



Germana Carobene

(ricercatrice di Diritto ecclesiastico nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi "Federico II" di Napoli)

Il *Basic Agreement* tra la Santa Sede e la Bosnia- Erzegovina nel quadro delle dinamiche concordatarie 'post-comuniste' *

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. Configurazione giuridica delle attuali dinamiche concordatarie nei Paesi di recente strutturazione politico-giuridica - 2. L'Accordo del 2006 ed il suo contenuto normativo - 3. Evoluzione storica della Bosnia- Erzegovina fino all'attuale strutturazione politica - 4. Confronto con le regolamentazioni concordatarie degli altri Paesi dell'area balcanica e socialista. Conclusioni.

1 - Considerazioni introduttive. Configurazione giuridica delle attuali dinamiche concordatarie nei Paesi di recente strutturazione politico-giuridica

Particolarmente interessante sotto il profilo della progettualità giuridica è l'ultimo Accordo stipulato nel 2006 e ratificato ad ottobre 2007¹, tra la Santa Sede ed uno dei Paesi dell'ex Repubblica jugoslava, la Bosnia - Erzegovina². È noto che dopo la caduta del muro di Berlino anche gli

* Contributo destinato alla pubblicazione negli *Studi in onore del Professore Piero Pellegrino*.

¹ L'Accordo è stato firmato il 19 aprile 2006 ed il Protocollo Aggiuntivo, parte integrante dello stesso il 29 settembre dello stesso anno, la ratifica è avvenuta solo il 25 ottobre 2007 ed è stato pubblicato in *Diritto e Religioni*, 2008/1. Su *l'Osservatore Romano* del 12 maggio 2006, Anno CXLVI, N. 110 (44.252), p. 3 è riportato un breve commento all'Accordo.

² Al momento dello scambio delle firme per la ratifica, il 25 ottobre 2007, il rappresentante della Santa Sede, il cardinale Bertone ha ricordato come "in uno Stato come la Bosnia ed Erzegovina, che accoglie entro i suoi confini una società multi-etnica e pluri-religiosa, l'attuale Accordo risulta la miglior garanzia giuridica per assicurare l'ordinato svolgimento della vita religiosa, soprattutto nelle sue implicazioni pubbliche. La retta applicazione di quanto pattuito andrà perciò nell'interesse del Paese, poiché, oltre ad offrire di esso una immagine positiva a livello internazionale, contribuirà al superamento dei gravi problemi ereditati dal passato ed alla costruzione di un futuro migliore; un futuro in cui si possano realizzare le aspirazioni di un Paese che, per storia e geografia, rappresenta un singolare crocevia



Stati facenti parte dell'ex blocco sovietico e quelli baltici, che avevano riacquisito la piena indipendenza a partire dal 1992, hanno accreditato dei propri rappresentanti presso il Vaticano, ad una condizione imprescindibile: il rispetto dei principi democratici e dei diritti umani. L'estensione - e la distensione - delle relazioni con la Santa Sede, avvenuta soprattutto durante il pontificato di Giovanni Paolo II, ha costituito la premessa naturale per lo sviluppo dell'attività concordataria³, soprattutto nei Paesi in cui il cambiamento del sistema politico aveva comportato un diverso atteggiamento nei confronti della religione e della Chiesa.

L'analisi dello stesso induce, tuttavia, a riflessioni più approfondite sull'istituto concordatario, sulla sua particolare evoluzione, codificazione e strutturazione attuale, che caratterizza molteplici Stati non decisamente connotati da una presenza, qualitativa o quantitativa, della religione cattolica al loro interno. Ma consente in particolar modo di valutare il ruolo degli 'attori' internazionali nello svolgimento delle complesse dinamiche politiche all'interno delle singole compagini statali. Pur presentandosi come una struttura nazionale caratterizzata da una lunga tradizione multiculturale e multiconfessionale è, infatti, particolarmente ridotta la consistenza cattolica tra la popolazione bosniaca⁴, essenzialmente di fede musulmana o ortodossa. È pur vero che la compresenza culturale e culturale delle diverse confessioni ha influenzato in maniera preponderante ed incisiva la storia recente del Paese⁵, attualmente diviso in due entità repubblicane, la repubblica serba e la federazione croato-musulmana, con un'effettiva separazione, anche territoriale,

di identità diverse, ma che appartiene di pieno diritto all'Europa. La sua diversità, in un mondo globalizzato come il nostro dovrebbe diventare fonte di ricchezza per tutti", in www.vatican.va. Per una generica panoramica sui Balcani cfr. www.osservatoriodeibalcani.it.

³ J. T. MARTÍN DE AGAR, *Raccolta di concordati*, Città del Vaticano, 2000, pp. 37-39; S. FERRARI, *I concordati di Giovanni Paolo II*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1999, 1, pp. 173-181; C. MIGLIORE, *Presentazione di una raccolta di concordati*, in *Ius Eccl.*, 2000, 12, pp. 661-662.

⁴ I 460 mila cattolici rappresentano solo il 12% della popolazione, secondo le stime pubblicate sull'*Osservatore Romano* del 12 maggio 2006, cit.

⁵ Cfr. M. WALDENBERG, *Le questioni nazionali nell'Europa centro-orientale*, trad. it., Il Saggiatore, Milano, 1994, in particolare p. 269 ss.; V. PERICA, *Balkan Idols: Religion and Nationalism in Yugoslav States*, New York, Oxford University Press, 2002, sottolinea il ruolo delle tre principali comunità religiose come "the principal engineers of the crisis and conflict" (p. 166).



delle diverse etnie che la comunità internazionale non è riuscita a risolvere.

