensiva», con funzione aggettivante l'attività della comunità religiosa.

La CV aveva sul punto manifestato maggiori cautele sul significato da attribuire ad attività che potessero ledere i diritti di altre comunità religiose e proponeva l'opportunità di individuare un criterio normativo utile a distinguere tra attività lecite o meno (ad es., tra l'insegnamento ed il proselitismo offensivo). Ma il legislatore montenegrino ha tenuto conto dei suggerimenti della CV anche nella direzione opzionale ad un compromesso, quale espresso nel nuovo art. 8.2. La norma ribadisce i rinvii contenuti all'art. 3.1 spostando il *focus* dei parametri di limitazione alla libertà religiosa dalla sua espressione al soggetto (la comunità religiosa) che ne compie l'esercizio: «La comunità religiosa, nel suo funzionamento, è soggetta solo alle restrizioni prescritte che sono necessarie in una società democratica per la protezione della pubblica sicurezza, ordine pubblico, morale, sanità o protezione dei diritti e delle libertà altrui, mediante misure i cui limiti devono essere commisurati a questi valori» (art. 8.2). In conseguenza, se, da un lato, sono mantenuti i criteri di restrizione (pubblica sicurezza, ordine pubblico, morale, sanità ecc.) su cui la CV aveva sollevato riserve, dall'altro, viene inserito con funzione di bilanciamento il periodo «necessarie in una società democratica», rafforzato ulteriormente dalla previsione di un principio di compensazione per cui i limiti di tali misure «devono essere commisurati a tali valori».

Non si registrano difformità tra i testi normativi del progetto e della legge definitiva, né la CV ha avanzato specifiche osservazioni riguardo al principio di aconfessionalità dello Stato (art. 9.1) cui si lega il principio di mutua collaborazione tra le autorità civile e religiosa (art. 9.2), unito al criterio di politica ecclesiastica inteso alla promozione del dialogo, della tolleranza e del rispetto reciproco (art. 9.3).

³⁴ Art. 7.3: «La comunità religiosa decide liberamente in particolare: – l'organizzazione interna, istruzione, composizione, poteri e funzionamento della propria autorità; – la nomina e i poteri dei loro associati religiosi e altro personale religioso; – i diritti e gli obblighi dei loro credenti, a condizione che non interferiscano con la loro libertà di religione; – il collegamento o la partecipazione a organizzazioni interreligiose con sede all'estero».

³⁵ Art. 8.1: «Le attività delle comunità religiose non devono essere dirette contro altre comunità religiose, se tali azioni sono inappropriata e offensive, né dovranno essere a danno di altri diritti e libertà di credenti e cittadini».

Il principio di reciproca collaborazione trova sbocco nella possibilità di stipulare accordi su questioni di comune interesse (art. 10).

La centralità della questione patrimoniale ha indotto il legislatore montenegrino a collocare tra i principi di base della legge quello relativo al riconoscimento alle Comunità religiose del diritto di gestire autonomamente i beni patrimoniali di cui siano titolari, in base ai propri statuti (art. 11). Qualora nel quadro patrimoniale delle Comunità religiose siano compresi beni di carattere storico-artistico, tuttavia, la prevalenza dell'interesse pubblico dello Stato impone il divieto di alienabilità fuori del territorio nazionale, salvo il consenso del Governo (art. 12.1) e salvo un confronto costruttivo tra le Parti comprendente il parere della Comunità religiosa (art. 12.2).

Sostanzialmente invariate restano anche le formulazioni riguardanti il diritto dei singoli fedeli ad aderire, permanere o recedere liberamente da una Comunità religiosa (art. 13.1), nonché di appartenervi o meno e di esercitare e di godere dei diritti che sono riconosciuti dall'ordinamento giuridico (art.13.2).

Di notevole importanza il principio espresso all'art. 14.1, secondo cui: «Sono vietate tutte le forme di discriminazione diretta o indiretta per motivi di religione o credenze, l'incitamento all'odio religioso e l'intolleranza» che formalizza le molteplici modalità di intolleranza religiosa e di discriminazione. Tra le molteplici situazioni di discriminazione la legge considera la circostanza dell'appartenenza ad una Comunità religiosa quale fattore-requisito di legittimazione ai fini lavorativi, con ciò attribuendo un opportuno rilievo al criterio della qualificazione ideologica del datore di lavoro e dell'istituzione sede dell'impiego e del rapporto di lavoro, quale momento di espressione della libertà religiosa (art. 14.2).

Una sicura impronta di aggiornamento e di adeguamento agli *standard* internazionali è ancora ravvisabile nella disposizione a chiusura del capo I della legge e dedicata ai principi di base, relativa alla tutela dei dati personali in materia di convinzioni religiose, nelle variabili modalità di raccolta e gestione (art. 15).

Lo Stato si dichiara responsabile dei principi di protezione dei diritti umani e, in tal senso, «vigila sull'attuazione della presente legge» (art.17).

b) Il procedimento di registrazione delle Comunità religiose. Una speciale attenzione va diretta all'istituto della registrazione delle Comunità religiose in Montenegro, tenuto conto del rilevante numero di soggetti confes-

sionali che hanno ottenuto il preliminare riconoscimento giuridico³⁶. A questa disciplina, oggetto delle valutazioni della CV, si informa un cospicuo gruppo di disposizioni (artt. 18-34).

La legge dispone che l'iscrizione nel registro delle Comunità religiose è condizione per l'ottenimento della personalità giuridica (art. 18.1)³⁷. La procedura risponde ad esigenze di conoscibilità della natura dell'ente religioso da parte dello Stato che, attraverso la registrazione, dispone dei dati necessari alla definizione della sua fisionomia istituzionale. Il legislatore ha tenuto a sottolineare la natura non condizionante della registrazione giacché ha precisato contestualmente, all'art. 19, non solo che la registrazione è «facoltativa», ma ha insistito affermando all'art. 19.2 che la richiesta di registrazione è una decisione libera. Questa scelta del legislatore montenegrino, già presente nel progetto di legge, risponde ad una valutazione ampiamente maturata e nei cui confronti la CV ha espresso il proprio plauso³⁸.

Un elemento di novità, rispetto al progetto di legge, va colto nell'inserimento della menzione di una porzione della Comunità religiosa avente sede principale all'estero, in tal modo estendendo l'ambito di operatività dell'art. 19 a tutte le forme di articolazione territoriale organizzativa dei soggetti religiosi. Anche il disposto ex art. 20 della legge sia circa il criterio quantitativo che fissa ad un numero di tre credenti la condizione minima per la registrazio-

³⁶ In Montenegro sono presenti ventidue gruppi religiosi riconosciuti, compresa la Chiesa Ortodossa Serba (COS), la Chiesa Ortodossa Montenegrina (MOC), la Comunità Islamica del Montenegro (CIM), e la Chiesa Cattolica Romana. Le altre Comunità religiose riconosciute includono la Chiesa del Christ's Gospel, la Missione Cattolica Tuzi, la Chiesa Cristiana Avventista, la Chiesa Evangelica, l'Army Order dell'Hospitable Believers di San Lazzaro di Gerusalemme per il Montenegro, la Missione Francescana per la Malesia, la Comunità Cristiana Biblica, la Fede Bahai, la Comunità Montenegrina, la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli Ultimi-giorni (Mormoni), i Testimoni di Geova, la Chiesa Cattolica Montenegrina, la Chiesa Protestante Montenegrina, la Chiesa Democratica Montenegrina, e la Chiesa Montenegrina Avventista, nonché i Buddisti, i Protestanti, e le Comunità Ebraiche. Tutti questi gruppi sono registrati, ad eccezione della Chiesa Ortodossa Serba che, come già segnalato, non è registrata. Cfr. *Montenegro 2016 international religious freedom Report*. International Religious Freedom Report for 2016 United States Department of State. Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, p. 3.

³⁷ Art. 18: «La Comunità religiosa acquisisce lo status di entità giuridica iscrivendosi al registro delle comunità religiose gestito dal ministero».

³⁸ La CV rileva la consonanza dell'art. 19 con le Linee guida congiunte del 2014 sul riconoscimento della personalità giuridica delle Comunità religiose o di credo (OSCE-ODHR) circa il valore non condizionante della loro registrazione ai fini del libero godimento dei diritti di libertà religiosa. Per altro verso, l'opzione volontarista e liberale della registrazione non comporta la legittimazione a riconoscere di fatto da parte delle pubbliche autorità soggetti operanti nell'ordinamento giuridico, ma al di fuori della legge: «(...) il carattere volontario della registrazione non significa che le comunità religiose possano operare al di fuori del sistema legale. Nelle democrazie moderne, i limiti costituzionali al potere statale sulle comunità religiose non possono essere considerate una barriera per l'affermazione dell'autorità dello Stato democratico. Le comunità religiose non si trovano al di sopra o al di fuori della legislazione nazionale», *Parere*, cit., p. 9.

ne della Comunità religiosa, sia riguardo al criterio qualitativo dell'irrelevanza dello *status* di cittadinanza dei richiedenti, tale da favorire l'inoltro della domanda anche da stranieri e persino da apolidi³⁹, raccoglie i suggerimenti indicati da Strasburgo.

La normativa ha poi tenuto conto delle modalità storiche attraverso le quali le Comunità religiose, fin dal corso del regime socialista jugoslavo, potevano accedere alla registrazione ed ha così contemplato due diverse procedure: all'art. 24 (la procedura «storica», valida per quelle Comunità religiose già operanti in Montenegro all'entrata in vigore della legge generale n. 9/1977 sullo statuto giuridico riconosciuto alle Comunità religiose in Jugoslavia) e all'art. 21 (la procedura attualizzata, relativa alle Comunità religiose non registrate secondo le forme della legge del 1977).

