

DIRITTO INTERNAZIONALE E LUOGHI SANTI

UMBERTO LEANZA

SOMMARIO: 1. Definizione di Luoghi Santi. – 2. Luoghi Santi, controversie territoriali e regimi speciali fissati a livello di ordinamento internazionale. – 3. *Segue*: l'inattuato regime speciale dei Luoghi Santi di Gerusalemme. – 4. La protezione "indiretta" dei Luoghi Santi attraverso le limitazioni della sovranità statale ad opera del diritto internazionale contemporaneo. – 5. Luoghi Santi e diritto internazionale *de jure condendo*.

1. Nel corso della storia, i componenti di diverse comunità sociali, un po' ovunque nel mondo, hanno spesso associato un evento di portata significativa – a livello storico, culturale, politico o religioso – verificatosi nel passato con un particolare sito. Questo sito è stato così considerato sacro ed ha iniziato ad essere venerato od ha iniziato ad essere un luogo di venerazione attraverso riti condivisi e tradizioni trasmessi di generazione in generazione. Questo spiega anche perché l'esercizio della sovranità o di altre forme minori di controllo (sull'accesso e sulla gestione solitamente) od ancora il possesso su questi siti siano stati spesso oggetto di pretese contrapposte da parte di sovrani territoriali, spesso trasformatesi in sanguinosi e lunghi conflitti armati.

In questa categoria di beni rientrano i Luoghi Santi, ossia quei siti di particolare significato per una religione, che spesso con essi viene immedesimata. Monsignor Bernard Collins, uno dei più importanti studiosi della materia, li definisce "come dei monumenti o dei luoghi particolarmente e perpetuamente venerati dai fedeli a causa di un avvenimento che vi si ricollega". Si tratta però, evidentemente, di una definizione dal carattere molto generale, che non consente una precisa individuazione dei santuari da ricondurre alla categoria dei Luoghi Santi. Ciononostante, vi sono alcuni siti la cui santità viene generalmente riconosciuta, sia in virtù della loro indiscussa importanza, sia a causa delle controversie che sono sorte in merito al loro possesso. I Luoghi Santi così individuati sono solitamente suddivisi in tre categorie: quelli sacri ad una sola religione, quelli condivisi da più religioni e quelli contesi tra più religioni.

2. Per il diritto internazionale i Luoghi Santi vengono in rilievo quando il loro controllo e gestione danno luogo a controversie territoriali tra Stati. In altri termini, quando tali luoghi sono la causa scatenante, esclusiva o meno, di un contrasto tra due o più Stati, spesso, al fine del ristabilimento di relazioni pacifiche ed amichevoli tra gli Stati coinvolti, appare necessario risolvere la controversia territoriale (spesso tramite l'intervento di un giudice internazionale, come, ad esempio, è avvenuto tra Thailandia e Cambogia relativamente alla sovranità sul tempio di Preah Vihear) e talora anche predisporre un regime condiviso e dunque fissato in un accordo internazionale (come è avvenuto per il Vaticano, ad esempio), o stabilito da un'organizzazione internazionale. Si sviluppano in tal modo dei regimi speciali *ad hoc*.

Per contro, là dove il luogo sacro sia sottoposto, senza contrasti di sorta, alla sovranità di un determinato Stato, esso non assume rilievo per il diritto internazionale ed il suo regime è rimesso, in linea di massima, alle determinazioni discrezionali dello Stato territoriale.

Tra questi ultimi casi spiccano La Mecca ed i luoghi santi del Kosovo. Rispetto ad essi non è stata mai messa in dubbio la sovranità dei rispettivi Stati territoriali e questi Luoghi Santi sono trattati come parti degli ambiti territoriali dell'Arabia Saudita, della ex Jugoslavia (prima) e del Kosovo (poi). Pertanto in passato non vi è stata la necessità di adottare regimi speciali per La Mecca e per i Luoghi Sacri del Kosovo. Conseguentemente la giurisdizione dei citati Stati territoriali è stata ed è pienamente esercitata e nell'ambito della loro giurisdizione domestica questi Stati hanno piena discrezionalità nell'organizzare l'utilizzo dei Luoghi Santi situati nel loro territorio.