È stato sostenuto⁶ che la divisione etnica della Bosnia - Erzegovina, ed eventualmente una scissione delle due entità, con un riconoscimento ad entrambe della sovranità statale, potrebbe rappresentare una soluzione della 'questione bosniaca', ma tale posizione non incontra il favore dei rappresentanti internazionali⁷ cui gli Accordi di Dayton hanno assegnato il compito di assistere le istituzioni nell'implementazione dell'allegato VII - Accordo su Rifugiati e Sfollati⁸. Si afferma, al contrario, l'irreversibilità del processo di integrazione multi-etnica, sostenendo che immaginare una divisione del Paese lungo linee etniche, non solo sarebbe estremamente problematico rispetto al diritto internazionale, ma addirittura improponibile data la complessità dell'attuale carta demografica. All'interno di queste complesse dinamiche politiche, caratterizzate dalla compresenza di diversi 'attori'⁹ e fattori – interni ed internazionali – si inserisce la delicata questione concordataria che il recente documento approvato sembra aver, sia pure parzialmente, risolto. Il testo, infatti, se pur non esaustivo è certamente ampio nella sua strutturazione normativa e, pur trascurando alcune importanti *res mixtae*, prima fra tutte la materia matrimoniale, rappresenta indubbiamente una notevole concessione all'interno di uno Stato a maggioranza musulmana. È, inoltre, importante sottolineare che da parte della Santa Sede, come in tutti gli accordi stipulati nei territori dell'ex area comunista, l'attenzione è stata

⁶ T. W. WATERS, *Contemplating Failure and Creating Alternatives in the Balkans: Bosnia's Peoples, Democracy, and the Shape of Self-Determination* in *Yale Journal of International Law*, 29, 2004, p. 444 ss.

⁷ P. ARTINI – H. LOVAT, *Contemplating Success in the Balkans: Bosnia Return and Ethnic Re-Integration*. Gli autori sono rappresentanti dell'U.N.H.C.R., Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati. Cfr. anche V. D. BOJKOV, *Political development of Bosnia and Herzegovina after 1995: the establishment and functioning of a "controlled" democracy*, Longo, Ravenna, 2003.

⁸ *The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina*, firmati a Paris, 14 dec. 1995, in www.ohr.in/dpa/default.asp?content_id=379.

L'attuale Costituzione del Paese, approvata nel 1994, ha subito molteplici emendamenti pubblicati nella *Official Gazette of Bosnia and Herzegovina*, nn. 1/1994; 13/1997; 16/2002; 22/2002; 52/2002; 60/2002; 18/2003; 63/2003 e in www.ccbh.ba/publicdown/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_engl.pdf.

Per un quadro generale cfr. AA. VV., *Il fantasma in Europa. La Bosnia del dopo Dayton tra decadenza e ipotesi di sviluppo*, a cura di S. DIVERTITO – L. LEONE, Gabrielli, Negrarine di San Pietro in Cariano, 2004.

⁹ AA. VV., *Le nouvel Islam Balkanique. Les musulmans acteurs du post-communisme 1990-2000*, a cura di X. BOUGAREL, N. CLAVER, Maisonneuve et Larose, Paris 2001.



centrata sul diritto di libertà religiosa, sul riconoscimento e sul rispetto dei diritti umani in generale e non tanto sulla particolare posizione della Chiesa Cattolica all'interno dell'area geografica di riferimento. La riaffermazione del diritto di libertà religiosa, soffocato dall'ideologia di stampo marxista sembra costituire la base ideologica di tale tipo di regolamentazioni normative. A questo si aggiunge, nella particolare storia dei Balcani, una precisa riaffermazione di un diritto fondamentale dell'individuo, in una situazione politica che ha appena superato un pesante conflitto armato in cui la diversa appartenenza religiosa è stata invocata per identificare il nemico¹⁰.

È da osservare, inoltre, che sin dal 2002 erano stati avviati tentativi di costruzione giuridica di una regolamentazione bilaterale, conclusi alla fine dello stesso anno con la presentazione di una proposta comune e la speranza di poter firmare l'Accordo in occasione della visita di Giovanni Paolo II a Banja Luka del 23 giugno 2003. Tali progetti furono tuttavia ostacolati da pressioni politiche che, da un lato, temevano il riconoscimento di una particolare posizione di *favor* legislativo verso una confessione religiosa, in aperto contrasto con il carattere multi religioso dello Stato bosniaco e, dall'altro miravano all'approvazione di una normativa comune in tema di libertà religiosa e sullo *status* giuridico delle comunità religiose, effettivamente adottata nel 2004¹¹.

2 - L'Accordo del 2006 ed il suo contenuto normativo

Nella parte introduttiva dell'Accordo si precisa che la Bosnia - Erzegovina ha stipulato questo Trattato con l'intenzione di stabilire il quadro giuridico delle relazioni, facendo riferimento ai principi

¹⁰ Cfr. F. MARTELLI, *La guerra di Bosnia. Violenza dei miti*, Il Mulino, Bologna, 1997; AA.VV., *La guerra di Bosnia: una tragedia annunciata*, Milano, 1994.

¹¹ *Freedom of Religion and Legal Status of Churches and Religious Organisations in Bosnia and Herzegovina*, Law 28 jan. 2004, n. 5, in *Official Gazette of Bosnia and Herzegovina*, e in www.State.gov/g/drl/rls/irf/2004/35445.htm. La legge è suddivisa in cinque parti: I. General Provision; II. Freedom of religion and belief; III. Legal Status of Churches and Religious Communities; IV. Relations between the State and Churches and Religious Communities; V. Formation of New Churches and Religious Communities; VI. Transitional and Final Provisions. Interessante l'art. 14 che, nel definire il principio di separazione, chiarisce che lo stesso significa: "The State may not accord the status of state religion nor that of state Church or religious community to Church or any religious community; 2. The State shall not have the right to interfere in the affairs and international organisation of churches and religious communities».



costituzionali e, per la Santa Sede, ai documenti del Concilio Vaticano II e alle norme del diritto canonico, secondo uno schema comunemente usato nelle più recenti regolamentazioni bilaterali Stato – Chiesa. Le parti contraenti hanno presente il plurisecolare radicamento della Chiesa Cattolica nel Paese e il suo ruolo attuale nel campo sociale, culturale e pedagogico, e si richiamano ai principi internazionalmente riconosciuti sulla distinzione fra religione e Stato e sulla libertà di religione.

Interessante risulta un punto dell' art. 1 che dichiara che "Bosnia and Herzegovina and the Holy See reaffirm that the State and the Catholic Church, each in its proper sphere, are independent and autonomous", inciso sulla cui anomalia, presente anche nel testo polacco del 1993, primo concordato stipulato nella ex 'area comunista', suscita delle inevitabili riserve giuridiche poiché inserito in un documento bilateralmente contrattato e non in una norma costituzionale.

