



Settimio Carmignani Caridi

(ricercatore confermato in Diritto ecclesiastico e canonico nell'Università di Roma Tor Vergata, Facoltà di Giurisprudenza)

Il Giudice italiano e le Università Pontificie: un "rapporto" controverso¹

SOMMARIO: 1. Premessa - 2. *Significatio verborum* - 3. Dove ha la propria sede la PUL? - 4. Che rapporto c'è tra la PUL e la Santa Sede? - 5. La docenza universitaria ecclesiastica è funzione ecclesiale? - 6. La Santa Sede si è vista riconoscere in sede internazionale la sua competenza sulle università ecclesiastiche e pontificie? - 7. Inquadramento della materia così ricostruita nella normativa pattizia - 8. Conclusioni.

1 - Premessa

In una recente ordinanza² le Sezioni Unite civili della Corte di cassazione hanno affrontato una peculiare vicenda che coinvolge la Pontificia

¹ Il contributo, sottoposto a valutazione, è destinato alla pubblicazione su *Annali di diritto vaticano* 2018.

² Mi riferisco alla ordinanza SU n. 21541 del 18 settembre 2017, Presidente Rodorf, Relatore/Estensore Bielli, R.M. c. *Pontificia Università Lateranense*, con posizione "articolata" del PM Giacalone "che ha chiesto dichiararsi la giurisdizione del giudice italiano o, in via subordinata, escludere detta giurisdizione limitatamente ai profili della domanda relativi alla reintegra del lavoratore". L'ordinanza può essere letta in *Giurisprudenza Italiana*, 2018, fasc. 3, p. 675 ss., con nota di R. BOTTA, *La giurisdizione sui rapporti di lavoro negli "enti gestiti direttamente dalla Santa Sede"*. Nella massima ufficiale della pronunzia in questione non viene riportata la posizione del PM che dalla epigrafe risulta avere presentato "conclusioni scritte". Nella attuale prassi del Massimario della Suprema Corte non è facile comprendere la ragione di tale omissione, in quanto - anche tra le ordinanze - da una verifica a campione risulta che a volte la posizione del PM viene riportata e altre no. In qualche caso capita che la posizione del PM non sia riportata nel testo della pronunzia ma invece risulti nella massima (così, ad esempio, nella recentissima ordinanza n. 16920 del 2018 dove nel testo non si fa cenno al PM, mentre nella massima *Rv. 649438 - 01* esso è nominato e la sua posizione è definita "conforme"). Comunque tale posizione del PM nella ordinanza n. 21541 del 2017 che ci occupa, sembra combinare le due diverse posizioni assunte da tale ufficio nei due precedenti richiamati in motivazione dalle Sezioni Unite: difforme quando si chiedeva di dichiarare la giurisdizione anche sulla reintegra (SU n. 16847 del 1 agosto 2011 - *Pontificio Collegio Americano del Nord*) e conforme quando si chiedeva di dichiararla solo in relazione alle richieste del mero risarcimento del danno (SU n. 1133 del 19 gennaio 2007, *Pontificia Università Gregoriana*)



Università Lateranense e riporta in evidenza le problematiche connesse con i rapporti tra enti della Santa Sede e la giurisdizione del giudice italiano.

La pronunzia si pone a conclusione di un regolamento preventivo di giurisdizione relativo a una vicenda che - in effetti - non appare chiaramente descritta nelle 23 pagine dell' „*uso bollo*”, ma che potremmo così per grandi linee riassumere: un giovane laureato in giurisprudenza presso l'*Institutum Utriusque Iuris* della Pontificia Università Lateranense³ dichiara di avere rivestito, presso la PUL da subito dopo avere conseguito la laurea nel 2006 fino al 2014, la qualifica di “*assistente volontario*”; di essere stato dopo il 2009 anche coinvolto in attività di ricerca e di “*supervisione studenti*”.

