



Giovanni Cimbalo

(ordinario di Diritto ecclesiastico nell'Università degli Studi
"Alma Mater" di Bologna, Scuola di Giurisprudenza)

L'Islam plurale in Albania: modelli di relazione con lo Stato e pace religiosa Il ruolo del diritto statale e di quello religioso *

SOMMARIO: 1. Dall'Impero ottomano all'Albania indipendente 2. Le caratteristiche endogene dell'ordinamento albanese e le sue specificità - 3. Il "colonialismo giuridico" dell'Occidente e il rispetto dell'autonomia degli ordinamenti - 4. La rivisitazione delle relazioni tra Stato e Comunità religiose - 5. Estendere l'esperienza albanese agli altri Stati balcanici o quella dei Balcani all'Albania?

1 - Dall'Impero ottomano all'Albania indipendente

La formazione dello Stato nazionale albanese è stata caratterizzata da una transizione lineare e senza soluzione di continuità con la precedente organizzazione statale, soprattutto rispetto al ruolo delle strutture intermedie di gestione dei rapporti sociali a carattere religioso. Anche se la nuova Costituzione fa proprio il separatismo tra Stato e comunità religiose e introduce il principio di laicità dello Stato, la precedente organizzazione per millet - sia pure rivisitata alla luce delle Tanzimat ottomane - pur abolendola, viene rielaborata e assume gradualmente nuova forma e significato; pertanto essa non rappresenta una cesura con la tradizione, come in Turchia, ma semplicemente assume un proprio significativo ruolo nell'architettura istituzionale del nuovo Stato. Prova ne sia che quando la politica albanese decide di fare a meno di un principe imposto dalle grandi potenze e totalmente estraneo alla vita sociale e politica del paese, sono i capi delle Comunità religiose, dopo l'approvazione il 31 gennaio del 1920, dello *Statuto di Lushnja*¹ a dar vita a un organismo, composto da

* Il contributo, sottoposto a valutazione, riproduce il testo nella versione integrale, completa delle note e in lingua italiana, della Comunicazione presentata al Convegno su "Islam in Europe through the Balkan Prism" (24-26 October 2013, Sarajevo). Titolo della versione inglese, destinata alla pubblicazione negli Atti, *Plural Islam in Albania: patterns of relationship with the state and religious peace*.

¹ Conosciuto anche come le basi dei Kanuni dell'Alto Consiglio. Sul punto vedi G.



quattro persone ed eletto dal Parlamento a maggioranza assoluta per 3 anni, dotato di immunità parlamentare. Al quale viene attribuito il potere esecutivo². Questo avviene perché la collaudata struttura dei millet, consentiva all'associazionismo intermedio a carattere religioso, proprio della struttura sociale del paese, di ben rappresentare gli interessi delle popolazioni sul territorio più e meglio di quanto potessero fare le giovani forze politiche generate dalla lotta per l'indipendenza. Bisognava assicurare l'unità del popolo e il suo legame allo Stato, consentendo la costruzione della nuova entità statale, fornendo lo strumento per forgiarla con unità d'intenti, facendo in modo che la diversità di fede non fungesse da elemento dissolutore. Questo compito avrebbe potuto essere svolto ora con efficacia nella nuova situazione dalle Comunità religiose che, in nome della prevalenza dell'albanesità, divennero il collante della nazione³.

Questo poté avvenire, a differenza che negli altri Stati balcanici, perché il paese non era condizionato dalla presenza di una confessione di maggioranza, come accadeva nel resto della penisola a opera delle Chiese ortodosse autocefale, intorno alle quali è stata costruita l'identità nazionale a discapito delle componenti di minoranza della popolazione. L'incapacità di cogliere e strutturare istituzionalmente il valore della diversità costituirà anzi uno degli elementi centrali dell'instabilità di queste compagini statali e sarà foriero di guerre e conflitti etnico-religiosi.

Ma la situazione albanese contiene un ulteriore elemento di positiva diversità rispetto agli altri paesi balcanici, riconducibile alla particolare struttura del suo Islam. Esso è, per origini e composizione, plurale, costituito com'è da Sunniti e Bektashi. Le due componenti sono strutturate in comunità e convivono pacificamente tra loro: la diversità di

CIMBALO, *Pluralismo confessionale e comunità religiose in Albania*, Bologna, BUP, 2012, p. 29 ss. ma anche **G. CIMBALO**, *Pluralizmi i besimit dhe komunitetet fetare në Shqipëri*, Tirane, Naimi, 2013.

² Ne facevano parte i rappresentanti delle quattro religioni del paese: il Vescovo cattolico *Luigj Bumçi*, il Dede dei Bektashi *Aqif Pashë Elbasani*, noto anche come *Aqif Biçakçiu*, il Vescovo ortodosso *Abdi Toptani* e il capo della Comunità sunnita Dott. *Mihal Turtulli*, chiamato a svolgere le funzioni di Capo di Stato provvisorio, riconoscendo in tal modo a colui che rappresentava la comunità religiosa più numerosa un ruolo di *primus inter pares* tra i diversi componenti dell'Alto Consiglio.

³ Sul punto **R. MOROZZO DELLA ROCCA**, *Nazione e religione in Albania*, Bologna, il Mulino, 1999, *passim*. Sulla costruzione di questo modello di relazioni tra lo Stato e le Comunità religiose, nonché di costruzione dell'identità nazionale vedi anche **G. CIMBALO**, *Il ruolo degli arbëreschë nella messa a punto del modello albanese di rapporti tra le comunità*, Comunicazione al convegno *religiose e lo Stato. Konferencë Shkencore Ndërkombëtare Albanologjike, Një rilindje para Rilindjes* (Gjirokastër, 22 maj 2013), di prossima pubblicazione.



appartenenza risiede in ragioni teologiche e nell'interpretazione della scrittura: le prescrizioni coraniche vengono vissute e osservate secondo usi, costumi e tradizioni differenti⁴. In particolare la natura mite del bektashismo incide nel rapporto tra le due comunità, permettendo di configurare un Islam plurale che ha prodotto non solo la pacifica convivenza tra i mussulmani, ma anche quella con gli appartenenti ad altri culti. Così, benché la maggiorana dei credenti albanesi sia appartenente all'Islam, non vi è alcun divieto di proselitismo e le appartenenze vengono rispettate e osservate, come un portato della tradizione familiare, piuttosto che come un comportamento imposto. Del tutto naturali sono i matrimoni misti celebrati senza problemi e le scelte religiose dei figli avvengono richiamandosi a quelle di qualcuno degli ascendenti. Insomma cercando tra i parenti c'è n'è sempre uno che fa al caso proprio!

Questa visione non conflittuale del rapporto tra gli appartenenti alle diverse comunità è confermata da una aneddotica vasta e dalla storia e costituisce la prova migliore della solidità e del radicamento di questo rapporto nel vissuto delle popolazioni. Essa è il prodotto di secoli di convivenza e tolleranza, ma anche di un singolare fenomeno di legislazione parallela che si manifesta fin dalla nascita dello Stato albanese. E' l'ordinamento giuridico a prendere atto della struttura comunitaria dei gruppi religiosi e perciò già nel 1923 detta le regole per il conseguimento della personalità giuridica civile delle Comunità religiose, accettando la distinzione all'interno delle grandi famiglie religiose come quella cristiana e mussulmana di diverse Comunità tra loro distinte e autonome poste sullo stesso piano. Per esse l'ordinamento detta regole comuni⁵.

⁴ Sulla composizione dell'Islam albanese e più in generale di quello balcanico vedi **G. CIMBALO**, *Le confraternite islamiche nei Balcani: un modello di Islam europeo plurale*, in *Daimon. Annuario di diritto comparato delle religioni*, 2009, pp. 225-245, e bibliografia ivi citata.