In linea generale l'accordo, che si compone di un Preambolo e diciannove articoli, sposta la sua attenzione su argomenti quali la personalità giuridica della Chiesa e delle sue istituzioni; gli uffici ecclesiastici; i luoghi sacri; la disciplina delle accuse penali contro gli ecclesiastici; le festività religiose; il diritto di costruire chiese; quello di associazione; l'assistenza spirituale presso le forze armate e gli ospedali; le attività caritative ed assistenziali; l'edilizia di culto e i beni ecclesiastici; il diritto di istituire scuole.

L'autorità ecclesiastica competente può erigere, modificare, abolire o riconoscere le persone giuridiche ecclesiastiche, secondo le norme del diritto canonico; deve soltanto informare il competente organo amministrativo dello Stato, per la relativa registrazione, secondo le norme civili (art. 2) in vigore dal 2004, in particolare la legge sulla libertà religiosa.

L'articolo 4, richiamandosi al rispetto del diritto alla libertà di religione, riconosce alla Chiesa Cattolica e alle sue comunità di qualsiasi rito il libero esercizio della missione apostolica. Nell'articolo 7 si garantisce alla Chiesa la libertà di esercitare il culto. Per quanto riguarda i beni temporali della Chiesa (art. 10), alle persone giuridiche ecclesiastiche è stato assicurato il diritto di acquistare, possedere, usufruire o alienare beni mobili e immobili, così come acquisire ed alienare diritti patrimoniali; occorre però aggiungere che in Bosnia - Erzegovina non è stata ancora varata una legge sulla restituzione dei beni ecclesiastici confiscati nel periodo comunista. Delicata è stata, quindi, la problematica giuridico-politica sollevata dall'art. 10, § 3 il quale prevedeva che "Bosnia and Herzegovina will restore to the



Catholic Church within ten years from the entry into effect of This Agreement all immovable goods nationalized or seized without adequate compensation". Tale previsione è stata successivamente meglio delineata in un Protocollo aggiuntivo, firmato a settembre del 2006, parte integrante dello stesso Accordo.

Notevole importanza ha anche quanto disciplinato nell'art. 11, che regola la questione della costruzione dei luoghi di culto ed in cui si assicura alla Chiesa Cattolica il diritto di costruire chiese ed edifici ecclesiastici.

È importantissima, inoltre, la disposizione dell'art. 14, secondo la quale la Chiesa ha il diritto di erigere istituzioni educative di qualunque grado e di gestirle secondo le proprie norme, nel rispetto delle disposizioni legali del Paese. Alla Chiesa Cattolica è, inoltre, riconosciuto e garantito il diritto (art. 15) alla cura pastorale dei fedeli cattolici, membri delle forze armate e delle forze dell'ordine pubblico, come pure di quanti soggiornano negli istituti penitenziari, negli ospedali, ed in ogni istituto di assistenza medica e sociale di carattere pubblico o privato. L'attività pastorale in tali settori dovrà essere successivamente regolata da specifici accordi tra le competenti autorità ecclesiastiche e civili.

Accanto alle disposizioni che disciplinano materie di comune interesse, ve ne sono delle altre che riconoscono alla Chiesa importanti diritti e libertà. Tra le principali ricordiamo, ad esempio, l'art.3 che garantisce la piena libertà di comunicazione fra l'episcopato locale, la S. Sede e i fedeli e l'art.6 che attribuisce alla Chiesa una piena autonomia nella nomina dei vescovi. Appare evidente che l'obiettivo principale delle parti era quello di rimuovere tutti gli ostacoli creati dal superato ordinamento giuridico e volti ad impedire l'esercizio dei diritti e delle libertà fondamentali ed, *in primis*, quella di comunicazione. È noto, infatti, che in tutti i Paesi 'satelliti' del blocco sovietico, la libertà di stampa risultava assai ridotta, i giornali e le principali pubblicazioni erano sotto il controllo del Partito ed alcune di esse erano state trasformate in veri e propri strumenti di propaganda. Si doveva in conformità con gli organi del partito comunista, convincere le masse di fedeli della benevolenza dello Stato verso la Chiesa. In tal senso particolarmente importante è l'art. 12 del Concordato che, in conformità con analoghi accordi di quest'area geografica riconosce "the freedom to own, print, publish and distribute books, newspapers, journals ... the right to establish and to administer in her own name radio and television stations". Un altro passo importante è stato, infine, il riconoscimento del diritto dei genitori di educare i figli secondo i propri



dettami religiosi ed il conseguente rigetto dell'educazione materialista ed atea che il regime comunista aveva imposto.

L'articolo 18, in conformità alle comuni e più recenti disposizioni concordatarie, stabilisce che nel caso di dubbi o difficoltà che potrebbero sorgere nell'interpretazione e nell'applicazione delle disposizioni dell'Accordo, la Bosnia - Erzegovina e la Santa Sede li risolveranno di comune intesa, per via diplomatica. Si aggiunge che le materie di comune interesse che richiederanno soluzioni nuove o supplementari, saranno trattate da un'apposita Commissione mista, composta da rappresentanti delle due parti, la quale sottoporrà le sue proposte all'approvazione delle rispettive autorità. Infine, si dispone che sarà dato inizio ai relativi negoziati nel caso che una delle alte parti contraenti consideri che siano radicalmente mutate le circostanze nelle quali si è stipulato l'Accordo, richiamandosi al noto principio del diritto internazionale in tema di trattati.