La procedura ex art. 24 prevede la registrazione in un inventario delle Comunità religiose, sulla base della proposizione di una domanda di iscrizione presentata da un legale rappresentante (art. 24.1). La funzione pubblicitaria e puramente confermativa della procedura non comporta, in questo caso, evidentemente, quelle ulteriori informazioni basiche sulla Comunità religiosa che, viceversa, sono contemplate per le modalità fissate all'art. 21 per le registrazioni *ex novo*, e relative all'indicazione del nome della sede e dell'indirizzo (art. 21.2, nn. 1 e 2) della Comunità religiosa.

Andranno inoltre allegate alla domanda, debitamente sottoscritta dagli interessati, informazioni sull'atto di fondazione e sui membri appartenenti (nome, cittadinanza e residenza che deve essere permanente in caso di stranieri) ed informazioni sul legale rappresentante della Comunità religiosa (art. 21. 3).

È da rilevare anche il nuovo periodo aggiunto nella legge definitiva, al comma 4 dell'art. 21, secondo cui: «**Nel caso in cui diverse Comunità religiose** affermino di avere il diritto di utilizzare lo stesso o similare nome ovvero, diverse persone affermino di essere autorizzate a rappresentare la comunità religiosa, la comunità religiosa ricorre all'autorità, il Ministero decide su questo in conformità con la legge che regola la procedura amministrativa». La norma enuncia il principio del rispetto (principio di non interferenza) dell'autonomia organizzativa interna dei soggetti confessionali, per cui la designazione dei rappresentanti della Comunità religiosa resta, per lo Stato, una questione «interna» all'organizzazione dei credenti⁴⁰.

³⁹ Art. 20: «Una Comunità religiosa può registrarsi se è composta da almeno tre credenti che sono cittadini montenegrini e risiedono in Montenegro o cittadini di altri Paesi o senza cittadinanza a cui è stata concessa la residenza permanente in Montenegro, conformemente alla legge».

⁴⁰ *Parere*, cit., p. 11. Relativamente ai rappresentanti legali i richiami della legge sono diffusamente contemplati agli artt. 21.1; 23; 43.

La legge ha accolto pienamente le raccomandazioni della CV sull'opportunità di prevedere procedure amministrative *ad hoc*, in caso di contestazioni riguardanti l'uso del nome o nel caso di conflitto tra quanti si dichiarino legittimi rappresentanti della Comunità⁴¹. L'orientamento teso a sottoporre all'autorità giudiziaria eventi che turbano la naturale procedura di registrazione è indice di una legalizzazione complessiva della fase di registrazione ed è confermato dall'art. 22, apparentemente ridondante, per le ovvie conseguenze della mancata registrazione (art. 22.1) ma preordinato logicamente a definire l'intervento del tribunale amministrativo (art. 22.2)⁴². A titolo di precisazione circa la mancata registrazione di rami organizzativi di una Comunità religiosa con sede centrale all'estero, l'art. 23 -che in ogni caso non configura una terza ipotesi di registrazione- dispone l'intervento dell'autorità giudiziaria.

L'articolazione organizzativa di comunità religiose aventi sede principale o sedi periferiche fuori del territorio nazionale ha sollecitato alcuni rilievi della CV in ordine al testo dell'art. 25. La norma prescrive che sia rispettato un criterio di corrispondenza tra soggetti iscritti e stanzialità territoriale (artt. 25.1 e 25.2) delle sue strutture operative. Qualora la Comunità religiosa operante in Montenegro abbia la sede principale all'estero, sussistono le medesime regole di registrazione valide per le comunità religiose residenziali.

La CV nel commentare il testo dell'art. 25.3 («**Parte di una Comunità religiosa** la cui sede centrale è all'estero e opera in Montenegro, deve acquisire lo *status* di una persona giuridica in Montenegro mediante l'iscrizione nel registro o nell'inventario»), immutato dalla redazione del progetto, si concentrava

⁴¹ In argomento, la CV aveva tracciato precise linee di demarcazione sulla costruzione della normativa e sull'armonizzazione delle procedure di composizione dei conflitti con gli standard internazionali: «Potrebbe essere utile inoltre prevedere procedure nel caso in cui più persone dichiarino di essere rappresentanti della comunità in questione, o nel caso in cui il mandato di rappresentante sia contestato dalla stessa comunità. Questo potrebbe essere tanto più utile nei confronti delle piccole comunità che possono essere registrate (tre credenti, secondo la bozza dell'art. 20), spesso senza un'organizzazione forte. (...)»

⁴⁰oltre, il progetto dell'art. 21 (2) § 1 prevede che il «nome della comunità religiosa deve differire dai nomi di altre comunità religiose in modo da evitare confusione o errore nell'identificazione a causa di somiglianza con il nome di un'altra comunità registrata». La Commissione di Venezia è del parere che sia legittimo per lo Stato evitare il rischio di confusione tra il nome di una comunità e il nome di un'altra comunità registrata. La disposizione del progetto dell'art. 21 (2) § 1 è abbastanza specifica da non incorrere nella violazione dello standard internazionale relativo all'autonomia delle comunità religiose di decidere sui loro nomi e simboli. Sarebbe utile prevedere in aggiunta una procedura specifica nel disegno di legge nel caso in cui diverse comunità dichiarino di avere il diritto di utilizzare lo stesso o simile nome». Cfr. *Parere*, cit., p. 12.

⁴² Art. 22.1: «Se la persona abilitata a rappresentare una Comunità religiosa non richiede la registrazione in deroga all'articolo 21 di questa legge, il Ministero rifiuterà di registrare la comunità religiosa».

Art. 22.2: «Contro la decisione di cui al paragrafo 1 del presente articolo può essere presentato ricorso presso il Tribunale amministrativo del Montenegro».

sul termine «deve», rilevando elementi di incompatibilità con altri principi esposti nella legge (artt. 19 e 28) e, salvo problemi di interpretazione linguistica della formula normativa, ipotizzava la previsione di un'eccezione al principio del carattere volontario della registrazione per le Comunità religiose con sede all'estero⁴³. Si può ritenere, tuttavia, che il mantenimento inalterato della formulazione così come pervenuto nel testo della legge non comporti deroghe al principio di libertà religiosa e che il termine «deve» sia privo di valenza obbligatoria e vada interpretato secondo la presunta *voluntas legis*, come una semplice possibilità procedurale.

Per l'evasione delle domande debitamente depositate secondo le prescrizioni di legge la P.A. provvede entro un termine di trenta giorni dalla ricezione, ed avvia la procedura di registrazione nel registro o nell'inventario (artt. 26.1 e 26.2). Analoghi termini, sulla cui brevità eccessiva la CV ha sollevato dubbi, attengono alle eventuali modifiche dei dati contenuti nella domanda. Dall'interpretazione dell'art. 27.1 e 27.2 tuttavia, sorgono alcune incongruenze formali (si giustappongono «informazioni» a «registrazioni» delle modifiche) che pongono dubbi interpretativi evidenziati dai commentatori di Strasburgo, ma non accolti dal legislatore montenegrino che ha optato per la conservazione del testo⁴⁴.

È da rilevare la scarsa coerenza sistematica della legge, che all'art. 27.3 espone sull'ampiezza dei soggetti iscrivibili nel registro un criterio soggettivo che avrebbe avuto un più adeguato inquadramento o in formula autonoma ad apertura del Capo II che disciplina la registrazione, o in continuità concettuale con il disposto ex art. 18. Strettamente funzionale all'art. 18, di cui costituisce una fondamentale specificazione, l'art. 28 dichiara il principio di non discriminazione nei confronti di qualsiasi tipo di realtà associativa (anche associazioni non religiose), comprendente «qualsiasi forma di organizzazione della società civile», non rilevando la presenza o meno della personalità giuridica né il fatto che siano o meno registrate.

La legge conferma la nozione estensiva di formazione associativa, già isolata nel progetto, che sia qualificata dallo scopo della «(...) libertà di pensiero, coscienza, religione o credo» (art. 28.1). Il discrimine tra comunità religiose

⁴³ CV, *Parere*, cit., p. 10.

⁴⁴ In proposito, la CV evidenziava che, in ordine all'art. 27.1 e 27.2 «Il secondo paragrafo del progetto di articolo 27 parla di “registrazione” delle modifiche, “in linea con le disposizioni di questa legge relative alla registrazione di una comunità religiosa”. Non è chiaro se l’“informazione” della modifica dei dati sia piuttosto una notifica informale o se debbano essere seguiti i requisiti formali di registrazione. La confusione è creata dall'uso di termini diversi (“informazioni”, “registrazione”) per la stessa procedura; la disposizione richiederebbe ulteriori chiarimenti per una maggiore coerenza». Cfr. *Parere*, cit., p. 12.

registrate/iscritte e non, è presente nell'art. 28.2, non potendo queste ultime «(...) acquisire e esercitare diritti che, conformemente all'ordinamento giuridico del Montenegro, appartengono esclusivamente alle comunità religiose registrate o iscritte».

La volontà del legislatore montenegrino di conformarsi alle indicazioni dell'Unione Europea è chiaramente espressa, ancora, all'art. 29 che, come la precedente, è norma di largo respiro. Vi si apprende, infatti, che le organizzazioni non religiose saranno soggette al regime giuridico proprio delle ONG: Seguendo le indicazioni della CV, l'art. 29 integra il vuoto dispositivo che nel progetto menzionava solo la libertà di credo, armonizzandosi in tal modo con l'art. 28.