⁵ Nel 1923 l'Albania adotta - unico Stato in Europa - una normativa in materia di attribuzione della personalità giuridica alle Comunità religiose che rappresenta il punto più avanzato di una lunga elaborazione del diritto europeo, dimostrando di essere al centro del dibattito su quali debbano essere le caratteristiche peculiari, i formanti, necessari per la costruzione di uno Stato moderno. Questo provvedimento, peraltro sconosciuto alla scienza giuridica occidentale, nel quale si fondono gli echi di precedenti esperienze di stampo europeo e del riformismo ottomano, contiene principi che hanno contribuito e contribuiscono ancora oggi a conservare la pace religiosa in un paese situato in una regione, quella balcanica, che continua a dividersi a combattere, assumendo tra i parametri che concorrono a definire differenze e identità la diversa appartenenza religiosa. Vedi *Statuti legal i komuniteteve fetare*, Tiranë më 14-VI-923, <http://licodu.cois.it/?p=285>.



A queste disposizioni le comunità religiose rispondo con una propria attività normativa, modificando significativamente i loro comportamenti interni. La prima scelta è quella di "albanesizzarsi" e ciò avviene non solo ristrutturando i rapporti con i rispettivi organismi sovranazionali, ma anche assumendo la decisione di celebrare il rito nella lingua nazionale e accettando la richiesta statale di selezionare i ministri di culto, tenendo conto della loro nazionalità albanese da tre generazioni, in modo da garantire il paese dalle influenze straniere. Inoltre i congressi delle organizzazioni religiose si aprono sempre con la preghiera per la nazione. Il carattere dell' "albanesità" traspare in ogni occasione tanto che le stesse pratiche di culto, le festività religiose, l'architettura dei luoghi di culto vengono adattate alle abitudini del paese in modo da fare dell'intero Islam albanese, un'appartenenza riconoscibile e unica. Ne è un significativo esempio la preghiera che spesso avviene senza inginocchiarsi e prostrarsi, ma in piedi, rivolti verso La Mecca, in modo da mantenere una propria dignità anche nel rapporto con Dio o, per i Bektashi, con la partecipazione in comune di uomini e donne alla preghiera.

Si delinea così gradualmente e prende forma un Islam europeo che dialoga con la cultura d'Occidente, con le sue realizzazioni in campo istituzionale e tuttavia rimane islamico. Così mentre i Bektashi, in conformità alla tradizione, strutturano prevalentemente il patrimonio ecclesiastico come afferente alle diverse teq e trasformano in volontaria la tassazione rituale, la comunità mussulmana mantiene la struttura del Vakaf e fa confluire on essi i proventi della Zakat non essendo possibile una sua riscossione statale, stante la laicità dello Stato e la composizione multi religiosa del paese. Così operando vengono meno le strutture economiche e istituzionali tipiche di una società che non smette nella sua maggioranza di essere islamica ma evita di imporre a tutti gli istituti propri di una società mussulmana. In tal modo il fatto religioso diviene scelta individuale ma resta scelta di comunità quando i consociati decidono di comportarsi come suoi membri, negli atti collettivi, devozionali, nelle feste comuni, nel concreto e libero esercizio di atti relativi alla disponibilità dei propri beni. La presenza del principio di laicità fa sì che in un breve lasso di tempo si abbandoni in modo indolore la giurisdizione dei tribunali confessionali, messa peraltro strutturalmente in crisi dall'incrociarsi continuo delle appartenenze all'interno stesso di molti nuclei familiari e ciò a vantaggio di una giurisdizione unica: quella dello Stato.

Così operando l'Islam albanese costruisce una società "altra da sé", ma al tempo stesso certamente islamica, di un nuovo Islam, quello che



potremmo definire europeo, un Islam plurale al suo interno capace perciò di vivere la multiculturalità e la plurireligiosità delle appartenenze confessionali; un Islam necessariamente secolarizzato che si evolve e si trasforma nella storia, pur mantenendo i suoi caratteri di fondo.

La forza di questo Islam è la ricerca spirituale, la sua ricchezza meditativa e speculativa, la capacità di avvicinarsi al progresso della scienza e della conoscenza, la disponibilità a misurarsi con modalità pacifiche nella competizione con le altre fedi che è fatta però di coesistenza, di vicinanza e condivisione reciproca, tanto che l'incontro avviene nelle festività religiose, non solo proprie, ma di quelle degli altri culti, rispettate e anch'esse osservate. Con queste premesse nasce e si sviluppa una legislazione di pari tutela per tutte le comunità religiose.

2 - Le caratteristiche endogene dell'ordinamento albanese e le sue specificità

Fin dall'inizio dell'attività delle nuove istituzioni le comunità religiose sono state viste come ambiti nei quali si sviluppa la personalità e si esercitano in concreto i diritti dei cittadini a partecipare come gruppi di affinità e interesse alla vita sociale. La tutela della libertà religiosa individuale e collettiva e della libertà di coscienza, la regolamentazione dei rapporti dello Stato con le comunità religiose in Albania, hanno trovato soluzione in regole e tradizioni giuridiche proprie che nella storia del popolo albanese hanno garantito la pace religiosa nel paese.

Il riconoscimento di questo ruolo non poteva prescindere dall'elaborazione di strumenti giuridici per realizzare un rapporto tra Comunità religiose e Stato, strumenti individuati non solo nella possibilità per le Comunità religiose di vedersi riconosciuta la personalità giuridica civile, con tutte le conseguenze a ciò connesse ed espresse nell'attività statutaria, ma anche nell'individuazione di livelli istituzionali attraverso i quali gestire reciproci rapporti come la Commissione statale per i culti già prevista dalla legislazione del 1929⁶.

⁶ In base al *Dekret-Ligjë mbi Formimin e Komuniteteve Fetare*, del 9 luglio 1929, le relazioni tra le Comunità e lo Stato vengono mantenute dal Ministero della Giustizia, mediante appositi organi quali il Comitato delle Questioni Religiose, che aveva il compito di tenere i rapporti, d'effettuare i controlli sulle Comunità religiose. La presenza di un organismo di questo tipo, che fa capo all'esperienza istituzionale della Russia, costituisce un tratto comune dei paesi dell'Est con una forte Chiesa ortodossa e, sia pure mutato nel nome, resterà fino a oggi nel diritto e nella struttura istituzionale albanese con funzioni di



Già dagli anni '20 si intravide infatti la necessità di un organismo permanente che costituisse una sorta di camera di compensazione nella quale discutere le problematiche connesse all'attività delle Comunità religiose, ove predisporre una prima stesura dei provvedimenti da adottare, fermo restando il potere del Governo e del Parlamento di decidere in ultima istanza su tali materie. Attraverso questa scelta l'ordinamento albanese introiettò il concetto che le questioni attinenti i rapporti con le Comunità religiose dovevano necessariamente passare attraverso una negoziazione, alla ricerca di un possibile accordo. Tanta radicata divenne questa convinzione una volta trovata una soluzione legislativa la Commissione per i rapporti con le Comunità religiose sopravvisse – sia pure sotto altra denominazione - nella prima fase del Governo comunista, anche se ovviamente scomparve in quella di affermazione dell'ateismo di Stato. Tuttavia prontamente riprese vita dopo il 1992, acquistando gradualmente un sempre maggiore spazio operativo⁷.

Di fatto dopo il 1998, a integrazione della Costituzione avvenuta, la sua attività si intensificò portando in una prima fase alla stesura degli accordi con la Chiesa cattolica⁸ e successivamente ad accordi di collaborazione con le Comunità religiose radicate nella società albanese⁹. Certo la sua azione è stata graduale e gli accordi sono intervenuti in una prima fase con le Comunità religiose tradizionali dei Mussulmani sunniti, dei Bektashi e degli Ortodossi e solo dopo con la Fratellanza Evangelica (VUSH), di più recente presenza nel paese¹⁰. Nulla esclude tuttavia, allo

raccordo tra lo Stato e i culti..