3 - Evoluzione storica della Bosnia- Erzegovina fino all'attuale strutturazione politica

Le attuali tematiche del diritto ecclesiastico, di derivazione concordataria, in Bosnia- Erzegovina non possono, tuttavia, essere sufficientemente comprese sottostimando l'importanza dell'analisi storica e delle problematiche relative ad una realtà così complessa, tuttora divisa tra Oriente e Occidente, lacerata da un pesante conflitto interno ed ancora incisivamente condizionata, nel lento processo di pacificazione politica, dall'ingombrante presenza degli organismi internazionali¹². La sua attuale struttura giuridica risulta, infatti, delineata dagli accordi di Dayton che nel 1995 hanno segnato la fine della guerra civile nei Balcani ma anche la fine di quella che era stata la Federazione di Jugoslavia. Con Dayton si è dato vita a un nuovo Stato federale bosniaco: una Confederazione croato-musulmana, comprendente il 51% del territorio, ed una Repubblica serba, sul

¹² N. MALCOM, *Storia della Bosnia. Dalle origini ai giorni nostri*, Bompiani, Milano 2000, titolo originale *Bosnia. A short history*, Papermac, London, 1994. Sulla evoluzione più recente cfr. AA.VV., *La guerra dei dieci anni. Jugoslavia 1991- 2001: i fatti, i personaggi, le ragioni dei conflitti*, a cura di A. MIRZO MAGNO, il Saggiatore, Milano 2001 e J. PIRJEVEC, *Le guerre jugoslave 1991-1999*, Einaudi, Torino 2001-2002 ma anche C. BAZZOCCHI, *La balcanizzazione dello soiluppo. Nuove guerre, società civile e retorica umanitaria nei Balcani (1991 - 2003)*, il Ponte, Bologna, 2003.



restante 49%, la prima abitata da maggioranza musulmana¹³, la seconda da maggioranza serba, di religione cristiana ortodossa. Si è creata, inoltre, una complessa struttura repubblicana guidata da una presidenza collegiale multi-etnica a rotazione - con tre membri: un musulmano-bosniaco, un serbo, un croato -, un primo ministro, una Camera dei rappresentanti di 42 membri eletti - 2/3 croato-musulmani, 1/3 serbi - e una Camera del popolo composta da cinque croati, cinque musulmani e cinque serbi. L'articolata struttura istituzionale, così codificata, è il risultato della disomogeneità e della frammentarietà del tessuto nazionale del Paese, profondamente diviso tra le diverse etnie presenti nel territorio. Tale divario è stato accentuato dal lungo conflitto bellico degli anni novanta e dall'incapacità di costruire su basi diverse un'unità nazionale. L'intervento internazionale si è limitato ad un'acritica accettazione delle divisioni interne determinando una loro progressiva cristallizzazione. L'attuale Bosnia Erzegovina presenta, quindi, una netta divisione su base nazionale del territorio cui si associano strutture politiche democratiche ma strutturalmente 'deboli', così come sottolineato anche dall'Unione Europea, le cui maggiori problematiche sono legate ad un quadro politico diviso lungo linee di appartenenza etnica¹⁴.

È noto che nel corso della storia, la Bosnia fu soggetta all'influenza prima romana e poi bizantina, fino circa al 1180, periodo di apice della potenza e dell'indipendenza bosniaca. Una caratteristica importante della Bosnia medievale e dei suoi principali sovrani riguardava il fattore confessionale. Il culto professato dalla Chiesa scismatica bosniaca, eretica rispetto al Vaticano, ricopriva il ruolo di religione di Stato, mentre la Chiesa cattolica era rappresentata dai francescani, unico ordine monastico ufficialmente riconosciuto. L'ultimo sovrano della Bosnia cristiana è stato Stefan Tomašević, destituito nel 1463 dall'imperatore Mehmet II, che segnò il definitivo passaggio del Paese all'interno del vastissimo Impero ottomano. La sua particolare strutturazione geografica impedì un effettivo e diretto intervento da parte delle autorità religiose cristiano-cattoliche, e questo permise lo sviluppo di realtà religiose locali, meno rigide e più inclini agli influssi orientali. L'assenza di un'autorità religiosa stabile e la

¹³ AA. VV., *I musulmani di Bosnia. Dal medioevo alla dissoluzione della Jugoslavia*, a cura di M. PINSON, Donzelli, Roma 1995, titolo originale *The Muslims of Bosnia-Herzegovina*, Harvard University Press, Cambridge 1993.

¹⁴ Cfr. lo studio *Constitutional Reform in Bosnia and Herzegovina 2005-2006*, in *European Yearbook of Minority Issues*, vol. 5, 2005-2006.



conflittualità cattolico -ortodossa favori, inoltre, la conversione all'Islam.

La dominazione ottomana del Paese si protrarrà fino al 1878, quando il territorio passerà sotto l'amministrazione austro-ungarica, per rimanerci fino allo scoppio della I guerra mondiale. Nonostante la Bosnia restasse formalmente soggetta ad Istanbul fino al 1908, già nel 1878 gli austriaci ne avevano assunto il controllo diretto¹⁵, condizionando incisivamente i rapporti con la popolazione di fede musulmana e favorendo le conversioni al cattolicesimo.

Dal secondo decennio del XX secolo la Bosnia, invece, divenne parte integrante della Jugoslavia, prima come Regno dei Serbi, Croati e Sloveni e poi, dopo la II guerra mondiale, come Repubblica Socialista Federale Jugoslava, guidata dal Maresciallo Tito. Durante tale dittatura si assiste ad un periodo di forte coesione nazionale - dovuto soprattutto all'isolamento della componente confessionale - ma, alla fine dello stesso, con la morte del maresciallo, venuta a mancare la figura coesiva dello Stato, la Jugoslavia assistette alla rinascita dei movimenti ultranazionalisti e alla progressiva disgregazione dell'identità nazionale costruita negli ultimi quarant'anni.

Con l'adesione al modello comunista aveva, infatti, avuto inizio una fase di laicizzazione forzata della vita pubblica della nazione, operata dal potere politico ma, in realtà, più che la convinzione secondo la quale la religione impediva lo sviluppo scientifico e il progresso sociale, lo scopo fondamentale era di evitare che "la Chiesa e le sue istituzioni potessero rappresentare un diaframma alla penetrazione dell'ideologia marxista"¹⁶ e di assoggettarle al potere. Se il separatismo come concetto giuridico nato alla fine del XVIII secolo si poneva l'obiettivo di scardinare il connubio trono-altare e consentire la creazione di un potere politico laico e neutrale, nel sistema comunista esso assunse, invece, i connotati di una lotta nei confronti della religione per sostituire alla stessa una filosofia atea e materialistica¹⁷. La questione religiosa del Paese fu affrontata limitando il più possibile

¹⁵ Parlare di "frontiera etnica" in Bosnia può considerarsi riduttivo. Infatti, le differenze tra popolazione di religione musulmana, cattolica e ortodossa possono essere ricondotte principalmente a motivi di ordine economico e religioso, non certo in ordine di differenze di provenienza etnica specifiche, contrariamente a quanto sostenuto dai movimenti nazionalisti, soprattutto serbi: cfr. N. MALCOM, *op. cit.*, pp. 23-36.