Per la verità, la recente indipendenza del Kosovo, dopo gli eventi genocidiari commessi dai serbi, alla base dei quali vi era anche la volontà di mantenere un più forte controllo e la sicurezza sui Luoghi Sacri per gli ortodossi serbi situati per la gran parte nel territorio oggi kosovaro, potrebbe rendere opportuna la previsione di un regime speciale di accesso e di amministrazione di questi luoghi. Regime che potrebbe anche avere la funzione di acquietare i contrasti, comunque latenti, tra le due etnie e le due religioni (cristiana ortodossa e musulmana).

Vediamo pertanto di soffermarci sui regimi *ad hoc*, rilevanti per il diritto internazionale, oggi esistenti per i principali Luoghi Santi, i quali, come si vedrà, si ispirano a scelte eterogenee sia riguardo la base giuridica (accordo internazionale, atto unilaterale su "impulso inter-

nazionale”, atto di una organizzazione internazionale) sia riguardo al regime predisposto.

a) *Il Vaticano*.- Per quanto riguarda il Vaticano, la sua indipendenza è stata sancita nel Trattato del Laterano dell’11 febbraio 1929, firmato da Benito Mussolini e dal Cardinal Pietro Gasparri in nome rispettivamente del re Vittorio Emanuele III e del Papa Pio XI. Il Trattato del Laterano, che chiude la c.d. *questione romana*, consiste di tre strumenti giuridici: un Trattato politico che riconosce la piena sovranità della Santa Sede nello Stato della Città del Vaticano, Stato che viene contestualmente istituito (allo stesso tempo al Papa viene imposta una neutralità perpetua nelle relazioni internazionali e l’obbligo di astenersi da attività di mediazione tra Stati se non espressamente richiesto l’esercizio di tale attività); un Concordato che disciplina la posizione della Chiesa cattolica e della religione cattolica nello Stato italiano; ed un Accordo finanziario che risolve definitivamente ogni pretesa economica da parte della Santa Sede quale conseguenza della perdita dei suoi territori e proprietà. Nel 1984, un nuovo Concordato tra la Santa Sede e l’Italia ha proceduto a modificare alcune disposizioni del 1929, incluse quelle sul cattolicesimo quale religione dello Stato italiano. Il regime discendente dagli accordi del 1929 permette e garantisce la piena attuazione della funzione religiosa del Vaticano ed il rispetto della libertà di religione, anche alla luce dell’articolo 7 della Costituzione repubblicana.

b) *Il monte Athos*.- Relativamente al monte Athos, con i Trattati di Neuilly (1919), Sèvres (1920) e Losanna (1923) la sovranità greca sul Monte Athos fu ufficialmente riconosciuta. Rimanevano però ancora da disciplinare due profili: i rapporti tra la Grecia e la montagna sacra e l’organizzazione interna per l’amministrazione della comunità monastica. Nel 1925 venne dunque adottata una “Carta per la Montagna Sacra di Athos” che raccoglieva, in una sorta di “testo unico”, non solo regole e disposizioni amministrative fissate da precedenti fonti scritte ma anche derivanti dalla tradizione e dagli usi consuetudinari. Queste regole furono poi inserite nella legislazione greca ed, allo stesso tempo, alcuni principi generali sullo *status* del Monte Athos furono inseriti nella Costituzione greca del 1927. Principi poi trasferiti, senza modifiche, nelle costituzioni successive, compresa quella attualmente vigente. Questo *corpus* normativo, di derivazione internazionale ed interna definisce compiutamente i rapporti tra la Grecia e la Chiesa ortodossa, così come anche le competenze delle sue strutture amministrative.

Anche in questo caso, il regime che viene riconosciuto ed applicato al Monte Athos è stato fissato in modo da permettere alle comunità monastiche in Macedonia di mantenere il loro ruolo di guida degli ortodossi, secondo quelle tradizioni particolari sviluppatesi nel corso dei secoli.

3. Il caso però più complesso in vista del raggiungimento di un regime speciale è quello di Gerusalemme, città sacra per i cristiani, per i musulmani e per gli ebrei. In questa città pertanto, diversamente, dai casi prima commentati, si assiste ad una “sovrapposizione” unica tra i Luoghi Santi per tutte e tre le grandi religioni monoteiste. La soluzione di questo caso è ben lontana dall’essere trovata a causa della sua stretta interconnessione con il problema della nascita di uno Stato palestinese e dell’ampiezza del suo ambito territoriale in rapporto ad Israele, soprattutto con riferimento alla stessa Gerusalemme.