⁷ Vedi *Për organizatat jofitimprurëse*, Ligj nr. 8788, datë 7.5.2001 (<http://licodu.cois.it/?p=333>).

⁸ Accordi Chiesa cattolica: *Marrëveshje ndërmjet Eepublikës së Shqipërisë dhe Selisë së Shenjtë për rregullimin e marrëdhënieve reciproke*, 2002; *Marrëveshje ndërmjet Republikës së Shqipërisë dhe Selisë së Shenjtë mbi disa çështje ekonomike dhe tatimore*, Ligj nr.9865, Tiranë datë 31.1.2008.

⁹ *Për ratifikimin e "Marrëveshjes ndërmjet këshillit të ministrave të Republikës së Shqipërisë dhe Kryegjyshitës Botërore Bektashiane për rregullimin e marrëdhënieve të ndërsjella"*, Ligj nr.10 058, 22.1.2009; *Për ratifikimin e "Marrëveshjes ndërmjet këshillit të ministrave të Republikës së Shqipërisë dhe Komunitetit Mysliman të Shqipërisë për rregullimin e marrëdhënieve të ndërsjella"*, Ligj, nr.10 056, 22.1.2009; *Për ratifikimin e "Marrëveshjes ndërmjet këshillit të ministrave të Republikës së Shqipërisë dhe Kishës Ortodokse Autoqefale të Shqipërisë për rregullimin e marrëdhënieve të ndërsjella"*, Ligj Nr.10 057, 22.1.2009.

¹⁰ *Marrëveshje ndërmjet bashkësise fetare ungjillore: "Vëllazëria Ungjillore e Shqipërisë" dhe këshillit të ministrave të Republikës së Shqipërisë për rregullimin e marrëdhënieve të ndërsjella*, Tiranë, 22 nëntor 2010.



stato attuale, che in futuro possano esservi ulteriori accordi di collaborazione con altre Comunità religiose¹¹.

Tutte le Comunità religiose, abbiano esse sottoscritto o meno accordi sono sottoposte a una comune disciplina per il riconoscimento della personalità giuridica civile e devono sottostare alle medesime regole previste per le organizzazioni no profit che operano in territorio albanese. Questa situazione legislativa crea le basi per un rapporto paritario tra le organizzazioni titolari di accordi e quelle che non lo sono.

Le norme di riferimento poste a garanzia della libertà sono quelle del diritto comune in campo sia civile che penale e della tutela multilivello per via giurisdizionale, senza alcun ricorso a norme speciali.

3 - Il “colonialismo giuridico” dell’Occidente e il rispetto dell’autonomia degli ordinamenti

Come abbiamo visto l’ordinamento albanese, malgrado le insistenze pressanti del Consiglio d’Europa e i pareri formulati dai suoi organismi ha scelto decisamente un’altra strada. Pertanto l’attenzione della Commissione di Venezia si è spostata sull’integrazione della legge per la redazione della nuova Costituzione, suggerendo di includere, nell’ordinamento costituzionale ulteriori garanzie di libertà religiosa. Una volta promulgata la Costituzione nel 1998 e istituito nel 1999 il “Comitato per i rapporti con le Comunità” religiose le insistenze dell’occidente europeo affinché l’ordinamento albanese si uniformasse alle soluzioni adottate dagli altri Stati dell’Europa orientale ha ripreso vigore e il Consiglio d’Europa, attraverso la Commissione di Venezia ha continuato a chiedere per tutto il primo decennio del nuovo secolo la predisposizione di un “Disegno di legge sulla libertà di religione e le relazioni reciproche con lo Stato”¹². Il Comitato è presumibilmente indotto a prendere questa iniziativa, forte del fatto di aver già attuato la previsione costituzionale di cui all’art. 10 della Costituzione attraverso Accordi con le Comunità

¹¹ Sono in corso incontri con i rappresentanti dei Bahai, della comunità ebraica, dei Testimoni di Geova. Sul punto **G. CIMBALO**, *Pluralismo confessionale e comunità religiose*, cit., p. 191 ss.

¹² Nel 2005, dopo l’accordo con la Chiesa cattolica, il presidente pro tempore della “Commissione Statale per i rapporti con le Comunità religiose” in un’intervista dichiarava imminente il varo di una legge generale sulla libertà religiosa. Vedi *Il presidente della Commissione statale per i culti, pronta la legge per i culti*, *Panorama*, 10 febbraio 2005.



religiose maggiori ed è influenzato dalla decisione di Kosovo e Macedonia di dotarsi tra il 2006 e il 2008 di leggi sulla libertà religiosa, e perciò cede alle forti pressioni della Commissione di Venezia¹³.

Va ricordato che la stipula di specifici Accordi di collaborazione, previsti in Costituzione garantisce nelle forme più idonee le richieste dei differenti culti. Infatti la Chiesa cattolica aveva visto accolte le sue richieste di accordi di livello concordatario e la stipula da ultimo dell'Accordo con la VUSH ha esteso, al sopravvenire delle condizioni richieste dalla Costituzione ben oltre i gruppi religiosi tradizionali la tutela delle Comunità religiose a un livello sconosciuto negli altri paesi dell'Est Europa.

Il fatto poi che l'ordinamento albanese utilizzi lo strumento di una legge generale di diritto comune (quella per le associazioni no profit) per riconoscere la personalità giuridica alle organizzazioni religiose, comunità religiose, gruppi religiosi, sovente applicando tali norme anche alle Comunità di più antica tradizione nel paese, risultava essere una coerente applicazione del principio di separazione e di quello di laicità che in numerosi ordinamenti, di sicura tradizione democratico-liberale si accompagnano a norme di tipo neogiurisdizionalista, nel senso di utilizzare norme generali di diritto comune per gestire molti aspetti del fenomeno religioso. Pertanto l'approvazione di una legge generale a tutela della libertà religiosa del tipo di quella ipotizzata nulla aggiungerebbe – ad avviso di chi scrive - alle garanzie di libertà e uguaglianza religiosa per ogni culto e per ogni persona che si trova in territorio albanese, anzi in alcuni casi sarebbe foriera di possibili conflitti per quanto riguarda le procedure introdotte e di qualche particolare sfavore alla libertà religiosa, come avverrebbe introducendo controlli sulla capacità di auto-normazione delle Comunità religiose e dei gruppi. Risulta quindi utile un suo esame per verificarne la compatibilità con quanto già realizzato e se e fino a che punto l'intervento esterno non rappresenti un altro degli esperimenti di legislazione ottrita e di colonialismo giuridico-politico, così cari al Consiglio d'Europa¹⁴.

¹³ Per il Kosovo si veda *On Freedom of religion in Kosovo*, Law nr. 02/L-31, 13 July 2006 (<http://licodu.cois.it/?p=1154>). Diversa la situazione macedone dove la legge *Për pozitën juridike të kishës, bashkësisë fetare dhe grupit religjioz*, Legj 20.10. 2007, "Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë", n. 113 (<http://licodu.cois.it/?p=1251>) sostituisce la precedente legge *закон за верските заедници и религиозните групи*, Сл. Весник на Р.Македонија бр. 35/97 од 23.07.1997 годин (<http://licodu.cois.it/?p=1253>).

¹⁴ Già nell'ottobre del 1992 era stata presentata nel Consiglio dei Ministri una proposta di legge "Per le Comunità religiose" che dopo ampia discussione venne modificata e ridotta



A un attento esame il Ddl, strutturato in 28 articoli, presenta numerose contraddizioni a cominciare dall'art. 1 là dove afferma di avere per destinatarie le quattro più antiche Comunità religiose, ma poi spazia su tutte le problematiche connesse all'esercizio del culto. La sopravvenuta stipula di Accordi di collaborazione con ben cinque Comunità firmatarie incide sulla nozione di culto tradizionale, nozione che è stata reinterpretata e applicata alla VUSH presente nel paese solo dai primi anni del 1800¹⁵.