¹⁶ G. KACZYŃSKI - M. TEDESCHI, *La Chiesa del dialogo in Polonia*, Rubettino ed., Soveria Mannelli (CZ), 1986, in particolare p. 115.

¹⁷ Sul concetto storico - giuridico di separatismo cfr. per tutti M. TEDESCHI, *Separatismo*, in *Appendice N.ss. Digesto Italiano, Segr.-Z*, Torino, 1987, p. 70 ss.



l'autonomia delle varie rappresentanze – cattoliche, ortodosse e musulmane – e ponendo tutte le principali istituzioni sotto il controllo diretto del governo. Tuttavia, l'adesione ad un modello politico antistalinista e filo-occidentale pose la Jugoslavia nel blocco dei Paesi *non allineati* a forte presenza musulmana come l'India, l'Indonesia e l'Egitto, e ciò consentì ai musulmani di ricavare nuove possibilità di sviluppo e partecipazione agli organi di potere. Negli anni sessanta, il progressivo decentramento della politica e l'emergere della nuova élite musulmana esercitarono sul regime nuove pressioni per il riconoscimento dei musulmani bosniaci come nazione specifica.

L'implosione dell'ideologia comunista ed il progressivo smantellamento della classe dirigente che ne era stata l'espressione politica, era destinata a lasciare spazio ai nuovi movimenti nazionalisti, distruggendo il mito della Bosnia quale esempio di pacifica convivenza multi-etnica e multi-religiosa. A partire dal 1990 si assiste così al progressivo dissolversi della realtà jugoslava, segnato dallo scoppio del conflitto nel 1991, il più lungo e sanguinoso a cui l'Europa ha assistito dopo la fine della seconda guerra mondiale. Il collante, rappresentato da uno Stato fortemente ideologizzato ed attento ad un ridimensionamento dei fenomeni religiosi in ambito privato, non ha prodotto, dunque, una società realmente legata ad un comune concetto di nazione come la storia più recente del Paese ha evidenziato¹⁸. Anzi, il processo di 'affermazione nazionale' andava di pari passo con il bisogno di ribadire la religione islamica come elemento coesivo fondamentale della società bosniaca.

L'applicazione delle teorie sull'etnonazionalismo ha progressivamente e definitivamente scardinato la reale peculiarità della società bosniaca, modello "di interculturalità, nel senso di presenza contemporanea, su un territorio delimitato, di diversi modelli culturali, in grado non solo di creare una coesistenza pacifica nel corso della

¹⁸ È importante sottolineare che "la stessa idea di Nazione, nell'esperienza occidentale espressione di uno Stato sovrano che costruisce e legittima la propria sovranità sulla base del consenso fornito da una società pluralista da più comunità (anche etniche), nell'esperienza dell'oriente balcanico è basata su un'idea di prevalenza dell'etnia e di tutti gli elementi (lingua, religione, tradizione, regole giuridiche) di cui essa si compone, nella prospettiva di assicurare la permanenza nel tempo della identità": G. DAMMACCO, *Diritti umani e fattore religioso nel sistema multiculturale euro mediterraneo*, Cacucci, Bari, 2001, p. 83. L'a. sottolinea, inoltre, che la sottomissione prolungata del Paese ha avuto anche l'effetto "di enfatizzare il rapporto tra nazione e religione, che se da un lato ha favorito un processo di frammentazione culturale dall'altro ha assicurato l'ancoraggio dei valori etici della comunità a quelli religiosi" (p. 85).



storia, ma anche di porre le basi di una nuova cultura comune, della tolleranza e del rispetto reciproco”¹⁹. Nel corso della conflittualità bellica del 1991- 1995 si è verificato, dunque, un processo di polarizzazione culturale che ha portato alla dissoluzione dei modelli di convivenza interreligiosi tra i bosniaci. La cessazione delle ostilità ha consentito l’emergere della manifestazione di una nuova ‘identità religiosa’, non più limitata alla sfera privata, ma comprendente la vita pubblica. Inoltre, i limiti imposti dagli accordi di Dayton e il riconoscimento da parte del Trattato di pace dell’esistenza di tre diverse ‘entità’, compresenti non solo a livello sociale ma anche in ambito politico, hanno profondamente condizionato il processo di democratizzazione del Paese²⁰. L’atteggiamento della comunità internazionale sembra, dunque, aver inasprito un conflitto di tipo etnico-religioso perché ha stimolato i nazionalismi senza essere in grado di difenderli.

Nel percorso democratico dei Paesi balcanici successivo al 1995 si è tentata la costruzione di un concetto di ‘Stato di diritto’ come forma di garanzia alle minoranze presenti all’interno di una stessa area geografica ma tale forma di democrazia “è entrata subito in crisi, poiché non si è dimostrata in grado di garantire l’equilibrio tra le comunità (nazionali o claniche), specie se di etnia differente, sulla base delle leggi secolari”²¹.

4 - Confronto con le regolamentazioni concordatarie degli altri Paesi dell’area balcanica e socialista. Conclusioni

¹⁹ T. SEKULIĆ, *Violenza etnica. I Balcani tra etnonazionalismo e democrazia*, Carocci, Roma, 2002, in particolare p. 17.

²⁰ «Democratisation in Bosnia has relied heavily on the institutionalisation of ethnic division through the use of the “ethnic key”, the allocation of seats in advance on the basis of ethnicity. While the ethnicisation of politics has been welcomed, and multiethnic administrations formed at all levels, the politicisation of ethnicity, the succes of political parties which appeal to one ethnic group, has been roundly condemned as a central barrier to democratisation and the Dayton process»: D. CHANDLER, *Bosnia. Faking democracy after Dayton*, Sterling, London, 2000, p. 111. Cfr. anche U. FABIETTI, *L’identità etnica. Storia e critica di un concetto equivoco*, Carocci, Roma, 2005.

²¹ G. DAMMACCO, *Costituzione, processo democratico e libertà religiosa nei Balcani*, in AA.VV., *La libertà religiosa*, a cura di M. TEDESCHI, Rubettino, Soveria Mannelli (CZ), t. III, p. 938.