L'istituto della registrazione completa la disciplina con gli artt. 30-34 che, contemplando ipotesi patologiche, vanno considerati nell'insieme. L'art. 30 prevede i casi di denegato accoglimento della domanda di registrazione che sono inquadrati in due ipotesi: condotte volte all'incoraggiamento delle variabili forme di odio e intolleranza (art. 30.1, n.1) ed il perseguimento di attività di odio latamente intese (art. 30.1, n.2). La previsione si estende anche alle Comunità religiose comunque non iscritte o non registrate (art. 30.2).

La legge prevede una larga apertura al contenzioso processuale nelle sedi di giurisdizione amministrativa, in caso di rigetto dalla domanda da parte della P.A. (art. 31)⁴⁵. Tuttavia il verificarsi della serie di ipotesi contemplate all'art. 30.1, nn. 1 e 2 comporta l'adozione di ben più drastici provvedimenti restrittivi circa le attività della Comunità religiosa. In proposito è assai interessante rilevare che il legislatore di Podgorica abbia inteso sostenere un'opzione rigorista, divergente dai più concilianti toni adottati dalla CV. Dalla lettura dell'art. 32.1, infatti, si apprende che, in funzione della tutela della sicurezza pubblica, dell'ordine pubblico, ecc. «(...) le misure restrittive non posso essere suscettibili di temperamento»⁴⁶.

⁴⁵ Art. 31.2 «Contro la decisione di cui al paragrafo 1 del presente articolo può essere presentato ricorso dinanzi al tribunale amministrativo del Montenegro».

⁴⁶ Ad alimentare le riserve sta l'inattesa rigidità del legislatore il quale, ritornando sui suoi passi, non tiene conto delle osservazioni con cui la CV lodava il principio di proporzionalità contenuto all'art. 32.1 del progetto e secondo cui: «The State Prosecutor's Office shall instigate the procedure for the prohibition of operation of a religious community, if the reasons referred to in Article 30, Paragraph 1 exist, by filing a motion for the prohibition of operation of a religious community with the relevant court, if the legitimate goal in the interest of public security, protection of public order, health or morals, or the protection of rights and freedoms of others, could not have been achieved effectively by pronouncing a fine, denying tax relieves or some other appropriate restrictive measure in a relevant procedure». Più precisamente, la CV «(...) comprende e accoglie con favore l'idea di proporzionalità alla base di questo progetto disposizione: nel caso in cui una misura più clemente sia sufficiente per raggiungere l'obiettivo legittimo perseguito, quindi, il pubblico ministero dovrebbe astenersi dal promuovere la procedura per il divieto delle attività di questa comunità religiosa». Cfr.

Ad una lettura più attenta delle motivazioni stese dai commentatori comunitari, tuttavia, la redazione legislativa finale sembra meglio sintonizzarsi con le raccomandazioni di quanto non appaia in prima battuta. L'art. 32.2, infatti, prescrive che: «Prima di decidere di vietare la libertà di azione ad una Comunità religiosa, l'autorità giudiziaria può ordinarle un termine congruo per adeguare le sue attività all'ordine pubblico e alla morale». La soluzione adottata espunge, quindi, la formula presente nel progetto normativo, a detta della CV possibile fonte di ambiguità nell'attuazione della legge, richiamante «(...) alcune altre misure restrittive appropriate in una procedura pertinente»⁴⁷.

Nel caso in cui la Comunità religiosa recuperi le condizioni di legge e si armonizzi con i principi ispiratori dell'ordinamento giuridico è prevista la «sospensione» del procedimento di divieto delle attività (art. 32 u.c.). Il termine «sospensione» evidenzia la necessità che le autorità pubbliche possano verificare l'effettiva correzione di rotta del soggetto confessionale, conservando margini operativi per le decisioni da adottare. In caso negativo (e nelle ipotesi previste all'art. 33.1 nn. 1 e 2) il Ministero provvede alla cancellazione della Comunità religiosa dal registro/inventario e alla successiva rimozione della stessa (art. 33.2).

Maggiore chiarezza avrebbe richiesto la formulazione dell'art. 34 circa la previsione dei debiti insoluti della Comunità religiosa cancellata. Il provvedimento di cancellazione, infatti, riduce ai sensi della legge il godimento di alcuni ulteriori diritti previsti per le Comunità religiose registrate o iscritte, ma non l'avvio di procedure di nazionalizzazione patrimoniale dei beni di proprietà così come enunciato all'art. 34.2, la cui scrittura avrebbe richiesto maggiore riflessione⁴⁸.

c) Il quadro normativo comprensivo dei diritti e doveri delle Comunità religiose e dei loro appartenenti. Il Capo III della legge generale sulla libertà religiosa in Montenegro (artt. 35-50) insieme al successivo Capo IV, dedicato alla disciplina scolastica, entra nel nucleo pulsante dei diritti e obblighi riferibili ai soggetti confessionali operanti in quell'ordinamento. Il legislatore ha ritenuto opportuno calibrare il principio di autonomia e separazione Stato-Chiese (ex art. 14 Cost.) con il criterio della collaborazione nella forma

CV, *Parere*, cit., p. 12.

⁴⁷ CV, *Parere* cit., p. 12. Il testo del progetto di legge, art. 32.2, si esprimeva nei seguenti termini: «Prior to the adoption of the decision on the prohibition of operation of a religious community, the court may leave an appropriate deadline to the religious community to bring its actions in line with the legal order and public morals».

⁴⁸ Art. 34.2: «Se gli atti della Comunità religiosa non specificano le modalità di trattamento, la proprietà della comunità religiosa diventa proprietà dello Stato».

della contribuzione pubblica (con risorse attinte dal bilancio statale o locale delle unità di autogoverno) per tutte le attività statutariamente previste. Tale sostegno si integra alle altre fonti di reddito (derivanti dal proprio patrimonio o «da servizi religiosi, dotazioni, lasciti, donazioni e altri contributi di persone fisiche o giuridiche») di cui le Comunità religiose hanno facoltà di avvalersi (art. 35.1).

È da sottolineare l'inserimento nella legge di un nuovo secondo comma, assente nel progetto, secondo cui: «Dal bilancio statale e dal bilancio dell'autogoverno locale possono essere destinati alla Comunità religiosa fondi per attività che promuovono le tradizioni spirituali, culturali e statali in Montenegro, oltre al sostegno a scopi sociali, sanitari, di beneficenza e umanitari e attività di particolare importanza» (art. 35.2).

In linea con l'art. 35.1, la norma avverte la speciale attenzione riservata dallo Stato verso la dimensione culturale e religiosa, espressione di un'identità nazionale che assimila questa alla normativa proposta, nel medesimo settore, dal legislatore serbo e, più in generale, delle leggi in materia di libertà religiosa prodotte dagli Stati balcanici della ex-Jugoslavia. A questa disciplina di *favor ecclesiae* sono associate anche le attività di ordine socio-assistenziale perseguite dalle Comunità religiose e che lo Stato riconosce meritevoli di specifico sostegno economico. I flussi finanziari ordinati a tali attività richiederanno l'obbligo di registrazione contabile per la rendicontazione fiscale (art. 35.3). Oblazioni ed offerte nella forma di contributi volontari (art. 39) fanno parte delle entrate di cui la Comunità religiosa può liberamente godere. In tal caso la legge prevede l'esenzione totale del donante dagli obblighi fiscali (art. 40.3)⁴⁹.

In base all'art. 36 le modalità di controllo di legalità della gestione patrimoniale (acquisizione e spesa) dei fondi pubblici destinati alle Comunità religiose sono affidate alla «competente autorità»⁵⁰.

Aleggia sulla legge di libertà religiosa un'atmosfera di fiscalità opprimente – l'art. 34.2 ne è il sintomo – che tende a pianificare le attività delle Comunità religiose e ad uniformarle a quelle proprie di un'organizzazione di impresa, con le relative assimilazioni nelle misure di disciplina delle responsabilità patrimoniale. Anche in questo caso le indicazioni della CV hanno

⁴⁹ Art. 40.3: «Le persone fisiche e giuridiche che fanno liberalità a favore di una Comunità religiosa possono essere esentate dagli obblighi fiscali, in conformità con la legge sulle entrate pubbliche».

⁵⁰ La CV ha evidenziato la necessità di sostenere il meccanismo di assegnazione delle risorse pubbliche nel rispetto del principio di parità di trattamento delle diverse Comunità religiose, in armonia con l'art. 14 Cost. (principio di separazione). In tale senso la CV si augura il vigilante intervento della Corte Costituzionale affinché l'assegnazione dei fondi pubblici del bilancio statale e degli enti di autogoverno locale avvenga nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento costituzionale. CV, *Parere cit.*, p. 14.

sortito l'effetto di un ammorbidimento significativo della normativa. L'art. 37 (progetto di legge) confermava tale sensazione per la natura draconiana della norma: sebbene al comma primo affermasse la libertà delle Comunità religiose di rendere funzionale il proprio patrimonio alle attività istituzionali di religione e culto perseguite⁵¹, al comma secondo precisava che: «Religious community shall be held liable for its obligations with its overall property, in line with the law»⁵².

La formula trascritta nella legge definitiva aggiunge al testo il periodo «ad eccezione dei beni necessari per lo svolgimento dei riti religiosi»⁵³. Il legislatore, pur seguendo in linea di massima le indicazioni della CV, ha tuttavia impiegato un'espressione larga («beni») senza ulteriori specificazioni tecniche, ma sufficientemente estensiva e caratterizzante dell'elemento funzionale dello scopo di servizio al culto, per indicare il patrimonio esente da responsabilità giuridica.

In base al principio di trasparenza patrimoniale e di pubblicità, la legge prescrive l'obbligo della Comunità religiosa alla registrazione/iscrizione sia dei beni mobili ed immobili di proprietà (art. 38.1), sia di quelli verso i quali eserciti il semplice diritto d'uso (art. 38.2).