D'altra parte la maturità dell'ordinamento albanese si riflette sulla definizione che il Ddl dà di Comunità religiosa, di organizzazione religiosa e di gruppo religioso. L'art. 2 del provvedimento recita:

«Una Comunità religiosa è costituita dalla totalità dei credenti religiosi, che esercitano la loro attività religiosa in un certo ordine religioso, nel rispetto delle regole, principi e canoni della Comunità, e che si impegnano a partecipare alla vita e alla missione di questa Comunità. Una Comunità si distingue per il suo carattere storico e territoriale. Una Comunità religiosa ha il diritto di chiedere all'Istituto di Stato per gli affari religiosi di firmare gli accordi, che sono approvati dal Consiglio dei Ministri. Le Comunità sono registrate sul Registro delle Comunità religiose e gruppi.

Un gruppo religioso è l'insieme di individui religiosi, che esercitano la loro attività religiosa in un certo ordine religioso, nel rispetto delle regole, principi e canoni del gruppo religioso, e che si impegnano a prendere parte alla vita e alla missione di questo gruppo. Un gruppo religioso ha il diritto di registrarsi presso il "Registro delle comunità religiose e gruppi"».

I Gruppi religiosi sono forme di collaborazione e organizzazione tra comunità religiose e / o gruppi, conservano la propria personalità giuridica precedentemente acquisita. I raggruppamenti sono registrati come tali nel Registro della Comunità religiose. Un'organizzazione religiosa, ai fini della proposta di legge, è dunque un termine generico con

ad appena 7 articoli dal contenuto vago e incerto e successivamente definitivamente abbandonata a causa del carattere restrittivo di alcune sue disposizioni contrarie ai diritti umani. Questa seconda proposta è stata presentata in Parlamento e approvata il 4-5 gennaio 1993 da parte di alcune Commissioni parlamentari con poche modifiche, ma non è giunta mai in aula.

¹⁵ Ciò induce a chiedersi cosa ne sarebbe delle norme contenute negli accordi già sottoscritti, difforni da quanto previsto nel Ddl sulla libertà religiosa e in che rapporto si pongono le norme concordatarie che hanno una copertura internazionale con quelle della legge, problemi ai quali non si danno soluzioni.



il quale ci si riferisce alle Comunità religiose, ai gruppi religiosi, e alle fondazioni religiose¹⁶.

Queste definizioni fanno presumere un eguale diritto a stipulare Accordi per Comunità, gruppi e organizzazioni religiose, il che rende quanto meno inutile la legge rispetto al sistema di relazioni negoziate già in vigore e nella prospettiva di un possibile allargamento del sistema degli Accordi. Tuttavia il provvedimento introdurrebbe due importanti novità: il "Registro delle Comunità religiose" e "l'Istituto di Stato per gli affari religiosi", istituti che modificherebbero profondamente la legislazione albanese in materia di rapporti con le Comunità religiose e lo stesso esercizio del culto, ponendo, come vedremo, problemi di costituzionalità¹⁷.

Il Ddl vorrebbe poi tutelare la libertà individuale e collettiva in materia religiosa, nel rispetto delle norme costituzionali, internazionali e della legge dello Stato, assicurando la libertà di ognuno di scegliere il proprio credo, di praticare il culto, di celebrare i riti, in forma individuale e/o associata, con il solo limite della legge, dell'ordine e della sicurezza pubblica, garantendo la tutela dell'ambiente, la salute, la morale e i diritti dei terzi (art. 3)¹⁸.

¹⁶ Si veda *Draft Law on Freedom of Religion and Mutual Relations with the State*, 2007, (<http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL%282007%29106-e#>; ultimo accesso ottobre 2013), e di **A. NUSSBERGER, L. CHRISTIANS** la relativa *Opinion*, dalla quale traspare in modo evidente la difficoltà di approccio all'ordinamento albanese. Prova ne sono, ad esempio i rilievi concernenti le nozioni distinte di Organizzazione religiosa, Comunità religiosa, confessione religiosa, gruppo religioso che nell'ordinamento albanese trovano una definizione giuridica a partire dal citato decreto del 1923 sull'acquisizione della personalità giuridica civile delle Comunità religiose. Ne viene che quando un interlocutore esterno, per quanto autorevole, e dotato di strumenti di coercizione-politico culturali, non contestualizza il provvedimento valutato nel contesto normativo del paese al quale ci si riferisce ne derivano incomprensioni e valutazioni notevoli.

¹⁷ L'art. 2 del Ddl fa propria una visione ampia e matura delle articolazioni del fenomeno religioso; questa elaborazione concettuale, approfondita delle possibili strutturazioni di un culto e del suo esercizio, è estranea ai provvedimenti pressoché coevi approvati in Kosovo e Macedonia e costituisce una ulteriore dimostrazione della maturità dell'ordinamento albanese in materia di rapporti giuridici con il fenomeno religioso. Di ciò il parere dei consulenti della Commissione di Venezia non tiene alcun conto. Per il Kosovo *On Freedom of religion in Kosovo*, cit.; per la Macedonia vedi *Ligj për pozitën juridike të kishës*, cit. Queste previsioni sono incompatibili con la citata legge macedone che anzi stabilisce l'obbligo di una sola denominazione per ogni culto, impedendo il pluralismo all'interno di una "famiglia religiosa". In particolare una sola Chiesa ortodossa nel paese, una sola comunità islamica!

¹⁸ Si tratta di un'elencazione ricognitiva, quasi di un testo unico di diritti e tutele



4 - La rivisitazione delle relazioni tra Stato e Comunità religiose

Il Capo terzo del Ddl è dedicato alle relazioni tra Stato e organizzazioni religiose e garantisce che queste siano separate dallo Stato che è imparziale, riconosce la loro uguaglianza e indipendenza, poiché non vi è alcuna religione di Stato e non devono esservi privilegi speciali da parte dello Stato per nessuna religione. Lo Stato non deve interferire con l'organizzazione interna delle Comunità e gruppi religiosi e con la loro attività, influenzare l'elezione, la nomina o la revoca dei funzionari religiosi, o la creazione di strutture all'interno delle organizzazioni religiose. Le organizzazioni religiose devono poter educare i bambini, nel quadro di quanto disposto dallo Stato in materia di organizzazione scolastica (Art 13. 4)¹⁹; va garantita la libertà di riunione e di associazione religiosa che può essere limitata solo nei casi esplicitamente previsti dalla legge, in conformità agli *standard* internazionali, per motivi di sicurezza pubblica, tutela della salute, diritti morali pubblici o fondamentali e la libertà di terzi. In caso di controversie su queste materie le Comunità religiose devono risolvere il contenzioso mediante Accordi rivolgendosi a un ente, "l'Istituto di Stato per gli affari religiosi", che costituisce una delle novità del provvedimento²⁰. L'Istituto sembra dunque essere una struttura

disseminate in diverse norme dell'ordinamento, visto di buon occhio dalla Commissione di Venezia, ma che nulla di nuovo introducono a salvaguardia della libertà religiosa e di coscienza. Anzi l'elenco sommario e confuso ne rende meno efficace l'applicazione. Il Ddl assicura che nessuno può essere discriminato, o privilegiato, costretto a rinunciare a funzioni religiose o parteciparvi contro la sua volontà, prendendo parte a cerimonie religiose o rituali, o a giurare sulla religione o, infine, a rivelare le sue convinzioni religiose. Comunque i medesimi diritti sono assicurati in forma articolata nelle leggi sia del Kosovo che della Macedonia, prima citate.