Con riferimento ai Paesi balcanici 'concordatari' – Croazia, Slovenia ed ora anche Bosnia- Erzegovina-, è interessante sottolineare che l'Accordo firmato nel 1966 con la Repubblica Socialista Jugoslava potrebbe ancora formalmente considerarsi in vigore e sarebbe vincolante per le stesse per il principio internazionale della successione degli Stati nei trattati²². Si è preferito, tuttavia, attuare una quiescenza normativa tale da consentire agli Stati nascenti di stipulare nuovi accordi con la Santa Sede. In tutti questi Paesi, infatti, particolarmente importante è stata la presenza della cultura cattolica e, pur dopo le affermazioni di laicità dello Stato – che a seguito della caduta dell'impero asburgico tendeva ad evitare la commistione Stato/Chiesa tipica del periodo della dominazione – la religione cattolica ha continuato a rivestire un ruolo particolare. Dopo la seconda guerra mondiale e l'assorbimento all'area comunista essa fu duramente perseguitata, fino al ristabilimento delle relazioni diplomatiche tra la Santa Sede e la Repubblica Jugoslava, retrodatabili solo al 1966. Fino al 1990, nonostante il principio di separazione, un sistema normativo, parallelo e segreto, impediva di fatto la libertà religiosa. Gli Stati nati dalla dissoluzione della ex Repubblica Jugoslava hanno adottato costituzioni democratiche nel 1990-91 ed a partire da tale momento hanno riaperto ufficialmente un intenso dialogo con la Santa Sede, prodromico alle regolamentazioni bilaterali.

Un esame degli accordi stipulati nell'ex 'area marxista' evidenzia, dunque, degli inevitabili elementi comuni derivati dall'identico background giuridico che aveva, per un lungo arco temporale, caratterizzato, unificandola, tale area geografica. Se, infatti, visibili erano le differenze nella fase antecedente all'ascesa del potere comunista simili, se non identiche, risultano le tipologie legislative adottate fino al 1989. E così, nella fase successiva alla caduta del muro di Berlino analoghe sono state le esperienze delle nascenti democrazie in cui si è manifestata un'immediata e particolare attenzione per la normalizzazione dei rapporti con le confessioni religiose e con la Chiesa Cattolica in particolare. L'incidenza della comunità cattolica al loro interno e la funzione della stessa nelle singole evoluzioni storiche hanno determinato delle differenze nelle regolamentazioni il cui denominatore comune è rappresentato dall'attenta diplomazia vaticana

²² Nel caso della Polonia si osserva come, a seguito della denuncia del concordato, la Chiesa cattolica ha operato, fino al 1989, senza il riconoscimento della personalità giuridica. Sulla Croazia: cfr. **A. GIANNI**, *Stato e Chiesa Cattolica in Croazia. Un caso di laicità dello Stato alla prova della storia*, Cedam, Padova, 2000.



e dalla volontà di entrambe le parti di centrare l'attenzione sul rispetto delle fondamentali libertà individuali.

Tra il 1993 ed il 2002 sono stati raggiunti accordi con l'Ungheria, la Croazia, l'Estonia²³, la Lituania, la Lettonia, la Slovacchia, la Slovenia, l'Albania e la Repubblica Ceca²⁴, di cui solo quest'ultimo non ancora ratificato. Il quadro generale permette di evidenziare che in alcune ipotesi concordatarie si è preferito utilizzare il modello degli accordi molteplici come nel caso dell'Ungheria – con la quale sono stati stipulati due accordi, anche se temporalmente distanziati – della Croazia che ne ha stipulati cinque, di cui tre nella stessa data, e della Lituania – che ha analogamente firmato tre accordi nella stessa data. La Lettonia²⁵, la

23 Con l'Ungheria sono stati raggiunti tre accordi: 9 febbraio 1990, *Accordo sul ristabilimento delle relazioni diplomatiche e abrogazione dell'Atto sottoscritto a Budapest il 15 sett. 1964*; 10 gennaio 1994, *Accordo sull'assistenza religiosa alle Forze Armate e di Polizia di frontiera*; il 20 giugno 1997, *Accordo sul finanziamento delle attività di servizio pubblico e di altre prettamente religiose ("della vita di fede") svolte in Ungheria dalla Chiesa Cattolica*. Con la Croazia sono stati raggiunti 5 accordi: *Accordo circa questioni giuridiche*, *Accordo sulla collaborazione in campo educativo e culturale*, *Accordo sull'assistenza religiosa ai fedeli cattolici, membri delle forze armate e della polizia*, tutti della stessa data, 19 dicembre 1996; cui seguono un *Accordo circa questioni economiche*, del 9 ott. 1998, e un *Accordo sulla cura pastorale nei penitenziari, nelle carceri e negli istituti di rieducazione* del 12 sett. 2002 (solo quest'ultimo pubblicato sul sito www.giurisprudenza.unimi/olir). Tutti gli accordi citati sono pubblicati in **J. T. MARTÍN DE AGAR**, *Raccolta di concordati...* cit., rispettivamente pp. 851-866; pp. 154-177. Con l'Estonia è stato firmato un *Accordo circa lo statuto giuridico della Chiesa* del 23 dic. 1998, ratificato il 15 feb. 1999. Tale ultimo accordo è pubblicato, in inglese, in *A.A.S.*, e in **J. T. MARTÍN DE AGAR**, *Raccolta...cit.*, pp. 197-198, e, in traduzione italiana, in *Il Regno-documenti*, 1999, 11, pp. 345-346.

24 Il 5 maggio 2000 a Vilnius sono stati firmati tre accordi, tutti ratificati il 16 sett. 2000: *l'Accordo tra la Santa Sede e la Repubblica di Lituania riguardo gli aspetti giuridici delle relazioni tra la Chiesa Cattolica e lo Stato*; *Sulla cooperazione nell'educazione e nella cultura e su La cura pastorale dei cattolici che servono nell'esercito*. I testi sono pubblicati, in inglese in *A.A.S.*, 2000, pp. 783-816, in **J. T. MARTÍN DE AGAR**, *I Concordati del 2000...* cit., pp. 23-47 e, in traduzione italiana, in *Il Regno documenti*, 19/2000, pp. 625-630. L'Accordo Chiesa - Stato con la Lettonia è stato sottoscritto l'8 nov. 2000, il testo è pubblicato, in inglese, in **J. T. MARTÍN DE AGAR**, *I Concordati del 2000...* cit., pp. 9-22 e, in traduzione italiana, in *Il Regno documenti*, 5/ 2001, pp. 148-151. L'accordo con la Repubblica Slovacca è del 24 nov. 2000 è stato ratificato il 18 dic. 2000 ed è pubblicato in *A.A.S.*, 2001, pp. 136-155 ed in **J. T. MARTÍN DE AGAR**, *I Concordati del 2000*, cit., pp. 57-70. L'accordo con la Slovenia, firmato il 14 dic. 2001 e ratificato il 28 magg. 2004 è pubblicato, in traduzione italiana, sul sito www.olir.it.