La previsione dell'esenzione totale o parziale dagli obblighi fiscali (art. 40.2) tempera quanto prescritto all'art. 40.1 secondo cui: «La comunità religiosa è tenuta a pagare tasse, contributi e altre imposte, in conformità con la legge» e conferma l'opzione legislativa per una fiscalità mirata, rimessa alle scelte governative di politica ecclesiastica.

Relativamente alla disciplina assistenziale e previdenziale e al regime pensionistico dei ministri di culto, la legge definitiva ed il progetto non manifestano scollamenti testuali. Tale diritto è garantito anche attraverso la libertà delle Comunità religiose di istituire propri enti assicurativi e previdenziali (artt. 41.1 e 42.2). Ad integrazione di detto servizio è previsto l'eventuale contributo pubblico (art. 41.4) per il quale il Governo fissa un tetto massimo

⁵¹ Art. 37.1: «La proprietà della comunità religiosa viene utilizzata per servizi religiosi, costruzione e manutenzione di oggetti religiosi, così come altri servizi sociali, sanitari, culturali, di beneficenza, scopi educativi, in conformità con la legge e le norme autonome della comunità religiosa».

⁵² *Draft law on freedom of religious beliefs and legal status of religious communities*. Testo reperibile al sito www.venice.coe.it. (CDL-REF (2019)014).

⁵³ La CV sottolineava, in proposito, l'eccessività di una responsabilità patrimoniale oggettiva e complessiva abbracciante la totalità dei beni mobili ed immobili della Comunità religiosa, così come enunciata dal testo del progetto di legge, per far fronte all'adempimento di eventuali debiti e, nel contempo, il rischio opposto di formalizzare una immunità patrimoniale assoluta, con danno potenziale per gli eventuali creditori. In tale situazione la CV suggeriva l'adozione di un criterio di esenzione ristretta, concentrata a beneficio degli edifici di culto (o «sacri») e dei beni mobili essenziali per lo svolgimento dei servizi religiosi elementari. CV, *Parere*, cit., p. 13.

di finanziamento (art.41.5). Questo modello giustifica l'esigenza che impone alla Comunità religiosa di segnalare i religiosi che si avvalgono del diritto assistenziale-pensionistico, affinché i versamenti contributivi possano essere gestiti secondo le leggi vigenti (art. 41.3).

Nella legge definitiva non ricompare, invece, la norma ex art. 42 del progetto che dichiarava il sostegno economico pubblico (dello Stato centrale e degli enti dell'autogoverno locale) circa le attività istituzionali perseguite dalle Comunità religiose⁵⁴. È da rilevare che tale soluzione sia stata dettata dal fatto che il testo della legge prevede già norme di garanzia economica sulle attività svolte dalle Comunità religiose.

Conforme al progetto (art. 43) appare anche l'art. 42 della legge approvata, che si occupa della costruzione e manutenzione degli edifici di culto. Secondo il principio di collaborazione Stato-Chiesa, il regime in questione si svolge secondo i criteri di autorizzazione da parte delle pubbliche autorità nel rispetto delle norme urbanistiche (art. 42.2). In particolare, le competenze sui piani urbanistici e la pianificazione territoriale coinvolgono l'ente di autogoverno locale in quanto referente diretto delle esigenze culturali della Comunità religiosa (art. 42.3)⁵⁵. In virtù del principio di collaborazione, detta autorità «non prenderà in considerazione le richieste per la costruzione di edifici religiosi che non hanno il consenso delle autorità degli organi della comunità religiosa in Montenegro» (art. 42, u.c.).

Con formula sintetica, l'art. 43 prescrive non solo la libertà di accesso ai programmi radiotelevisivi del servizio pubblico e ad ogni altro mezzo di comunicazione mass-mediatica, ma anche il diritto di istituire e gestire autonomamente propri *network*.

La previsione contenuta all'art. 44 conferma la carenza sistematica dell'impianto legale, già altrove rilevata. La norma, infatti, nel dichiarare che: «Le comunità religiose, nel proprio contesto sociale, culturale, di beneficenza e umanitario, possono costituire istituzioni pertinenti in conformità con la

⁵⁴ Progetto di legge, art. 42: «Religious community may have the funds approved from the State budget and the local self-government budget for the activities promoting spiritual, cultural and state tradition of Montenegro, as well as for the support to social, health-related, charitable and humanitarian activities of a particular interest».

⁵⁵ La legge ha sostituito alla formula progettuale (ex art. 43.3) secondo la quale: «In the development of spatial plans, the competent public administration authority, i.e. local self-government authority shall also consider the expressed needs of the religious community for the construction of a religious structure», il periodo (ex art. 42.3 della legge), secondo cui: «Il competente organo dell'amministrazione statale (...) prenderà in considerazione la necessità (...)». In tal modo si è tenuto in debito conto di una raccomandazione della CV la quale rilevava la riformulazione del periodo che, a suo parere, interpretava i bisogni della Comunità religiosa come un obbligo, anziché porli in una legittima «prospettiva». Cfr. CV, *Parere*, cit., p. 15.

legge», meritava la collocazione tra i principi di base, potendosi agganciare al disposto ex art. 3.

Delle cerimonie nei luoghi di culto e nei luoghi aperti al pubblico si occupa il lungo e circostanziato art. 45. La norma precisa che per i riti celebrati nelle aree pubbliche non occorre autorizzazione ma una «previa notifica all'autorità amministrativa statale responsabile degli affari interni, in conformità con la legge che regola il diritto di assemblea pubblica» (art. 45.2). Tale criterio è ribadito all'art. 45.3, nella specifica ipotesi di cerimonie svolte «su richiesta dei cittadini» (con ciò la legge uniformando la disciplina per ogni tipologia di rituale, sia canonico che privato). A differenza del progetto, la legge definitiva menziona anche il rito funebre in aggiunta all'elenco tipologico delle celebrazioni.

Degna di interesse è, invece, l'integrazione apposta alla parte finale dell'art. 45.3 laddove si afferma che l'autorizzazione della pubblica autorità andrà ottenuta quando i riti celebrati in luogo pubblico «(...) rappresentino un rischio per la sicurezza delle persone e delle cose». **La precisazione, che accoglie un rilievo sollevato dalla CV circa la censurabile genericità del testo del progetto di legge, rappresenta una notevole novità rispetto a quella precedente stesura normativa**⁵⁶.

La norma sulla libertà di culto si integra con la libertà del ministro di culto al ricevimento di compenso, secondo le consuetudini religiose (art. 46.1). L'autorità civile prescrive il solo obbligo di conservare un registro delle entrate, nel rispetto della normativa vigente (art. 46.2). Degno d'attenzione è il terzo comma, aggiunto nel testo finale della legge approvata, a mente del quale: «Le registrazioni di cui al paragrafo 2 del presente articolo non includono informazioni sull'identità della persona che fa richiesta di un rito religioso» (art. 46.3). Si tratta di un ulteriore evidente segno d'attenzione del legislatore montenegrino per le indicazioni dell'UE. La CV, infatti, ravvisa nell'art. 47 del progetto di legge il pregiudizio dei diritti basali della libertà religiosa riconosciuti ai fedeli ex artt. 8 e 9 CEDU, in ordine alla presa di informazioni sulla libertà dei credenti⁵⁷.

⁵⁶ In tal caso la CV precisava l'importanza che si desse luogo ad una norma armonizzata con le disposizioni in materia di diritti alla libertà di pubblica riunione, affinché il rispetto di detta procedura non risultasse «eccessivamente gravoso per i credenti». In tal senso, si osservava che «la disposizione potrebbe beneficiare di un'ulteriore elaborazione indicando che la notifica all'autorità amministrativa è necessaria solo nel caso in cui la cerimonia religiosa presenti il rischio di ostacolare il normale corso delle attività quotidiane». Cfr. CV, *Parere*, cit., p. 13.

⁵⁷ CV, *Parere*, cit., p. 15: «La Commissione di Venezia non è a conoscenza dell'esistenza o meno di una legge nazionale in Montenegro la quale imponga alle Comunità religiose l'obbligo di registrare l'identità della persona che ha richiesto la cerimonia e pagato la remunerazione. Se così fosse, sarebbe posta in gioco non solo la libertà di religione della Comunità religiosa, ma anche il diritto del

I successivi artt. 47, 48 e 49 vanno considerati unitariamente, trattando della disciplina che assicura la garanzia all'assistenza religiosa ai fedeli a diverso titolo presenti o legati alle cd. «comunità separate», siano esse l'esercito o la polizia (art. 47), il carcere o altre strutture di detenzione o degenza forzata (art. 48), istituti di cura (art. 49), con la garanzia di un trattamento conforme alle leggi o ai regolamenti vigenti nell'ordinamento giuridico nazionale⁵⁸.

Riguardo al disposto ex art. 50 della legge: «La comunità religiosa è tenuta al trattamento dei dati personali dei credenti in conformità con la legge che [ne] disciplina la protezione», vale l'osservazione di carattere generale precedentemente espressa sulle carenze di metodo costruttivo della legge: un principio di tale generalità e delicatezza avrebbe meritato un più degno inquadramento tra i criteri basali di orientamento della disciplina sulla libertà di religione.

d) I principi a garanzia della libertà di insegnamento religioso e di istituzione di scuole religiose. Il tema dell'insegnamento della religione e della disciplina relativa alle scuole religiose, regolato agli artt. 51-57 della legge, risponde ad uno dei settori sensibili su cui il Montenegro affida le speranze per un ingresso nell'UE e richiama una materia strategica circa il fenomeno di transizione istituzionale verso modelli ordinamentali di tipo liberal-democratico⁵⁹.