Inoltre, la tutela della libertà negativa di religione è una delle caratteristiche comuni a tutte le legislazioni dei paesi dell'Est Europa che devono risolvere il problema di tutelare una quota non irrilevante di cittadini non credenti, ma soprattutto vogliono cercare di garantirsi da fenomeni d'intolleranza per motivi religiosi, anche sotto forma di pressioni esercitate dalle rinate Confessioni religiose per conquistare i fedeli. Vedi ad esempio per quanto riguarda la repubblica Ceca *O svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností a o změně některých zákonů*, 3/2002 Sb. *Zakon ze dne 27. listopadu 2001 -Změna: 4/2003 Sb.* (<http://licodu.cois.it/?p=1668>); per la Lituania *Religinių bendruomenių ir bendrijų, I-1057-* Data: 2006 12 12-Kalba: Lietuvių (<http://licodu.cois.it/?p=1202>).

¹⁹ Tale diritto è oggi assicurato dalla *Për sistemin arsimor parauniversitar në republikën e shqipërisë*, Ligj nr. 69/2012 (<http://licodu.cois.it/?p=4005>).

²⁰ Esso dovrebbe essere istituito dal Consiglio dei Ministri con il compito di "coordinare i rapporti tra lo Stato e le organizzazioni religiose, nonché dare soluzione ai problemi che potrebbero derivare da tali rapporti", dovrebbe essere un'istituzione



diversa dal Comitato per i rapporti con i culti, anche se le differenze dei compiti tra i due enti non risultano chiare, poiché molte di esse si sovrappongono, mentre altre rimangono comunque al Comitato, a meno che non si voglia abolire il Comitato stesso. Sembra di poter desumere l'intenzione dei proponenti il Ddl di fare dell'Istituto per alcuni versi una struttura "terza" tra Governo e confessioni, una sorta di authority che svolga una funzione di vigilanza e insieme di mediazione tra le parti.

Il Ddl delinea diverse tipologie di accordi stabilendo che possono essere stipulati (art. 15), Accordi tra il Consiglio dei Ministri e le Comunità religiose, quando un gruppo religioso richiede gli venga riconosciuto lo status di Comunità religiosa, secondo le modalità previste dal successivo articolo 31 del Ddl. L'Accordo disciplinerà le relazioni delle organizzazioni religiose con lo Stato, promuovendo la collaborazione, a beneficio di tutti, nell'interesse del paese, per la tutela dei diritti fondamentali dei cittadini e delle libertà, prevenendo la violazione d'interessi dei terzi, in attuazione dell'art. 10 della Costituzione, ma non è chiaro se a negoziare l'Accordo debba essere il nuovo Istituto o rimanga competente il Comitato per i culti e cosa succede degli Accordi già stipulati.

Ogni Comunità religiosa che ha acquisito la personalità giuridica ai sensi del Ddl e lo Stato possono chiedere di concludere un Accordo di collaborazione. Sono consentiti Accordi che riguardino più confessioni religiose su uno specifico argomento e che ne limitino l'attività, anche prevedendo una durata predefinita all'Accordo medesimo. Il rifiuto della parte pubblica di sottoscrivere l'Accordo va motivato con una decisione, facendo riferimento a ragioni di costituzionalità, legalità o obblighi finanziari, giudicati eccessivi dallo Stato²¹. La ratifica degli Accordi con le

indipendente che acquista la personalità giuridica con questa legge. Doveri, composizione, struttura organizzativa regolamento di funzionamento dell'Istituto devono essere approvate dal Consiglio dei Ministri in base all'art 14 del Ddl.

²¹ Il rifiuto può essere impugnato dalle Comunità religiose entro 30 giorni dalla ricezione della notifica della decisione (art. 15). Per stipulare gli accordi si procede ai sensi dell'art. 16 del Ddl facendone richiesta motivata e presentando una proposta che deve essere depositata presso "l'Istituto di Stato per gli affari religiosi" dal rappresentante della Comunità richiedente. Dopo un esame preliminare si procederà all'approvazione del progetto di Accordo entro 30 giorni dalla presentazione della richiesta. La stipula dell'Accordo può essere rinviata dall'Istituto per non conformità con la Costituzione e/o con questa legge. Compiute le opportune verifiche "l'Istituto di Stato per gli affari religiosi" trasmette la richiesta e la proposta di progetto al Consiglio dei Ministri, che esamina e approva oppure rifiuta la firma ai sensi dell'art. 15, formulando una decisione entro 90 giorni e motivandola. Dall'esame dell'art. 15 sembra di poter desumere che l'Istituto assorba le competenze del Comitato e sembra di capire che la



Comunità religiose avviene ai sensi dell'art. 17 del Ddl con una legge approvata dalla maggioranza dei membri presenti alla seduta dell'Assemblea e secondo le procedure previste dal suo Regolamento²².

Viene qui introdotto una sorta di censimento sulle appartenenze religiose che di recente ha suscitato non poche polemiche nel paese²³. La massima protezione è assicurata dall'art. 24 del Ddl agli edifici di culto, considerati sacri. Le autorità statali non possono intervenire all'interno di questi, a meno che ciò non sia richiesto dalla legge, in esecuzione delle decisioni di un Tribunale o in seguito al possesso di un titolo esecutivo o dell'esistenza di pericolo immediato. Lo Stato inoltre garantisce l'utilizzazione degli spazi pubblici per collocarvi oggetti di culto²⁴. Infine lo stesso art. 24, all'ultimo comma, afferma che i progetti di costruzione

negoziante dell'accordo scompaia altrimenti non si comprende in che sede avvenga. Quando l'Accordo è approvato il Consiglio dei Ministri trasmette il fascicolo all'Istituto per il completamento degli adempimenti.

²² La cooperazione con le Comunità religiose riguarda le festività dei culti, fissate per legge (art 18); la celebrazione e lo scioglimento del matrimonio (art. 19); l'educazione dei minori - anche religiosa - con vincoli relativi al rispetto dei diritti umani e dei valori democratici, ed è previsto l'insegnamento della religione nella scuola pubblica (art. 20). Il Ddl regola anche, all'articolo 21, le attività sociali di carattere economico, educativo e sanitario, compresa la creazione di adeguati servizi sociali nel rispetto della normativa vigente, quelle delle organizzazioni caritatevoli (art. 22) mentre è garantita la libertà di espressione e il diritto all'informazione, sia mediante l'informazione pubblica sia di quella fornita a cura delle Comunità religiose, nel rispetto della normativa vigente. Il contenuto dei messaggi inviati attraverso i mezzi di comunicazione di massa non deve contenere idee che violino l'ordine costituzionale, la tolleranza religiosa e discriminare altri individui o organizzazioni religiose, incitare a dispute inter-religiose.

²³ Ha suscitato un vivace dibattito sulla stampa e nel paese la decisione di introdurre nel modulo del Censimento 2011 delle domande aperte sull'appartenenza religiosa ed etnica della persona interrogata. Mentre alcuni osservavano che in tal modo si volevano censire le minoranze altri hanno sottolineato la violazione del diritto costituzionale alla riservatezza, alla libertà religiosa e di coscienza, nonché l'assoluta non verificabilità dei dati così raccolti. Vedi **N. BAZE**, *Leka i Parë, firmëtarë i 20 000 kundër regjistrimit të popullsisë*, TemA on line, 16 aprile 2011 (<http://www.gazetatema.net/web/2011/04/16/leka-i-pare-firmetari-i-20-000-kunder-regjistrimit-te-popullsisë/>; ultimo accesso 28 maggio 2012); *Regjistrimi mbi baza etnike do të rrisë artificialisht numrin e minoritetit*, Gazetën ShqipMedia, 21 aprile 2011 (<http://www.shqipmedia.info/portal/2011/07/regjistrimi-mbi-baza-etnike-do-te-rrise-artificialisht-numrin-e-minoritetit/>; ultimo accesso 28 maggio 2012); **G. CIMBALO**, *Paqja fetare, dhuratë e shqiptarëve Europës, "Shekulli"*, 23 febbraio 2010 oggi in *Shqiperi.com*, <http://www.shqiperia.com/lajme/lajm/nr/7128/Paqja-fetare-dhurate-e-shqiptareve-Europes> (ultimo accesso 28 maggio 2012).