25 Cfr. **R. BALODIS**, *Chiesa e Stato in Lettonia*, in *AA.VV.*, *Diritto e religione nell'Europa post-comunista*, a cura di **S. FERRARI – W. COLE DURHAM jr. – E. A. SEWEWLL**, Il Mulino, Bologna, 2004, pp. 189-236.



Slovenia e la Slovacchia hanno, invece, preferito la redazione di un documento unico, onnicomprensivo anche se aperto a successivi sviluppi legislativi, e così anche l'Estonia e l'Albania, che hanno, tuttavia, semplicemente regolamentato le relazioni reciproche con l'adozione di documenti sintetici e poco articolati.

Una prima distinzione può essere fatta con riferimento alle modalità con cui, nei singoli casi, è stato affrontato e risolto il problema dei beni confiscati alla Santa Sede durante il periodo comunista, una delle questioni più delicate ed importanti da risolvere per il ristabilimento delle relazioni diplomatiche e concordatarie. Mentre in Polonia la questione è stata affidata ad una Commissione *ad hoc*, con l'Ungheria, la Croazia²⁶, la Lettonia²⁷, la Santa Sede ha preferito stipulare specifici accordi. Ad esempio, a seguito della convenzione conclusa con l'Ungheria, lo Stato ha redatto un elenco degli immobili appartenenti alla S. Sede, distinguendo i beni restituibili, che il governo ungherese si è impegnato a riconsegnare tra il 1998 ed il 2011, e quelli non più restituibili, per i quali è stata, invece, prevista la corresponsione di un indennizzo da scaglionare nel corso del tempo²⁸. Così pure l'accordo concluso con la Lituania "sulla cooperazione nell'educazione e nella cultura", prevede che una commissione bilaterale permanente dovrà essere istituita allo scopo di "redigere elenchi di beni culturali mobili ed immobili al fine di ricevere un pieno finanziamento dallo Stato per la loro conservazione e restauro e per decidere sullo *status*

26 Cfr. A. GIANNI, *L'accordo tra Croazia e S. Sede sulle questioni economiche. Note di commento*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1999, 2, pp. 423-430; J. T. MARTÍN DE AGAR, *Raccolta...cit.*, pp. 154-182. Con la Repubblica croata sono stati stipulati cinque accordi. Di questi ultimi, tre sono contestuali *sulle questioni giuridiche, sulla collaborazione in campo educativo e culturale e sull'assistenza ai cattolici nelle forze armate e di polizia*, ratificati il 9 apr. 1997; il quarto è stato firmato due anni più tardi e concerne *le questioni economiche*. Tali documenti sono pubblicati in J. T. MARTÍN DE AGAR, *Raccolta di concordati...cit.*, pp. 154- 182. L'ultimo accordo, *sulla cura pastorale nei penitenziari, nelle carceri e negli istituti di rieducazione*, del 2002, è pubblicato sul sito www.olir.it. Cfr. J.C. PÉRISSET, *Le Pape face à la crise de la Yougoslavie*, in AA.VV., *La diplomatie de Jean Paul II*, sous la direction J. B. D'ONORIO, Paris, 2000, pp.57- 92.

27 L'art. 10 sancisce la restituzione dei "beni sottratti illegalmente... mediante un comune accordo fra le competenti autorità dello Stato e la Conferenza Episcopale di Lettonia": *Accordo Chiesa- Stato*, in *Il Regno- documenti...cit.*, p. 149. È carente una simile previsione nell'accordo con la Slovacchia e molto ambigua la dizione dell'art.8 dell'accordo albanese il quale cita che "la Repubblica d'Albania ripristinerà le proprietà della Chiesa Cattolica secondo le leggi albanesi e sosterrà la ri- registrazione di esse a nome della Chiesa Cattolica".

28 Cfr. P. ERDÖ, *Accordo tra S. Sede e Repubblica d'Ungheria*, in *Ius Eccl.*, 1998, 2, pp. 652-659.



futuro dei beni culturali mobili ed immobili che furono espropriati tra il 15 giugno 1940 e l'11 marzo 1990, tenendo comunque in considerazione il loro valore religioso"²⁹. Nell'accordo con la Bosnia- Erzegovina il problema della restituzione dei beni ha sollecitato, com'è noto, l'adozione di un documento specifico, data la delicatezza e complessità della vicenda.

Elementi comuni a tutti i concordati, escluso quello albanese ed estone, sono, invece, la disciplina dell'assistenza spirituale nelle forze armate e di polizia, negli ospedali, nelle case di cura e nei centri di detenzione e il riconoscimento di numerose libertà, come quella d'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche. Tutti, in disposizioni successive, garantiscono un'ampia libertà di stampa e di pensiero, riconoscendo alla S. Sede la facoltà di divulgare il proprio messaggio evangelico anche attraverso i mass-media.

Confrontando i diversi schemi concordatari di quest'area geografica appare evidente come le similitudini coinvolgano anche l'aspetto formale e non solo i contenuti. In tutti i documenti, infatti, sono delineati, nel preambolo, i riferimenti ai principi del Concilio Vaticano II ed alle normative internazionali in tema di libertà religiosa e nel primo articolo tali documenti riconoscono la reciproca autonomia ed indipendenza dello Stato e della Chiesa e s'impegnano alla cooperazione³⁰. Una nota caratteristica si rinviene nell'art. 5 del concordato con l'Estonia – e nello stesso articolo dell'accordo albanese - i quali prevedono che la nomina dei vescovi debba essere comunicata alle autorità statali; mentre gli accordi con la Lettonia, la Lituania e la Slovacchia prevedono che tale comunicazione debba essere fatta in via riservata³¹ e si sancisce, inoltre, che possano essere nominati vescovi soltanto cittadini della Repubblica³². L'art.6 del presente accordo chiarisce, invece, la piena competenza della Chiesa nelle nomine, in conformità con il diritto canonico.