Come è noto, il compito di trovare una soluzione a quella che, da allora, è nota come “questione palestinese”, che gli inglesi non riuscirono a risolvere durante il loro mandato, venne lasciato dopo la seconda guerra mondiale alle Nazioni Unite, che adottarono la risoluzione n. 181 del 1947, che prospettava un regime speciale per Gerusalemme e norme particolari per la gestione degli stessi Luoghi Santi. Il meccanismo di cui alla risoluzione n. 181 si presenta tanto complesso quanto geniale; esso escludeva dal territorio dell’uno e dell’altro Stato (israeliano e palestinese) il centro ideale e geografico del territorio, e cioè la “città di Gerusalemme ed i dintorni”. Questo *corpus separatum* avrebbe dovuto essere retto da un’amministrazione internazionale facente capo ad un governatore, che avrebbe altresì avuto il compito di vigilare sul rispetto dei Luoghi Santi e delle istituzioni religiose anche nel territorio nazionale di ciascuno degli erigendi Stati in Palestina. A garanzia dell’imparzialità della gestione era previsto che il governatore non potesse essere cittadino né dello Stato arabo né di quello ebraico, che la forza a sua disposizione fosse costituita da una polizia internazionale e che fosse assistito da uno *staff* amministrativo composto in prevalenza da personale internazionale.

La risoluzione n. 181 è restata lettera morta per quanto riguarda lo *status* di Gerusalemme e dei Luoghi Santi. La questione è comunque ancora aperta perché la Conferenza di pace di Madrid del 1993 ha escluso la questione di Gerusalemme dal contesto negoziale, rinviandola ad un indeterminato momento futuro. Ciò ha, ad esempio, spinto la Santa Sede a stipulare due accordi bilaterali, uno con lo Stato di I-

sraele (30 dicembre 1993) ed uno con l’Autorità palestinese (15 febbraio 2000), per garantire ai fedeli cattolici l’accesso ai Luoghi Santi e proteggere così i diritti dei cattolici.

4. Il diritto internazionale contemporaneo impone oggi – meno attraverso norme consuetudinarie ma molto attraverso accordi multilaterali – una serie di limiti alla sovranità statale al fine di tutelare alcuni valori ritenuti fondamentali dalla Comunità internazionale, quali i diritti umani, oppure l’ambiente, oppure il patrimonio comune dell’umanità. Orbene questi “nuovi” limiti alla sovranità statale forniscono indirettamente una tutela “rafforzata” ai Luoghi Sacri sotto i vari punti di vista rientranti nelle ragioni alla base di queste limitazioni di sovranità.

a) In primo luogo, poiché i Luoghi Santi sono luoghi nei quali si esplica la fede religiosa, viene in rilievo la tutela internazionale dei diritti umani e tra questi la libertà di religione, attraverso la quale viene perseguito l’obiettivo di garantire che tali Luoghi possano continuare ad esercitare la loro alta funzione religiosa.

Come è noto, sia la Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948 (sulla cui portata consuetudinaria oramai vi è concordia) sia il Patto sui diritti civili e politici del 1966, a livello universale, sia alcuni accordi a livello regionale, tra cui spicca la Convenzione europea sui diritti umani del 1950, riconoscono e difendono non solo la libertà di religione ma anche quella di manifestare il proprio credo individualmente o collettivamente, in pubblico o in privato, mediante il culto, l’insegnamento, le pratiche ed i riti.

È unanimemente riconosciuto dagli studiosi che non sussistono dubbi interpretativi relativamente al significato di libertà di religione, anche se incertezze si presentano relativamente ai diritti c.d. *confi-nanti*, quali la libertà di riunione o la libertà di associazione. Al di là però di ciò, è evidente che il rispetto della libertà di religione grava sullo Stato territoriale per cui lo stesso può essere messo in crisi laddove l’atteggiamento di quest’ultimo sia per un’interpretazione limitativa della libertà di religione (ad esempio, tenuto conto di esigenze di sicurezza nazionale), oppure laddove quest’ultima venga violata.