²⁴ Ciò deve essere disposto in base alla legge e con l'approvazione del Consiglio Regionale e dei Comuni, per i Comuni e le città, rispettivamente, e dal TACRA (Consiglio del Territorio della Repubblica d'Albania), previo parere rilasciato dall'Istituto di Stato per gli affari religiosi, Vedi *Per trashëgimime kulturore*, Ligji nr. 90 48, dt. 7 aprile 2003.



per gli edifici di culto e religiosi, così come il loro restauro deve tener conto della tradizione e l'architettura degli edifici di culto presenti sul territorio albanese, onde evitare il diffondersi della "colonizzazione architettonica" del paese attraverso costruzioni che rispondono alle tradizioni di culto dei paesi finanziatori di tali edifici²⁵.

Con l'art. 25 il Ddl entra finalmente nel cuore del problema e ipotizza i criteri e la procedura che le Comunità religiose dovranno seguire per richiedere e ottenere la personalità giuridica civile. Il requisito essenziale è costituito dalla registrazione presso il Tribunale distrettuale di Tirana. Verrà creato un Registro delle Comunità e dei gruppi religiosi presso "l'Istituto di Stato per gli Affari Religiosi", contenente gli estremi dell'atto di registrazione. L'Istituto custodirà il Registro, annotandovi le decisioni dei Tribunali²⁶. Tutte le modifiche relative alla sede centrale dell'organizzazione religiosa, all'indirizzo e a ogni sua caratteristica dovranno essere trasmesse sia al Tribunale sia all'Istituto.

Le Comunità religiose sono libere di compiere la loro missione organizzandosi come meglio credono, svolgere le loro attività ispirate alla tolleranza e alla convivenza religiosa e lo Stato deve - tenendo conto della loro registrazione come persone giuridiche - rispettare le loro scelte e capacità di autonormazione e organizzazione, a meno che le norme che esse si danno non contrastino con la Costituzione e le leggi vigenti. A tal fine vengono predisposti strumenti penetranti di controllo al punto che

²⁵ Il fenomeno riguarda soprattutto gli edifici di culto islamico costruiti secondo la tradizione mediorientale, diffusisi in Albania dopo il 1991 e costruiti nei luoghi scelti dai finanziatori che sovente non coincidono con manifeste e verificabili esigenze della popolazione. La questione è già affrontata dalla legge *Per trashegimine kulturore*, Ligji nr. 90 48, dt 7 aprile 2003.

²⁶ L'esistenza di un Registro delle comunità religiose è una costante delle richieste formulate dalla Commissione di Venezia agli Stati. Tale previsione, presente in molti ordinamenti anche occidentali come ad esempio quello spagnolo, trova conferma nella legge Macedone (capo secondo artt. 9-17) e dovrebbe avere il compito di dare certezza alle Comunità religiose dell'ottenimento del riconoscimento e fornire garanzie alla parte statale sull'identità delle Comunità e dei gruppi religiosi. I requisiti per il riconoscimento sono identici anche a quelli previsti dalla legge del Kosovo, (artt. 6-7) Un tale *modus operandi* presuppone l'esistenza marginale di gruppi non riconosciuti, impedisce il pluralismo religioso e genera conflitti tra le differenti organizzazioni confessionali come avviene nel caso della Macedonia la dove consente la possibilità di una sola organizzazione per ogni culto. Una tale previsione avrebbe conseguenze devastanti per la pace religiosa in Albania che si caratterizza per il pluralismo confessionale anche all'interno di un gruppo religioso, come accade sia per i mussulmani tra gli ortodossi Tale principio, applicato in Macedonia ha dato luogo ai conflitti tra l'*Islamic Religious Community* (IRC) e la Comunità Bektashi sia di Tetovo che Ehlibejt e tra la Chiesa Ortodossa macedone e l'Arcivescovado ortodosso di Ohrid.



L'Istituto di Stato per gli Affari religiosi deve poter conoscere entro 30 giorni. le modifiche apportate alle norme interne e agli Statuti; le Comunità religiose devono poter svolgere qualsiasi attività religiosa o sociale, educativa, sanitaria ed economica, dando vita a strutture che acquisiscono a loro volta la personalità giuridica civile, ottenendo licenze e permessi eventualmente necessari previsti dalla legislazione ordinaria. L'autonomia organizzativa delle Comunità religiose è così ampia che esse possono – qualora lo ritengano opportuno e necessario – accorpate o suddividere precedenti strutture da esse create, purché notificino tale decisione all'Istituto di Stato per gli affari religiosi. Comunque, ai sensi dell'art. 26, ultimo comma "Le comunità religiose e gruppi religiosi devono essere persone giuridiche no profit in tutte le loro forme giuridiche". Le nuove norme si coordinano così con quelle preesistenti risalenti alla legge del 2001 sulle Associazioni no profit e non si vede dunque la differenza con norme già previste dagli Accordi con le Comunità religiose o la vigente legislazione sulle organizzazioni no profit.

Ancora una volta, nel rispetto dell'art. 10 della Costituzione, l'art. 27 del Ddl stabilisce che "Registration of religious communities shall be based on the agreement concluded between representatives of respective communities and the Council of Ministers, ratified by the Albanian Assembly." e verrà effettuata mediante una richiesta di registrazione della persona giuridica, presentata dal legale rappresentante della Comunità, sul "Registro per le Comunità Religiose". Quest'insieme di caratteristiche identitarie sembrano a prima vista finalizzate a evitare i conflitti, ma in realtà si risolvono in un controllo sugli affari interni delle Comunità religiose, costringendo l'ente vigilante a farsi carico del possibile conflitto interconfessionale²⁷. Questa norma prevedendo una valutazione statale di elementi caratterizzanti le diverse comunità religiose lede il principio di laicità. Viene da chiedersi, dopo queste dettagliate previsioni, quale autonomia organizzativa e statutaria resti alle Comunità religiose, malgrado che questo sia un diritto costituzionalmente garantito!

²⁷ Tale richiesta dovrà essere corredata dall'atto di fondazione, sottoscritto dal legale rappresentante della Comunità nel rispetto delle sue regole, relative alla sede della Comunità, la natura e l'oggetto di attività; lo Statuto o regolamento della persona giuridica, o qualsiasi altro atto utilizzato dalla Comunità religiosa, specificandone il nome, che deve essere chiaro e distinguibile da quelli delle altre; descrivendo la dottrina o l'ideologia che supportata la Comunità affinché essa sia distinguibile dalle altre, le forme di cerimonie religiose e lo scopo delle attività; la struttura organizzativa, quali sono le sedi e chi sono i funzionari e il modo con il quale devono essere nominati ed eletti i suoi rappresentanti legali, nonché le rispettive funzioni di questi e le cariche loro attribuite.



Dovranno inoltre essere specificate quali sono le risorse finanziarie della Comunità, le modalità di scioglimento della persona giuridica, il territorio entro il quale essa eserciterà la propria attività, introducendo un controllo a base territoriale la cui costituzionalità è discutibile²⁸.

Al successivo articolo 28 il Ddl detta norme analoghe per la registrazione dei gruppi religiosi. I requisiti per la registrazione sono i medesimi e ci si sofferma sul nome dei rappresentanti, sulle fonti di finanziamento, la dottrina, il territorio nell'ambito del quale il gruppo intende operare. E' richiesto il parere dell' "Istituto di Stato per gli affari religiosi" e la registrazione può essere rifiutata per gli stessi motivi e per le stesse cause previste per le Comunità²⁹.

Diviene così palese che l'attività sotto forma di gruppo è solo la veste giuridica transitoria che la confessione religiosa assume nell'arco di tempo necessario al suo insediamento nel territorio, per trasformarsi poi, con il passare del tempo, in Comunità. Questa identità tendenziale di trattamento tra le Comunità e i gruppi ha riflessi sulle procedure, che sono identiche, per richiedere la registrazione ai sensi del successivo art. 31, ma non mancano i riferimenti a requisiti quali la diffusione territoriale del culto e l'entità numerica di coloro che lo praticano. Ciò non fa che aumentare la discrezionalità nelle procedure di riconoscimento e la conseguente possibile lesione del principio di separazione e di quello di laicità³⁰.