29 Art. 13 comma 4. *Tre accordi Chiesa-Stato*, in *Il Regno- documenti*, 2000, 19, pp. 625-630. Il concordato con la Repubblica di Lituania è stato firmato a Vilnius il 5 maggio 2000 e ratificato il 16 settembre dello stesso anno. Esso si compone di 33 articoli e di un Preambolo, nel quale le Alte Parti contraenti sottolineano la necessità di addivenire ad una nuova intesa dopo quella del 1922, che appare ormai superata alla luce dei numerosi cambiamenti intervenuti a livello nazionale ed internazionale.

30 *Tre accordi...cit.*, p. 625.

31 Art. 5, per i primi due accordi e art. 6, comma 2 per l'ultimo: **J. T. MARTÍN DE AGAR**, *I Concordati del 2000*, cit.; *Accordo base tra la S. Sede e la Repubblica Slovacca*, in *Ius Eccl.*, 2001, 1, p. 517 ss.

32 *Accordo...cit.*, p. 149.



Tutti i concordati esaminati, con esclusione di quello estone ed albanese, seguono, dunque, uno schema preciso e sostanzialmente identico: iniziano con un Preambolo, in cui sono individuati i principali elementi di carattere storico, ideologico e politico che si pongono a base dell'accordo³³; proseguono riconoscendo alla Chiesa diritti e libertà per disciplinare, in via successiva, talune *res mixtae*. Particolarmente interessante è anche il contenuto delle disposizioni finali. Quasi tutte, infatti, contengono la previsione che eventuali divergenze dovranno essere risolte di comune accordo e per via diplomatica. L'accordo con la Bosnia- Erzegovina, come pure quello croato e lettone, richiamandosi alla clausola *rebus sic stantibus*, dispone che in ipotesi di radicale mutamento delle circostanze sarà dato inizio ai relativi negoziati³⁴. Ambigua è, invece, l'ultima parte dell'art. 11 dell'accordo con l'Albania che sancisce la possibilità di una disdetta "allorché una Parte notificherà all'altra parte la sua decisione per iscritto".

Si differenzia parzialmente dagli altri il concordato con la Slovacchia, il quale non disciplina in maniera esaustiva ed in un'unica intesa tutte le materie di comune interesse, ma costituisce un 'Accordo base', partendo dal quale potranno essere stipulati successivi accordi parziali, nel pieno rispetto delle norme interne ed internazionali che regolano la materia e delle convenzioni internazionali e pluriennali firmate dalla Slovacchia³⁵. L'accordo con la Slovenia contiene una norma di chiusura in cui si prevede l'impegno "nel proseguire la trattazione di tutte le questioni aperte, che non sono oggetto di questo Accordo, in vista di una loro soluzione pattizia"(art. 14). Si osserva, quindi, che il sistema delle intese di derivazione concordataria, già previste nell'accordo italiano, sembrerebbe essere un modello in espansione soprattutto con riferimento ad alcuni temi, *inter alia*, i beni culturali e l'assistenza spirituale che sono, infatti, previste anche in tutti gli accordi dell'Europa orientale.

33 *Accordo S. Sede - Lettonia...cit.*, pp. 148-151; *Accordo S. Sede - Repubblica di Estonia...cit.*, p. 345 ss. In quasi tutti gli accordi stipulati dalla S. Sede con i Paesi dell'est europeo, il Preambolo sottolinea l'importante ruolo svolto dalla Chiesa per lo sviluppo religioso e morale dello Stato contraente, nonché l'appartenenza di un gran numero (talvolta della maggioranza) di cittadini alla religione cattolica.

34 J. T. MARTÍN DE AGAR, *Raccolta di concordati...cit.*, p. 162.

35 Cfr. J. T. MARTÍN DE AGAR, *I concordati...cit.*, pp. 57-70. L'accordo base tra la Repubblica Slovacca e la S. Sede è entrato in vigore il 18 dicembre del 2000. Completamente abrogato per *desuetudo*, nonché per il radicale mutamento delle circostanze che avevano condotto alla sua stipulazione, è invece il *modus vivendi* del 27 dicembre 1927, che costituiva l'ultimo accordo di natura internazionale concluso tra la S. Sede e l'ormai scomparsa Repubblica Cecoslovacca.



Un esame generale consente, dunque, di evidenziare che, nonostante talune differenze, quasi tutti gli accordi stipulati con questi Paesi presentano un unico filo conduttore che, pur tipizzandoli, non li rende molto lontani dai modelli conclusi dalla Chiesa con le democrazie occidentali. È il retaggio storico di tali recenti democrazie a caratterizzare questa tipologia concordataria, all'interno delle quali un ruolo fondamentale è stato svolto dalla Chiesa Cattolica, negli anni della guerra fredda, indipendentemente dalla minore o maggiore presenza della collettività cattolica all'interno del Paese³⁶.

Le dinamiche concordatarie dell'area orientale e balcanica consentono di evidenziare la valorizzazione della funzione *politica* del concordato, teso ad incrementare l'incidenza delle *res mixtae* negli ordinamenti statali. Si delinea, infatti, un modulo diversificato nel suo interno, ma omogeneo nelle linee di fondo ad esso sottese, indirizzato non al rispetto di formalistici modelli di scrittura normativa³⁷ ma vincolato a precise regole sostanziali, in relazione al ruolo che l'accordo può rivestire nelle singole compagini statali. Ed in tal senso si può dire realizzato il processo di apertura del *ius publicum ecclesiasticum* ed imposto il rinnovato ruolo della Santa Sede nella strutturazione e codificazione di nuovi strumenti diplomatici e giuridici a livello internazionale.

³⁶ Cfr. AA.VV., *Chiesa Cattolica ed Europa centro-orientale. Libertà religiosa e processo di democratizzazione*, a cura di A.G. CHIZZONITI, Milano, 2004.

³⁷ G. ANELLO, *Modelli di scrittura normativa e dinamica concordataria*, Cedam, Padova, 2004, in particolare p. 193 ss.