Il principio costituzionale separatista (art. 14.1, Cost. 2007) sembra tuttavia essere riletto dal legislatore di Podgorica -con il tacito benessere della CV- in chiave restrittiva riguardo alla libertà di insegnamento religioso. L'art. 51, infatti, nell'affermare la libertà di istruzione religiosa (art. 51.1), pone due condizioni con effetti limitativi sotto diversa angolatura: questa può essere impartita «in siti religiosi o altre strutture appropriate», con ciò comprimendo la dinamica pubblica dell'attività; inoltre, questa viene quasi isolata nel contesto della normale pratica di insegnamento, in quanto: «(...) può essere svolta solo in un momento in cui [agli studenti] non è impartito l'insegnamento a scuola».

singolo credente di non rivelare le proprie iniziative religiose garantite ai sensi dell'art. 9 CEDU e il suo diritto alla *privacy* garantito ai sensi dell'art. 8 della CEDU. Si raccomanda pertanto di elaborare chiaramente l'art. 47, paragrafo 2 nel senso che le informazioni che devono essere registrate dalla Comunità religiosa non includano l'identità del credente che ha richiesto la cerimonia».

⁵⁸ È da rilevare che, riguardo alla norma disciplinante la detenzione in carcere o nelle strutture assimilate, l'art. 48 della legge si esprime nel senso di un riconoscimento al «diritto alla cura spirituale individuale» con l'espansione delle modalità di esercizio del diritto «in community with others» contemplato all'art. 49 del progetto.

⁵⁹ MATEJ PAVLIČ, *L'insegnamento della religione nelle scuole pubbliche dei Paesi della ex Jugoslavia*, EDUSC, Roma, 2019, *passim*; per la questione dell'insegnamento religioso nella dimensione della scuola pubblica in Montenegro, spec. p. 155 ss.

Per altro verso la legge tiene in conto la necessità della tutela del minore, in quanto soggetto debole in età di formazione, specie per ciò che attiene al rispetto delle sue personali inclinazioni e della sua integrità⁶⁰. Per questo, considera la funzione tutoria dei genitori come un momento di promozione della cultura religiosa della famiglia nel rispetto della prole (art. 52)⁶¹. Con analogha impostazione si può leggere la norma ex art. 53, secondo cui: «Le scuole e gli istituti di istruzione superiore sono tenuti a rispettare i diritti di alunni e studenti nei giorni festivi, in conformità con la legge».

Meritevole di attenzione è poi la formula dell'art. 54.1, secondo la quale alle Comunità religiose è riconosciuto il diritto di «istituire scuole religiose a tutti i livelli di istruzione, ad eccezione delle scuole elementari», intese come strutture di formazione a servizio dei cittadini nel rispetto dei principi democratici vigenti nel Montenegro⁶². Con ciò, la legge spicca un considerevole salto qualitativo nel raffronto con l'art. 18 della legge generale sulla libertà religiosa del 1977, che riduceva il diritto di istituire scuole religiose ai fini dell'esclusiva formazione del clero⁶³. Il disposto ex art. 54.2, secondo cui: «La comunità religiosa determina autonomamente il programma educativo della scuola religiosa, il contenuto dei libri di testo e manuali e stabilisce le condi-

⁶⁰ Sul punto, cfr. CV, *Parere* p. 14: «La Corte UDU presta particolare attenzione alla necessità di proteggere i minori da ogni possibile indottrinamento durante un'età in cui possono essere facilmente influenzati (Cfr. Corte EDU, 17 giugno 2004, *Çiftçi contro Turchia*, decisione di ammissibilità, domanda n. 71860/01)». Cfr. anche JEAN-PIERRE SCHOUPE, *Diritto dei rapporti tra Chiesa e comunità politica. Profili dottrinali e giuridici*, PUSC – EDUSC, Roma, 2018, p. 221 ss.

⁶¹ La CV valutava positivamente il testo del progetto che «(...) attribuiva un peso adeguato alle decisioni del minore». CV, *Parere* cit., p. 14.

⁶² La CV si sofferma sulla coerenza dell'istituto scolastico religioso e delle sue norme statutarie con i principi enunciati dalla giurisprudenza di Strasburgo. «Ai sensi dell'art. 2 del primo protocollo della convenzione, lo Stato deve rispettare i diritti dei genitori di garantire un'istruzione e un insegnamento conformi alle loro convinzioni religiose e filosofiche. Sulla base di questa disposizione, vi sono buoni argomenti a sostegno del fatto che il nome delle comunità religiose dei genitori dovrebbe in linea di principio avere la possibilità di stabilire scuole elementari. Tali scuole possono essere adeguatamente regolate per garantire la qualità e coerenza dell'istruzione, anche ad esempio richiedendo la conformità con i *curricula* approvati dallo Stato, libri e materiali didattici. La libertà delle comunità religiose di insegnare e di organizzare l'insegnamento l'istituzione di una scuola religiosa privata non è esplicitamente contenuta nell'art. 2 del protocollo 1 della Convenzione, ma è implicita nella sentenza *Kjeldsen, Busk Madsen e Pedersen* (Corte EDU, 7 dicembre 1976, appl. nn. 5095/71, 5920/72; 5926/72) e nella Relazione della Commissione in tal caso. Spetta alle autorità giustificare la limitazione contenuta nel progetto dell'art. 54, paragrafo 1; l'art. 2 del primo protocollo della convenzione non contiene restrizioni, ma ciò nonostante consente qualche tipo di limitazione (Corte EDU, 10 novembre 2005, *Leyla Sahin*, appl. no. 44774/98, par. 154.), che potrebbe essere giustificata da circostanze specifiche in Montenegro (Corte EDU, 13 dicembre 2011, *Dojan v. Germania*, appl. n. 319/08: «integrazione delle minoranze e evitare la formazione di "società parallele" religiosamente o ideologicamente motivate»). CV, *Parere*, cit., p. 13.

⁶³ Cfr. CV, *Parere*, cit., p. 13.

zioni per il personale docente», va letto in rapporto con le norme ex artt. 54.3 e art. 55. Dall'impostazione normativa si percepisce l'apprensione del legislatore montenegrino tutta intesa a circondare la disciplina scolastica con strumenti di controllo che assicurino la conformità della dimensione formativa nella sua interezza ai criteri di un separatismo rigido dell'ordinamento giuridico.

Il principio secondo cui: «I programmi educativi, nonché i contenuti di libri di testo e manuali nelle scuole religiose non possono essere contrari alla Costituzione e alla legge», ex art. 54 u.c. viene enfatizzato all'eccesso, con una ridondante quanto superflua replicazione all'art. 55.1 che introduce la sottolineatura delle competenze di controllo e verifica di conformità in capo all'autorità amministrativa responsabile. Concorre a sovraccaricare l'atmosfera poliziesca il disposto ex art. 55.2 che responsabilizza il personale scolastico nel coadiuvare la pubblica autorità nell'opera di «correzione delle irregolarità individuate». L'art. 56.1 paradossalmente insiste su tali prescrizioni, riaffermando come un mantra che «La scuola religiosa istituita ai sensi di questa legge può svolgere programmi educativi con validità pubblica, se autorizzati conformemente alle normative in materia di istruzione». Una simile disciplina non può non suscitare perplessità. Basterebbe soffermarsi sul profilo correttivo ex art. 55.3 che pone almeno due questioni più immediate su cosa si intenda per «correzione» e per «irregolarità» e, per riflesso, sui reali spazi operativi concessi dalla legge alla libertà di insegnamento religioso. Solo parzialmente, infatti, il qui esposto regime di controlli trova giustificazione nell'importante previsione ex art. 56.2 sul finanziamento pubblico delle scuole religiose «autorizzate o accreditate».

Una valutazione positiva, sebbene anche in questo caso soggetta ad un gravoso preordinante regime autorizzatorio, riguarda il personale docente. L'art. 57, infatti, dichiara che l'insegnamento religioso può essere svolto «da una persona autorizzata a lavorare conformemente alla legge» ricorrendo le suddette condizioni di accreditamento o approvazione. La norma, se non altro, supera la rigida prescrizione che, nella legge generale del 1977 (art. 20), imponeva al docente il requisito della cittadinanza nella RSFY⁶⁴.

e) Il regime sanzionatorio. La legge prevede un regime sanzionatorio esclusivamente pecuniario (che può raggiungere i 20.000 euro di multa) per una serie di comportamenti in contravvenzione agli obblighi più sopra esposti.

Si tratta del pregiudizio (attraverso atti di costrizione o impedimento) alla

⁶⁴ La CV, *Parere*, cit., p. 14, ha valutato positivamente il tenore della formula ex art. 57, considerando la necessari età e la sufficienza del possesso dell'accREDITAMENTO da parte della Comunità religiosa che ha fondato l'istituto scolastico.

libertà di ogni persona di aderire o fuoriuscire da una Comunità religiosa o di partecipare ai riti religiosi (art. 58.1, parr. 1 e 2) e della contravvenzione al divieto generale di istituire scuole elementari («di istruzione primaria») (art. 58.1 par. 3). Nel caso poi che il contravventore alla norma ex art. 58.1 parr. 1 e 2 sia un imprenditore, data la specifica e peculiare posizione di forza contrattuale e gerarchica da questi esercitata sul proprio dipendente e in considerazione dello *status* di debolezza psicologica derivante da tale subordinazione, la legge prevede una specifica pena edittale che può giungere alla multa di 6.000 euro (art. 58.3).