²⁸ Entro 30 giorni dalla presentazione della domanda e dei documenti di accompagnamento di cui sopra, il Tribunale distrettuale di Tirana rilascerà l'ordine per la registrazione della Comunità religiosa, come persona giuridica nel "Registro delle Comunità e associazioni religiose"

La registrazione della Comunità religiosa potrà essere rifiutata se la documentazione richiesta non è completa, se la dottrina, lo scopo e l'organizzazione espressa dallo Statuto o dal regolamento sono in contrasto con la Costituzione della Repubblica d'Albania o con le sue leggi; se l'attività della Comunità viola l'ordine pubblico, i diritti e le libertà fondamentali di altre persone, o diffonde l'odio tra le Comunità religiose esistenti. La decisione contenente il rifiuto della registrazione deve essere motivata e deve essere comunicata alla Comunità interessata entro 10 giorni dalla data nella quale è stata assunta. La Comunità religiosa può ripresentare la documentazione di registrazione completa nel caso in cui le ragioni della sua prima approvazione hanno cessato di esistere. Infine la decisione di rifiuto di registrazione può essere impugnata entro 15 giorni dalla data nella quale è stata adottata, nel rispetto delle norme generali previste nel codice di procedura civile.

²⁹ Il Ddl si preoccupa poi di definire le attività dei gruppi (art. 29) prevedendo norme analoghe a quelle delle Comunità religiose. Tra i motivi di scioglimento dei gruppi religiosi (art. 30) previsti vi sono la scadenza del tempo a essi concesso per la loro attività e la loro registrazione come Comunità religiosa ai sensi di questa legge.

³⁰ Il Ddl ipotizza anche possibili accordi con i gruppi religiosi, previa approvazione



L'art. 34 vorrebbe risolvere una delle questioni più controverse che in passato hanno ostacolato i rapporti tra lo Stato e le organizzazioni a carattere religioso, soprattutto quelle straniere e che hanno la sede centrale all'estero. E perciò l'art. 34 stabilisce che "L'organizzazione religiosa ha il diritto di usufruire di un finanziamento e/o materiale da enti o individui stranieri", ma le fonti di finanziamento devono essere menzionate nella denuncia dei redditi delle organizzazioni religiose, in modo da garantire la piena trasparenza delle loro attività e dei loro scopi³¹.

Risulta del tutto evidente il mantenimento di criteri di carattere giurisdizionalista relativamente all'esistenza e alle attività delle organizzazioni religiose, a prescindere dalla forma organizzativa da esse prescelta per operare in Albania.

Infine il capo VI del Ddl all'art. 37 detta disposizioni in materia finanziaria stabilendo che lo Stato rispetterà l'indipendenza delle organizzazioni religiose nella gestione del loro patrimonio, osservandone principi, regole, tradizioni e usi. Dal punto di vista fiscale e doganale esse saranno equiparate alle organizzazioni no profit (art. 38) e dovranno registrarsi presso gli organi tributari dello Stato per quanto riguarda il pagamento delle imposte³².

Il Ddl si conclude con gli articoli 41-42 dedicati al supporto finanziario da fornire alle organizzazioni a carattere religiose, lasciando aperta la possibilità di fissare un finanziamento generale e comunque prevedendo nello specifico un sostegno alle comunità religiose tradizionali "per danni subiti durante il passato regime"³³. Inoltre, in occasioni speciali, s'ipotizza di finanziare la costruzione di edifici di culto, oppure ripristinare o restaurare centri di pellegrinaggio, come pure le loro

del Consiglio dei Ministri. Contro il diniego di stipulare un Accordo è ammesso ricorso al Tribunale distrettuale di Tirana e l'eventuale registrazione del gruppo avviene ai sensi dell'art. 27 del Ddl. La durata dell'attività dei gruppi religiosi è illimitata e anch'essi sono dotati di autonomia organizzativa (artt. 32-33), ma i nominativi degli incaricati ai quali sono affidati funzioni di rappresentanza vanno comunicati al Consiglio dei Ministri. Restano in vigore le stesse limitazioni previste per le Comunità.

³¹ La trasparenza del finanziamento non mette al riparo lo Stato da possibili interferenze esterne nella società albanese e non pone un freno ai tentativi di "colonizzazione" religiosa manifestatesi con l'arrivo di propagandisti religiosi da ogni parte del mondo in Albania dopo il 1991.

³² L'esenzione dal pagamento delle tasse doganali per i beni religiosi è stata già assicurata mediante un provvedimento del 1997: "Për tarifat doganore", Dekret nr.1807, datë 30 maggio 1997.

³³ Non si comprende l'utilità di questa norma a fronte delle garanzie fornite da numerose leggi a riguardo, e all'attività svolta dall'Agenzia per la restituzione e il risarcimento della proprietà.



infrastrutture di supporto. Per assicurare il funzionamento ordinario delle Associazioni religiose è possibile a carico dello Stato l'erogazione delle somme occorrenti a pagare fino al 30% di tutti gli stipendi del clero, fino al 50% dei salari del personale dell'amministrazione civile che lavora presso la sede di una Comunità religiosa, fino al 60% degli stipendi del personale docente delle scuole d'istruzione superiore. I parametri di riferimento per il calcolo dei salari dovrebbero essere forniti dalle tabelle redatte dall'Istituto di Previdenza Sociale relativamente alle diverse attività. Si prospetta in tal modo una spesa a carico dello Stato il cui ammontare è di fatto determinato dalle Confessioni religiose e dai gruppi religiosi³⁴, incompatibile con una politica di programmazione della spesa.

I conflitti tra le parti (art. 43) potranno essere risolti attraverso la nomina di commissioni ad hoc composte da rappresentanti dello Stato e delle Comunità religiose che condurranno una trattativa i cui risultati verranno ufficializzati da una decisione del Consiglio dei Ministri, assunta previa consultazione con le organizzazioni religiose. In assenza di accordi delle questioni controverse dovrà essere investito il Tribunale distrettuale di Tirana. L'art. 44 dispone in merito alla restituzione delle proprietà delle comunità religiose la possibilità di addivenire a delle compensazioni, laddove la restituzione non sia possibile, iscrivendo la nuova proprietà tra quelle delle Comunità religiose. La legge si applica

“anche alle organizzazioni religiose che attualmente svolgono la loro attività nel territorio della Repubblica d'Albania, che presentino ogni necessaria documentazione attestante il possesso in passato dei titoli di proprietà”³⁵.

Nel complesso il Ddl finisce per rimettere in discussione l'architettura dei rapporti tra Stato e Comunità religiose costruita con tanta fatica e che così buona prova ha dato di sé, tanto da contribuire a mantenere in Albania la pace e la convivenza tra le differenti Comunità religiose. Ad avviso di chi scrive solo il bisogno di un'astratta uniformità della legislazione in materia di libertà religiosa e diritti umani e una sorta di colonialismo cultural-giuridico possono indurre gli esperti del Consiglio d'Europa – innamorati dei loro modelli di gestione dei rapporti giuridici tra i culti e lo Stato - a ipotizzare un'unica soluzione ai problemi

³⁴ Questa norma estenderebbe a tutte le confessioni religiose le previsioni della *Për financimin nga buxheti i shtetit të bashkësive fetare, që kanë nënshkruar marrëveshje me këshillin e ministrave*, Ligj nr.10 140, datë 15 maggio 2009 (<http://licodu.cois.it/?p=428>).

³⁵ Anche in questo caso siamo di fronte alla riproposizione di una norma già prevista nella legislazione vigente e largamente sperimentata.



della convivenza e del pluralismo religioso, con l'aggravante, in questo caso che, mentre le soluzioni elaborate dall'ordinamento giuridico albanese hanno dato buona prova di se non altrettanto può dirsi per quelli della Commissione di Venezia.