In situazioni di questo genere appare perciò imprescindibile la previsione di regimi *ad hoc*, caratterizzati da limitazioni più o meno intense della sovranità dello Stato territoriale volte a garantire un regime più autonomo per i Luoghi Santi.

b) In secondo luogo, spesso nei Luoghi Santi sono stati eretti nel corso dei secoli dei monumenti, per magnificare e venerare Dio, nei

quali si è manifestato il genio dell'essere umano, per cui gli stessi sono rappresentativi di una tappa culturale fondamentale dal punto di vista architettonico, pittorico, ecc. Come è ben noto, questo tipo di beni sovente è protetto dalla Convenzione UNESCO del 1972 sul patrimonio culturale mondiale, che fissa un regime di tutela particolarmente articolato ed imperniato sull'iscrizione di questi beni in un'apposita lista. Da tale iscrizione discendono una serie di obblighi in capo allo Stato territoriale di conservazione e protezione del bene al fine anche della sua trasmissibilità alle generazioni future (senza però escluderne la fruizione), attentamente monitorati dal Comitato UNESCO del patrimonio mondiale. Accanto a questi obblighi si pongono meccanismi importanti di assistenza finanziaria a favore dello Stato territoriale. È significativo che Gerusalemme (nel 1982), il Monte Athos (nel 1988), il Vaticano (nel 1988-1990) ed alcuni monasteri nel Kosovo (2004-2006) siano stati tutti inseriti nel sistema di protezione di cui alla Convenzione del 1972 e possano oggi pertanto considerarsi patrimonio comune dell'umanità.

L'UNESCO, però, protegge oggi anche il patrimonio culturale immateriale e la diversità culturale, rispettivamente tramite la Convenzione del 2003 e quella del 2005. Anche se questi due accordi non tutelano espressamente le religioni in quanto tali (per espressa volontà di escluderle dal disposto normativo) essi pur tuttavia sono idonei a proteggere alcune manifestazioni della fede religiosa che siano culturalmente sentite come dei collanti per una determinata comunità umana (si pensi, ad esempio, ad un tipo di processione religiosa che da secoli viene effettuata a determinate ricorrenze o a forme di trasmissione della fede religiosa). Ne consegue che, anche in queste ipotesi, una certa tutela, per quanto indiretta, viene fornita ai Luoghi Santi per il tramite dei culti che in essi si esplicano o per il tramite dei modi di manifestazione del credo religioso e della sua trasmissione.

c) In terzo luogo, occorre ricordare che a questo regime, proprio del tempo di pace, si affianca un sistema internazionale di protezione dei beni culturali in tempo di guerra che si articola nella Convenzione dell'Aja del 1954 e nei suoi due protocolli – l'ultimo dei quali adottato nel 1999 allo scopo di rafforzare il meccanismo di protezione – e che si completa con l'incriminazione (da parte del diritto internazionale consuetudinario) quale crimine di guerra, della distruzione intenzionale degli edifici religiosi (IV Convenzione dell'Aja del 1907). Dispiace, invece, che, per esplicita esclusione, come emerge dai lavori preparatori, non concretizzi il crimine di genocidio, ai sensi della

Convenzione sul genocidio del 1948, la distruzione di edifici religiosi al fine di annientare in tutto od in parte un gruppo etnico o religioso.

È anche da sottolineare che tale protezione, la quale vieta la distruzione, tra gli altri, di edifici religiosi, e dalla cui violazione consegue la responsabilità per crimini di guerra, sussiste non solo nel caso di conflitti armati internazionali ma anche di conflitti armati interni, oggi molto più numerosi dei primi.

Appare evidente che anche quest'ultimo regime per il tempo di guerra concorre alla protezione dei Luoghi Santi, in quanto beni religiosi, collocandoli al di fuori degli obiettivi militari e predisponendo per il caso vengano comunque attaccati una responsabilità aggravata in capo allo Stato che ha ordinato l'attacco ed agli autori dell'attacco.

5. Il panorama offerto dal diritto internazionale vigente si caratterizza per il concorso nella tutela dei Luoghi Santi di regimi speciali e di regimi generali, di protezione indiretta. Questa commistione tra regimi tuttavia lascia numerose lacune che richiederebbero di essere colmate in vista di una protezione effettiva dei Luoghi Santi.