Le sanzioni pecuniarie previste all'art. 59 confermano le osservazioni svolte in ordine al regime scolastico, in commento all'art. 51 della legge, imponendo l'osservanza di quanto prescritto in quella norma -impartire agli studenti l'insegnamento religioso-, sia ai genitori/tutore, che al ministro religioso. Riaffiora nuovamente in queste disposizioni la debole prospettiva unitaria dell'edificio normativo, che impiega la normativa penale con un parametro a macchia di leopardo, riflesso di un disegno scarsamente sistematico. Anche la Commissione di Venezia rileva gli squilibri delle disposizioni punitive (inpiegabilmente immutati nell'approdo dal progetto al testo definitivo della legge) che denunciano una scarsa armonizzazione sia con le norme della legge medesima che con la legislazione di settore⁶⁵.

f) La proprietà e la questione del patrimonio immobiliare delle Comunità religiose. Nel Capo IV delle Disposizioni transitorie e finali, specialmente agli artt. 61-64, si concentra la disciplina sul patrimonio immobiliare: normativa non a caso soggetta a notevoli emendamenti correttivi nella comparazione dei due testi di legge. Normativa che, per le tematiche trattate, più di ogni altra materia ha acceso trasversalmente gli animi della popolazione credente -e del clero ortodosso- rinfocolando il braciere delle rivendicazioni politico-identitarie di più o meno antica origine e di cui l'ortodossia ha tradizionalmente rivestito i panni dell'interprete autentico in veste di «*plenus custos*»⁶⁶. In considerazione di ciò, sarà opportuno soffermarsi più attentamente sulla lettura di tali disposizioni.

L'art. 61, che rinvia alla procedura di registrazione/iscrizione delle Co-

⁶⁵ La CV, ad es., rilevava la mancata menzione di altre ipotesi di violazione della libertà religiosa, espresse in condotte criminose, e meritevoli di adeguata sanzione. È il caso delle attività intese a diffondere odio e intolleranza religiosa, ex art. 32 del progetto. Cfr. CV, *Parere* cit., p. 20.

⁶⁶ A segnalare le importanti ricadute determinate da queste disposizioni, è interessante richiamare le considerazioni della CV: «La procedura di cui agli artt. 62 e 63 del progetto di legge avrebbe anche l'effetto di evitare uno scontro diretto tra comunità locali e comunità religiose o tra comunità religiose (...)». Cfr. CV, *Parere*, cit., p. 18.

munità religiose, nella stesura finale presenta radicali modifiche rispetto al testo progettuale, che qui si riporta in nota⁶⁷. Dal confronto tra i testi si evince immediatamente l'espunzione dei primi due commi. Il legislatore di Podgorica ha così accolto un suggerimento della CV che rilevava la superfluità del testo ex art. 61.1 e 61.2 stante la norma all'art. 24 disciplinante la procedura di iscrizione⁶⁸. Un importante emendamento, anch'esso dovuto a recezione di indicazioni della CV⁶⁹, ha riguardato l'elevazione da sei a nove mesi del termine prescritto all'art. 61.3 del progetto (ora, art. 61.1 della legge) entro il quale le Comunità religiose già registrate ai sensi della pregressa legge generale del 1977 potranno presentare domanda di iscrizione nell'inventario.

L'art. 61.3 è una formula nuova ed aggiunta nella legge ratificata. Vi si afferma che: «La comunità religiosa di cui al paragrafo 2 del presente articolo ha il diritto di presentare domanda di registrazione in conformità con questa legge» e tiene conto delle indicazioni della CV in ordine all'armonizzazione con l'art. 21 della legge⁷⁰, dato che «la soluzione delle autorità non risulta automaticamente dalla formulazione di tali disposizioni».

Gli artt. 62 e 63 sono l'epicentro di un vero e proprio terremoto politico, giacché **in quelle disposizioni risiede il futuro assetto patrimoniale delle Comunità religiose in Montenegro**, in funzione del riconoscimento di un valido titolo di legittimazione giuridica. Riguardo all'art. 62, che si occupa del patrimonio mobiliare ed immobiliare delle Comunità religiose e del riconoscimento della titolarità della proprietà secondo un criterio temporale, non c'è

⁶⁷ Art. 61 progetto: «The Ministry shall take over from the public administration authority responsible for internal affairs the Inventory and other data on religious communities registered with that authority within 30 days from the date of coming into force of this Law.

^Wthin 30 days from the date of coming into effect of this Law, the Ministry shall take over from the public administration authority responsible for foreign affairs, the data on religious communities that have concluded an agreement with Montenegro by the date of coming into effect of this Law.

^Areligious community registered in line with the Law on legal status of religious communities (Official Gazette of SR Montenegro no. 9/77) may submit an application for entry into the Inventory in line with this Law, within six months from the date of coming into effect thereof.

^The religious community that fails to act in line with Paragraph 3 of this Article shall not be considered a recorded religious community in the sense of this Law».

⁶⁸ Cfr. CV, *Parere*, cit., p. 10.

⁶⁹ La CV, pur considerando la non eccessiva gravosità degli obblighi procedurali (si tratta della semplice presentazione di una domanda di iscrizione nell'inventario, nel rispetto delle eventuali prescrizioni indicate dal Ministero in ordine al suo contenuto) a carico della Comunità religiosa, ha ritenuto che «il termine di sei mesi potesse rivelarsi piuttosto breve nella pratica», suggerendone la dilatazione di ulteriori tre mesi. Cfr. CV, *Parere* cit., p. 11.

⁷⁰ «Si raccomanda pertanto che la scadenza dei sei mesi [nel testo definitivo elevato a nove mesi] sia prorogata o che il progetto di cui all'art. 61 indichi senza ambiguità che le comunità religiose che sono già registrate ai sensi della legge del 1977 non siano soggette a detto termine di sei mesi, ma che hanno la facoltà di richiedere la registrazione ai sensi del progetto ex art. 21». Cfr. CV, *Parere*, cit., p. 11.

-nel confronto tra i due testi normativi del progetto e della legge definitiva-nessuna discrepanza, salvo l'aggiunta nella legge di un comma 3 secondo il quale: «In presenza di elementi probatori attestanti i fatti di cui al par. 1 e 2 del presente articolo i mezzi di prova devono essere ricevuti conformemente alla legge sulla procedura amministrativa e sussidiaria al Codice di procedura civile».

Data la delicatezza della normativa occorrerà stendere alcune riflessioni procedendo per ordine. Ai sensi dell'art. 62.1 «Gli edifici e terreni fruiti dalle Comunità religiose nel territorio del Montenegro che sono costruiti o ottenuti per mezzo delle entrate pubbliche dello Stato o che erano di proprietà dello Stato fino al 1 dicembre 1918, e per i quali non vi è alcuna prova della proprietà delle Comunità religiose, come nel caso del patrimonio culturale del Montenegro, sono proprietà dello Stato». È condivisibile la valutazione espressa dai commentatori di Strasburgo sulla vaghezza di tale disposizione (e, analogamente, dell'art. 63)⁷¹. Ad integrazione di detta opinione, si aggiunga che la rassicurazione per cui tali disposizioni si applicherebbero «solo ai beni del patrimonio culturale», a mio sommosso parere, non sono affatto in sintonia con una prospettiva di rispetto del *favor ecclesiae*, tenuto conto del fatto che la quasi totalità dei patrimoni oggetto della norma sono riconducibili alla categoria dei beni culturali e storico-artistici e che, in ogni caso, partitamente in tali beni risiede il valore identitario e simbolico del patrimonio di interesse religioso rappresentativo di una collettività.

La riflessione giuridica si indirizza, quindi, sul significato da attribuire al periodo «(...) sono proprietà dello Stato» (art. 62.1) e se tale locuzione sia da intendere come atto di privazione del bene in proprietà secondo le procedure di confisca patrimoniale. Tali osservazioni vanno inoltre incrociate con le risultanze probatorie del titolo storico di proprietà che, a mente dell'art. 62.1, risultano centrali ai fini della legittimazione delle Comunità religiose. A tale proposito, il rinvio all'art. 28 della legge sulla proprietà del 2009 (che stabilisce quattro titoli di legittimazione: per legge, per attività negoziale, per successione, per decisione dell'autorità giudiziaria)⁷² rende con chiarezza le imprevvide fenditure del regime proprietario in Montenegro. Ciò è ancor meglio

⁷¹ CV, *Parere*, cit., p. 15: «Questi progetti di disposizioni e il loro *background* storico e fattuale sono piuttosto vaghi e poco chiari. Durante gli incontri, gli interlocutori si sono confrontati con la delegazione della Commissione di Venezia e hanno fornito varie interpretazioni, a volte contraddittorie. È essenziale che il significato delle loro proposte sia chiarito nel corso del processo legislativo».

⁷² Art. 28 legge generale sul diritto di proprietà 2009 (*Ukaz o proglašenju zakona o svojinsko – pravnim odnosima*), in *Sl. list Crne Gore*, n. 19/09 del 13.03.2009: «Il diritto alla proprietà si acquisita per legge, sulla base di attività legale o eredità. Il diritto di proprietà viene acquisito e la decisione dell'autorità dello Stato, nei modi e alle condizioni previste dalla legge».

desumibile dagli orientamenti di evidente diffidenza per gli effetti «distorativi» alla titolarità espressi da una giurisprudenza costante e dalla sua ermeneutica sulla legge vigente. Il riferimento è sia dall'art. 124 bis della legge sul catasto del 2007 (che codifica un principio di presunzione confutabile della proprietà *-praesumptio iuris tantum-* dipendente dalla registrazione catastale)⁷³, sia dal regime dell'usucapione ex artt. 53 e 54 della citata legge sulla proprietà⁷⁴.

Tale atteggiamento, affatto conciliante, sembra piegare gli spiragli privatistici della norma ad una dominante pretesa dello Stato in termini di *ius dominii* connesso a funzioni tutorie e manutentivo-conservative, giacché la proprietà relativa ai beni del patrimonio storico culturale sembra essere ingabbiata entro la logica di superiori interessi nazionali⁷⁵, così come rilevabili anche dal tenore della legge sui beni culturali del 2010.