In conclusione il successo del modello albanese mette in guardia verso le politiche di omologazione e sostanzialmente actroyed, sostenute dagli organismi internazionali.

5 - Estendere l'esperienza albanese agli altri Stati balcanici o quella dei Balcani all'Albania?

Rimane da chiedersi in particolare se il modello albanese sia esportabile nell'area cosiddetta della Grande Albania e cioè in Kosovo, in Macedonia e in Montenegro, paesi nei quali sono presenti più di una comunità Mussulmana³⁶ e diverse Chiese ortodosse: la Chiesa Ortodossa Macedone, la Chiesa Ortodossa Montenegrina, ambedue in conflitto con la Chiesa Ortodossa Serba che mantiene la propria giurisdizione sul territorio delle ex Repubbliche jugoslave. La non appartenenza di questi territori alla sovranità albanese ha finito col tempo per incidere sui comportamenti e sulla percezione dei valori di libertà religiosa da parte delle popolazioni, anche albanofone, per cui è mancato a essi il ruolo pedagogico del diritto, della cultura e delle relazioni sociali largamente dominanti in territorio albanese, con il risultato di precipitare queste aree nel pentolone balcanico delle contrapposizioni etniche e religiose. Non vi è altra spiegazione ragionevole e convincente ai differenti comportamenti collettivi in una situazione nella quale le percentuali di appartenenze alle Comunità religiose sono simili quelle del territorio dello Stato albanese ed esistono così tanti e profondi legami culturali e confessionali tra queste aree territoriali.

Dopo il precipitare della crisi jugoslava e la dissoluzione della Federazione la comunità internazionale e in particolare il Consiglio d'Europa, la NATO e l'ONU hanno assunto la responsabilità politica della gestione di questi territori. Ebbene, con alle spalle un bilancio così fallimentare in quanto a capacità di contenere, anche attraverso una legislazione adeguata, il conflitto interreligioso e garantire al tempo stesso i diritti di libertà religiosa e la pace, non si vede come faccia la

³⁶ Accanto alle comunità mussulmane di orientamento genericamente Sunnita vi sono Comunità Bektashi in Macedonia a Tetovo, ma anche in Kosovo a Gjakova



Commissione di Venezia e lo stesso Consiglio d'Europa a ergersi a giudice e a ente dispensatore di buone pratiche e illuminati consigli.

Ciò che appare certamente sbagliata è la convinzione che vi siano dei modelli astrattamente concepiti, frutto magari delle esperienze di alcuni ordinamenti considerati politicamente più affidabili perché parte dell'Europa occidentale, utili e pronti per un trapianto, nella convinzione che l'uniformità delle regole sia la garanzia per affermare i diritti umani e lo stesso principio di uguaglianza e libertà religiosa. Procedere in tal modo significa avere un'errata nozione di cosa sia il pluralismo religioso e l'uguaglianza in una situazione di multiculturalità, resa ancora più complessa da una distribuzione di diverse etnie sul territorio, gelose delle proprie tradizioni, della lingua, dei costumi. Ogni formazione sociale religiosa porta con sé un bagaglio di esperienze, di tradizioni, di abitudini rituali, di comportamenti etici che si estrinsecano nella fruizione di ciò che è arte, cultura, festa, tradizione e di come si articolano i riti di passaggio che vanno dalla nascita al matrimonio e alla morte e quindi riguardano non solo i diritti della persona in campo patrimoniale e successorio, ma anche quelli relativi alla distribuzione dei beni acquisiti nel matrimonio e persino alle pratiche di tumulazione.

Ne viene che le tradizioni, le abitudini cultural-religiose, i rituali, le festività, quanto non i regimi alimentari legati a una credenza religiosa, devono poter trovare posto nella legislazione, attraverso una regolamentazione che non può essere uniforme, ma deve tenere conto dell'autonomia normativa del gruppo, della diversità dei bisogni, lasciando che ciò che costituisce parte di materie personalizzabili possa essere affidato all'attività normativa delle formazioni sociali, le quali possono e devono operare in un contesto in cui la separazione tra Stato e confessione, la laicità delle istituzioni pubbliche, l'esistenza di una entità statale al di sopra delle parti – laica e separatista - il comune interesse che giustifica l'esistenza di questa compagine statale, costituiscano i formanti dell'ordinamento dal quale discendono poi le libertà dei singoli e dei gruppi, organizzate e gestite attraverso l'autonomia delle formazioni sociali prima richiamata, la loro attività di negoziazione delle regole di convivenza reciproche.

In una sì fatta strutturazione dei rapporti non vi è spazio per il trapianto di formanti esterni, di modelli preconfezionati di relazioni, ma piuttosto si deve partire da un'indagine storico giuridica dell'evoluzione dell'ordinamento che sviluppa la propria giurisdizione su quel territorio per cercare di coglierne i tratti distintivi e il portato delle esperienze che esso può sintetizzare e riproporre, sempre dotandosi di strumenti di



negoziiazione, in una prospettiva dinamica di mutamento, per adattarsi all'evoluzione dei rapporti sociali, culturali e relazionali che sono sottoposti a costante verifica dal dispiegarsi del rapporto dialettico tra istituzioni, territorio, cittadini e residenti.

Ciò che si chiede è una prova di maturità istituzionale che superi la logica dei modelli, abbandoni le burocrazie degli organismi internazionali, le posizioni di egemonismo culturale e giuridico, per misurarsi nel concreto dispiegarsi delle diverse forze in campo. La comunità internazionale può far sentire il suo ruolo e pesare le sue richieste, imponendo un catalogo di diritti negoziati e negoziabili, forte dell'interdipendenza degli ordinamenti, delle economie, delle relazioni culturali e del bisogno di convivenza pacifica. Ma il punto dal quale partire è il riconoscimento dell'identità e della memoria intese come patrimonio inalienabile dei singoli e delle collettività. Come le persone non possono integrarsi e accettare l'altro se non acquistano sicurezza di sé, così gli ordinamenti, in quanto espressione di un aggregato sociale su un determinato territorio, con proprie tradizioni e una propria storia, non possono annullare la propria identità e i pilastri della loro stessa esistenza, la loro intima coerenza, senza perdere la capacità di recepire e rielaborare istituti, di mettere a punto soluzioni ai nuovi problemi che si presentano. Se un uomo senza memoria non ha personalità, così un ordinamento senza la propria storia non ha capacità di esistere e viene meno alle sue funzioni essenziali che sono quelle di garantire la libera convivenza di soggetti diversi.

Abstract

The protection of individual and collective freedom of religion and freedom of conscience, the regulation of state relations with religious communities in Albania, have found a solution in peculiar legal rules and traditions that in the history of the Albanian people have guaranteed the religious peace. Of great significance was the Albanian legal system resistance to accept the advice of the Venice Commission, Council of Europe and the EU that would rather prefer and have sought to impose the adoption of a single political-legal model for the Balkans, focused on a general law for the protection of religious freedom.

Albanian model dates back to 1923, recognizes the cultural and religious pluralism of society and the opportunity for all religious communities to obtain civil legal personality, now allows cooperation agreements with the various religious communities. The rules put as guarantees of religious freedom those of



the general law without any recourse to special rules. What happened was possible because of the plural nature of Balkan Islam which has allowed mutual respect and tolerance, and thanks to the secular and separatist nature of the Albanian state since its origins.

State law likewise religious rules, determined by the Statutes that communities have been given themselves and their progressive transformation have played a role in education for coexistence which has allowed, in contrast to what happened in many Balkan countries, religious peace.

The smaller denominations and cults have found, and find now, legal protection, and at present are five the creeds that have concluded agreements with the state and others may do so in the future. The success of the Albanian model warns against standardization policies, substantially octroyé, supported by international bodies end one size fits all legal model/pattern.