Quali proposte possono essere avanzate da un internazionalista, avendo soprattutto in mente la situazione irrisolta dei Luoghi Sacri contesi di Gerusalemme e il rischio di nuovi conflitti interetnici collegati al controllo dei monasteri ortodossi in Kosovo?

La soluzione migliore in termini di effettività ed incisività del regime risulta certamente quella di arrivare ad intese bilaterali tra gli Stati interessati alla libertà di accesso al sito e a forme di gestione condivisa del sito stesso a garanzia della libertà religiosa. Il raggiungimento di queste intese bilaterali, che è inutile nascondere non sono facili da raggiungere, dovrebbe avvenire tramite l'azione di mediazione diplomatica delle Nazioni Unite o dell'Unione Europea, organizzazioni che potrebbero anche assumere il ruolo di "potenze garanti" del rispetto degli obblighi, anche al fine di evitare che essi diano per il futuro adito a forme di "sovranità strisciante", tali da riproporre, in nuove forme, conflitti territoriali e/o interetnici.

In alternativa, appare anche percorribile la strada di un accordo multilaterale avente l'obiettivo di tutelare specificatamente i Luoghi Santi, in quanto siti di pregnante significato religioso. In effetti, a partire dal 1994, la Strategia dell'UNESCO con riferimento al patrimonio mondiale, ai sensi della citata Convenzione del 1972, è stata nel senso di un ampliamento della definizione di patrimonio mondiale e nell'iscrizione di siti il cui impatto monumentale non è particolar-

mente evidente, ma che sono testimonianze di tappe fondamentali della coesistenza umana, o di momenti particolarmente tragici della storia dell'umanità. In quest'ottica, ad esempio, è stata giustificata l'iscrizione del Lager di Auschwitz (privo in sé di rilevanza architettonica ma enormemente significativo) o dell'isola di La Morne, testimonianza del periodo della schiavitù. Tuttavia, negli ultimi anni questa prassi del Comitato del patrimonio mondiale è stata sottoposta a critica, ritenendosi, giustamente, che essa costituisce una deviazione dagli obiettivi della Convenzione del 1972 ed allo stesso tempo, che, consistendo in un *escamotage*, riduce l'impatto simbolico del bene, che deve essere in qualche modo "mascherato" da monumento.

Alla luce di un tale panorama, la conclusione di un accordo, sotto l'egida delle Nazioni Unite (anche per il tramite dell'UNESCO), che si occupi soltanto dei Luoghi Santi, in quanto tali e per la loro funzione precipua, risulta opportuna. Un tale accordo non dovrebbe occuparsi di sovranità, bensì, lasciando impregiudicato questo profilo, definire un regime specifico per i Luoghi Santi sia in tempo di pace che di guerra, volto a garantirne la fruibilità da parte dei fedeli senza restrizioni o condizionamenti, la libertà di religione, la salvaguardia di questi Luoghi per le future generazioni e la coesistenza pacifica tra le comunità locali ed i pellegrini. La gestione dei Luoghi Santi potrebbe essere affidata all'organizzazione internazionale che ne ha favorito la conclusione (o magari all'Unione Europea o ad un'altra organizzazione regionale, o, per alcuni, tenuto conto della collocazione geografica del Luogo Santo, anche al Sovrano Militare Ordine di Malta), ed alla stessa dovrebbero essere riconosciuti poteri in tema di ordine pubblico e di sicurezza. In alternativa si potrebbe anche pensare ad un regime speciale la cui attuazione sia affidata alla potenza territoriale, sottoposta comunque al controllo della Comunità internazionale.

Anche questa conclusione, ad ogni modo, non appare di immediato raggiungimento, per cui, nelle more, penserei ad una soluzione più rapida: quella di sollecitare l'UNESCO perché sviluppi una sua azione specifica (i c.d. *programmi*) volta alla salvaguardia dei Luoghi Santi quali luoghi delle religioni, analogamente a quanto risulta essere in cantiere con riferimento ai luoghi della memoria. Tale programma, supportato dal punto di vista finanziario, come sempre avviene in questi casi, potrebbe svolgere un'utile funzione nel senso dell'insegnamento dei valori del rispetto e della pacifica convivenza nonostante le diverse fedi religiose e le diverse appartenenze etniche ed essere prodromico a soluzioni internazionali più incisive.