Il primato del titolo di proprietà pubblica è confermato dalla mancata previsione agli artt. 62 e 63 della legge sulla libertà religiosa di un eventuale diritto al risarcimento a favore delle Comunità religiose per il denegato rico-

⁷³ Secondo l'art. 124 bis della legge sul catasto del 2007, detta presunzione è infatti soggetta a contestazione nel termine di tre anni.

⁷⁴ La legge generale sul diritto di proprietà 2009 così dispone all'art. 53 riguardo agli effetti dell'usucapione (ordinaria): «Il possessore in buona fede di un bene mobile, su cui un'altra persona ha il diritto di proprietà, ha diritto di acquisire i diritti di proprietà alla presunzione del possesso negli ultimi tre anni.

¹¹ titolare in buona fede e legale di beni immobili su cui un'altra persona ha il diritto di proprietà, ha il diritto di acquisire la proprietà della cosa decorso un periodo di usucapione di dieci anni».

¹² usucapione (straordinaria) ex art. 54 prevede inoltre: «Il possessore in buona fede di beni mobili, di cui un'altra persona ha il diritto di proprietà, ha il diritto di acquistare la proprietà della cosa decorso il periodo di usucapione di dieci anni.

¹³ possessore di buona fede di beni immobili su cui un'altra persona ha il diritto di proprietà, ha il diritto di acquisire la proprietà della cosa in virtù del possesso di venti anni».

⁵⁰¹ punto, la CV prende atto dell'orientamento giurisprudenziale delle corti del Montenegro, secondo cui: «Le autorità hanno spiegato che il possesso che non si basa sulla buona fede, ma su furto, violenza, abuso di potere ecc., inficia la validità dell'usucapione. Inoltre, è stato anche spiegato alla delegazione che in ambito nazionale, secondo legge e giurisprudenza costante, l'acquisizione di proprietà sociale e statale attraverso il semplice possesso non è permessa. Anzi, il possesso che non si basa sulla legge e sulla buona fede, ma in virtù di violenza, frode o abuso di fiducia (*Vis, clam et precario*), c.d. "possesso difettoso" ("manljiva državina", ex art. 391 della legge sulla proprietà) non costituisce un presupposto valido per la costituzione del titolo di proprietà attraverso il possesso (*usucapio; praescriptio longi temporis*)». **Cfr.** CV, *Parere cit.*, p. 17.

⁷⁵ CV, *Parere cit.*, p. 17: «(...) In linea con le normative del Montenegro (come ad es. la legge sulla proprietà e la legge sulla proprietà statale) e con la giurisprudenza della Corte suprema, il possesso non avrebbe potuto rappresentare valido motivo per costituire un diritto di proprietà privata sui beni pubblici, vale a dire su proprietà statali, in particolare per quanto riguarda i beni culturali, i quali sono da considerare risorse di interesse generale che godono di una protezione speciale (art. 6. 10 par. 1 punto 8 e art. 13, artt. 14 e 15 della legge sulla proprietà statale del 2009; artt. 7, 20 e 22, comma 2 della legge sulla proprietà 2009). (...) L'art. 124 bis della legge catastale del 2007, secondo la costante giurisprudenza della Corte suprema sviluppata negli anni Novanta, non si applica ai beni del patrimonio culturale, in seguito codificato nella legge del 2010 sui beni culturali».

noscimento della proprietà. Sul punto, i rappresentanti montenegrini, in sede di confezionamento della legge sulla libertà religiosa, avevano rassicurato la CV che gli effetti conseguenti alle decisioni delle autorità giudiziarie in ordine all'annullamento del titolo di proprietà delle Comunità religiose non ne avrebbe automaticamente pregiudicato la stabile continuità del godimento e dell'uso e che lo Stato sarebbe potuto intervenire finanziariamente allo scopo di compensare le spese sostenute dalle Comunità religiose per la preservazione di tali beni⁷⁶.

Fissate sulla carta queste osservazioni sull'art. 62, è possibile riprendere l'esame dell'art. 62.3. Tale norma, nell'operare un rinvio alle disposizioni regolanti la procedura amministrativa e civile, innova profondamente sul precedente regime proprietario e processuale montenegrino in vigore dal 1918 al 1960⁷⁷. Quel complesso dispositivo, che attingeva all'ordinamento della Jugoslavia socialista e che era basato ideologicamente sulla semplice constatazione d'ufficio della sussistenza legale dei diritti dello Stato sulle proprietà religiose, ha subito incisive trasformazioni. È infatti stato sostituito da una procedura di confronto probatorio tra le parti in causa che relativizza la presunzione giuridica del primato statale e restituisce una simmetria di posizioni nelle naturali dinamiche di antagonismo processuale degli interessi contrapposti.

Alla luce di tali rilievi si comprende la portata del nuovo periodo aggiunto alla legge ratificata nel dicembre del 2019, ex art. 62.3, secondo cui: «la Comunità religiosa (...) ha diritto di presentare domanda di registrazione». Tale formula sovverte il meccanicismo legale, ancora residualmente resistente nel progetto di legge, ed introduce un dinamismo nella contestazione processuale prima inconcepibile, da coniugare con il principio di contraddittorio chiaramente espresso all'art. 63.2, secondo cui l'autorità amministrativa procedente alla registrazione catastale dei beni, ex art. 62, «senza indugio, deve informarne la Comunità religiosa».

Il regime processuale introdotto agli artt. 62.3 e 63 è, va ribadito, innovativo: permette alle Comunità religiose di tutelare i propri interessi attraverso un procedimento amministrativo, sulla base di prove dedotte⁷⁸ e sul presup-

⁷⁶ CV, *Parere*, cit., p. 17.

⁷⁷ La CV, *Parere*, cit., p. 18, ricorda infatti il succedersi di diversi regimi giuridici contrassegnati da una costante condizione di subordinazione - confermata dal principio dell'onere della prova a loro carico - dei soggetti religiosi al predominante interesse pubblico dello Stato. «Questo regime giuridico era applicabile in Montenegro fino all'Assemblea di Podgorica del 1918 (invalidata nel 2018 da una risoluzione del Parlamento montenegrino), sempre tra il 1941 e il 1960 (proprietà statale sotto il regime comunista) e dal 1960 (proprietà sociale)».

⁷⁸ È da sottolineare, in ordine al regime probatorio, la raccomandazione assai opportuna, ma igno-

posto (oggetto di contestazione) della legittimazione giuridica dell'avvenuta registrazione catastale, spostando così le coordinate del regime giuridico della proprietà da una prospettiva specialistica ad una di diritto generale⁷⁹. L'art. 63.1 infatti afferma che: «L'organo amministrativo responsabile delle questioni immobiliari è tenuto entro un anno dal giorno in cui questa legge entra in vigore, a determinare il patrimonio mobiliare e immobiliare religioso contemplato all'art. 62 della presente legge, dichiara la proprietà, redige un inventario e presenta una richiesta di registrazione dei diritti proprietà statale su questi immobili nel catasto immobiliare». Si aggiunge, inoltre, a rafforzare il principio di tutela degli interessi delle parti, la contrazione delle scadenze temporali impressa nel testo della legge definitiva, che ha ridotto il termine originario di sessanta giorni a quello più stringente di quindici, per cui: «L'organismo amministrativo competente per le questioni catastali è tenuto a rispondere alla richiesta di cui al paragrafo 1 del presente articolo e vi adempie entro 15 giorni dalla data di presentazione della richiesta (...)» (art. 63.2).

L'interpretazione della norma evidenzia, tuttavia, che sui contorni dell'art. 63 aleggiano luci ed ombre, resi ancor più nitidi dalla formalizzazione del testo definitivo della legge, lasciando in sospensione il complesso di garanzie, pur promesse dallo Stato alle Comunità religiose, sul delicato tema patrimoniale. Poco giustificabile, alla luce dei principi di equità processuale e di liber-

rata dal legislatore di Podgorica, della CV ad una maggiore e più circostanziata descrizione in ordine alla natura dei mezzi di prova deducibili e ad un puntuale richiamo delle fonti codicistiche in materia. I giuristi di Strasburgo, in proposito, raccomandavano che: «(...) qualsiasi prova, compresi documenti scritti o anche testimonianze, possono essere dedotte dalla comunità religiosa interessata al fine di provare, in sede di procedimento amministrativo e giudiziario, la base giuridica della registrazione del titolo-atto del catasto; le disposizioni del progetto sono totalmente silenziose sul livello di prova che può essere utilizzato nell'ambito di tali procedure. Ad esempio, i progetti di disposizioni tacciono sul fatto se il possesso in buona fede di lunga data può essere considerato o meno come prova, o se la registrazione presso il catasto in quanto tale può essere considerata come un inizio della prova. Le disposizioni in bozza dovrebbero pertanto fornire le principali norme sulla prova che devono essere applicate nei procedimenti amministrativi e giudiziari al fine di dimostrare il diritto di proprietà. Le autorità hanno dichiarato che gli standard di prova già esistenti nei codici di procedura amministrativa e civile saranno utilizzati nell'attuazione del progetto». CV, *Parere*, cit., p. 19.

⁷⁹ Cfr. CV, *Parere* cit., p. 18: relativamente alla questione delle regole sulla registrazione degli immobili per le proprietà descritte nel progetto ex art. 63 «(...) **Le regole che il disegno di legge implica** sono le stesse che sarebbero applicate dai tribunali nel caso in cui lo Stato o la comunità locale che afferma di essere proprietaria di un edificio religioso registrato a nome della Chiesa ortodossa serba avrebbe dovuto attuare all'atto di intentare causa dinanzi a un tribunale civile per accertare il titolo di proprietà». La Commissione, inoltre, nel commentare positivamente le innovazioni proposte, non fa riserve sulle aspettative di una completa armonizzazione di tale disciplina con i criteri europei sul corretto accertamento del diritto di proprietà: «(...) È evidente che le procedure amministrative e giudiziarie saranno utilizzate per ispezionare e accertare i diritti di proprietà (...) la legislazione pertinente al riguardo, dovrebbe essere conforme ai requisiti dell'articolo 1 del primo protocollo della convenzione e gli artt. 6 e 13 della CEDU interpretati dalla Corte EDU nella sua giurisprudenza». CV, *Parere* cit., p. 19.

tà confessionale, appare infatti la soluzione ex art. 63 che prevede la richiesta di registrazione contestuale della P.A. in via preventiva agli esiti della decisione dell'autorità giudiziaria: criticabile soluzione che deriva dalla mancata previsione dell'effetto sospensivo della registrazione (della proprietà statale) da connettere al proposto appello da parte della Comunità religiosa all'autorità amministrativa e al tribunale. Analoghe e più severe censure merita la norma nella previsione secondo cui la P.A. inoltra una richiesta di registrazione «dei diritti» anziché lo «stato della richiesta di registrazione» di tali diritti.

Chiude la disciplina sul riconoscimento della titolarità del patrimonio di natura confessionale l'art. 64, secondo cui: «In conformità con la validità della decisione che afferma i diritti di proprietà dello Stato nel catasto sui beni immobili ai sensi dell'art. 62 cpv. 1 e 2 di questa legge, la Comunità religiosa conserva l'utilizzo dei beni e dei terreni soggetti a registrazione fino al conferimento dell'autorità statale responsabile della cura dello stato, dell'uso e della restituzione di detti edifici e terreni». La norma è stata introdotta solo nella legge ratificata e costituisce una fondamentale regola a garanzia delle Comunità religiose. Con essa il legislatore montenegrino ha fatto tesoro delle raccomandazioni espresse dalla CV la quale, in ossequio ad un più generale rispetto della libertà religiosa, caldeggiava la formalizzazione di un principio di continuità nel godimento dei beni da parte del suo possessore «storico», nel concorrente effetto del trasferimento del titolo di proprietà di edifici e terreni religiosi allo Stato⁸⁰.

4. Questioni problematiche aperte e conclusioni

La legge sulla libertà religiosa ha inevitabilmente rievocato la storia dei possedimenti patrimoniali del clero ortodosso. L'estremizzazione delle rivendicazioni politiche in funzione nazionalista non ha tuttavia trovato nel metropolita Amfilohije⁸¹, pur sensibile voce delle aspettative serbe, un acritico bastione di fronte all'intricata questione legale. La contaminazione tra elementi

⁸⁰ La CV sottolinea che, in mancanza di una specifica previsione, la registrazione catastale di tali beni immobili a favore dello Stato avrebbe sortito da evento preliminare all'avvio di uno sfratto esecutivo. Cfr. CV, *Parere* cit., p. 19.

⁸¹ Amfilohije non ha abbracciato posizioni estremiste, limitandosi al richiamo all'osservanza delle raccomandazioni al dialogo suggerite dal legislatore europeo: «Ribadiamo ancora che non vogliamo che la legge sia abolita ma emanata in accordo con la Commissione di Venezia attraverso il dialogo con la Chiesa e le altre comunità religiose. Finora un vero dialogo non c'è stato». Cfr. MARGHERITA CRISCUOLO, *Il Montenegro dice sì a controversa legge sui beni della Chiesa*, in <https://it.euronews.com/2019/12/27/montenegro-dice-si-a-controversa-legge-sui-beni-della-chiesa>.

giuridici e politici presente nella legge è chiara, anche se le possibili soluzioni di ordine giuridico appaiono assai meno irrealistiche che non un accomodamento dei tortuosi di interessi sollecitati da quelle norme.

La COS ha stigmatizzato senza riserve la natura «discriminatoria e incostituzionale» della normativa preannunciando, con la costituzione in giudizio sulla base della titolarità storica dello *status* possessorio, l'avvio di una stagione di controversie legali volte a riconfermare la propria condizione di legittima erede della Chiesa Ortodossa montenegrina istituita precedentemente al 1920. L'eventuale verdetto confermativo della contestata legge da parte del giudice costituzionale, riformulerebbe i termini della questione -ed è realistico pronosticarlo- sul piano della verifica degli strumenti normativi atti a disattivare gli effetti della paventata confisca dei luoghi di culto e delle modalità di attuazione di una procedura che, pur su legittima base, comporterebbe la restituzione di detti beni (monasteri e basiliche) alla COM attraverso l'intermediazione dello Stato.

A riassumere le maggiori complicazioni del quadro qui esposto è il profilo politico della normativa: alle velleità di una ritrovata epistemologia revisionista degli eventi, alimentata dal manifesto politico con cui il premier Djukanovic intende «ripristinare la verità storica volta a verificare come i beni della Chiesa montenegrina siano diventati proprietà della COS», si accompagna un più sotterraneo fenomeno trasformativo che insiste sulle forme di transizione giuridica e di riassetto istituzionale del Montenegro. La questione di fondo è dunque la perseguenda volontà di dissoluzione di ogni vincolo che tenga in piedi il legame filogenetico tra Serbia e Montenegro, e la definitiva emancipazione dell'uno dall'altra entità.

Questa posizione si attesta in linea di collisione diretta con le mire panserbiste nutrite da Belgrado sulla periferia territoriale dei Balcani occidentali: una prospettiva mantenuta in vita ormai attraverso il sistema linfatico profondo dell'identità confessionale e dell'etnofiletismo. In tal senso la legge votata nel dicembre 2019 non si esaurisce affatto nell'implicito riconoscimento dell'autocefalia della COM, ma si inoltra nel profondo del tessuto sociale sino a spezzare il monopolio religioso della COS e compromettere la residuale rete di contatti culturali e identitari sulle cui terminazioni etniche Belgrado ha affidato il proprio centralismo regionale. Non va dimenticata, infatti, la condizione di precario equilibrio che domina su un'ampia fascia geopolitica di territori contermini alla Serbia -Kosovo, Metochia, Vojvodina, Repubblica Srpska, Macedonia del Nord- su cui Belgrado coltiva, se non plateali pretese interventiste, quantomeno velleità di conservazione nello *statu quo*. Tale sistema satellitare provvisto di labili forme di autonomia o di «pseudo-sovranià a riconoscimento variabile» negli schemi del diritto internazionale, e su cui si

inserisce il dominio eminente esercitato sul Montenegro, è frutto della scomposta deflagrazione della realtà federativa jugoslava. La forte instabilità istituzionale è poi rimarcata dalla mobilità dei confini confessionali e umani⁸² e dalla relativa fluttuanza dei fattori sociali ancora troppo spesso erroneamente misurati su improbabili logiche quantitative ereditate dal modello, ormai logoro, degli Accordi di Dayton.

La legge sulla libertà religiosa -con un profilo assimilabile all'esperienza di altre ex-repubbliche jugoslave- diviene così la leva di forza con la quale i governi ispirati ad un nuovo corso liberale filo-occidentale imboccano una via istituzionale di emancipazione piena della sovranità. Ne sia prova l'opzione pragmatica della Croazia, Stato tra i primi nei Balcani occidentali a recuperare la propria indipendenza, che ha senza riserve appoggiato la legge qui commentata.

E, tuttavia, questa legge sulla libertà religiosa difficilmente sfugge ad una censura di strumentalità: essa è palesemente piegata a scopi di sovvertimento di un ordine costituito ma non di una sua definitiva cancellazione, traducendosi il perseguimento della verità storica in una sostituzione soggettiva nella titolarità di diritti. A farne le spese è, dunque, il principio costituzionale di non discriminazione ed eguaglianza di trattamento di soggetti confessionali che non si armonizza con modelli giuridici aggiornati alla contemporaneità.

La conquista culturale dei diritti pubblici soggettivi assunti dall'esperienza giuridica europea transita necessariamente non solo attraverso la rilettura del rigido schema sinfonico costantinopolitano Stato-Chiesa e la presa di distanze da parte del Patriarcato di Pec di una dimensione temporalista del potere e di aneliti panserbisti⁸³, ma anche attraverso una matura coscienza nel legislatore dei ruoli storici di cui le confessionalità -per lo meno quelle titolari di una forte rappresentatività nel teatro degli eventi-, restano gli autentici ed insostituibili depositari.

⁸² Sul punto, le osservazioni di Nikolay Krastev: «(...) il problema delle Chiese ortodosse nazionali, che non corrispondono più ai territori dei Paesi sovrani, come è nel caso della Serbia, si estende anche in Macedonia del Nord». Due Chiese ortodosse parallele esistevano anche in Bulgaria fino al 2002. Nel caso di Podgorica però, tutti i Patriarcati, quello di Costantinopoli, Mosca e Gerusalemme, appoggiano il Patriarcato di Belgrado. «La verità è che i Balcani rimangono una zona instabile e basta una scintilla per riaccendere il fuoco, soprattutto quando nelle questioni religiose si immischiano la politica e il nazionalismo». Cfr. *Montenegro: legge sulla libertà religiosa. Krastev (esperto Balcani), "nelle questioni di Chiesa si immischiano politica e nazionalismo"* (4 gennaio 2020), in sito on-line <https://www.agensir.it/quotidiano/2020/1/4/montenegro-legge-sulla-liberta-religiosa-krastev-esperto-balcani-nelle-questioni-di-chiesa-si-immischiano-politica-e-nazionalismo/>.

⁸³ FABIO VECCHI, *Il ruolo della Chiesa ortodossa serba*, cit., pp. 338, 343 e 346.