Evidentemente questi rapporti debbono essere stati interrotti (ma nulla ci dice la pronunzia sulle ragioni di detta interruzione⁴) se il giorno della Vigilia di Natale del 2015 l'odierno ricorrente adiva il Tribunale di Roma richiedendo la reintegra nel posto di lavoro e il riconoscimento di differenze retributive e previdenziali. Giova forse però ricordare preliminarmente che, sulla base dello statuto della PUL vigente all'epoca dei fatti, la figura dell'*assistente volontario* - che l'ordinanza in narrativa attribuisce al ricorrente e che è l'unica tra quelle previste in detto statuto a non prevedere alcuna forma di retribuzione - si acquisiva, sulla base di una mera proposta del docente titolare dell'insegnamento, con l'approvazione del Consiglio di Facoltà previo il *nulla osta* del Rettore, per la durata di un anno⁵. Così configurata, tale qualifica appare del tutto sovrapponibile a quella che, nelle università italiane ha il nome di “*cultore della materia*”⁶, qualifica che - sulla scorta di una inveterata tradizione accademica - non

³ E già qui iniziano le peculiarità del caso, evidenziate da una istanza di riconoscimento in Italia del titolo di “*Abogado*” conseguito in Spagna presentata dal ricorrente nel regolamento *de qua*, in relazione alla quale il Ministero della Giustizia dice che egli “è in possesso del titolo accademico ottenuto in data 25 ottobre 2006 in Italia presso la «Pontificia Universitas Lateranensis» della Città del Vaticano” che qualche singolarità sul rapporto tra detta Università e la Santa Sede parrebbe evidenziarla. Cfr. Ministero della Giustizia, Decreto 17 ottobre 2011, “*Riconoscimento [...] di titolo di studio estero abilitante all'esercizio in Italia della professione di avvocato*”, in *Gazzetta Ufficiale* n. 259 del 7 novembre 2011.

⁴ Sarebbe stato invece utile che l'ordinanza riportasse in narrativa la ragione del lamentato licenziamento. Infatti non privo di conseguenze sarebbe il fatto che si sia trattato di un mero mancato rinnovo di un incarico annuale, ovvero di una rimozione per inadeguatezza, ovvero di una rimozione per motivi etico-religiosi. Ma tutto ciò è rimasto nella tastiera del relatore e noi nulla ne possiamo sapere.

⁵ Vedi art. 51, terzo comma, dello statuto “*Assistens voluntarius a professore stabili ad annum proponitur, probante Consilio Facu Itatis, et habito nihil obstat a Rectore*”.

⁶ Che poi è la qualifica che il ricorrente da di se nella biografia riportata nel volume, edito dalla PUL, ove viene pubblicata la sua tesi.



configura alcun tipo di lavoro subordinato, né alcun tipo di aspettativa stipendiale, ma consente solo a chi la riveste di potersi giovare delle opportunità formative connesse al restare in contatto con una istituzione universitaria, utilizzarne le strutture e, anche mediante un moderato rapporto con gli studenti, acquisire un incremento della propria professionalità, verificando al contempo la sussistenza di una “vocazione” al lavoro accademico, verifica che poi vedrebbe passi ulteriori attraverso studi, approfondimenti, pubblicazioni tese a creare le condizioni per partecipare a un qualche concorso pubblico che trasformi un’aspirazione in un lavoro retribuito. Stando così le cose ancor meno chiaro risulta essere il *petitum* nel giudizio *a quo*, in quanto un eventuale ordine di reintegra (cui fa cenno l’ordinanza della cassazione) non potrebbe che obbligare la PUL a continuare a riconoscere al ricorrente la qualifica di *assistente volontario* che, *ex se*, non comporterebbe profili retributivi o contributivi e il cui mancato rinnovo - del quale oltretutto non si conoscono le ragioni - ben difficilmente potrebbe dare luogo a un risarcimento danni⁷. Si tratta, quindi, con tutta evidenza di una domanda che nel merito non parrebbe potere avere accoglimento, tanto più che se anche si volesse rivendicare che dietro tale prolungata presenza nella PUL si nascondesse un rapporto di lavoro dipendente con la medesima, si presenterebbero come ostacoli difficilmente superabili quegli elementi di fatto (*per tabulas ...* o meglio *per internet*) di dominio pubblico⁸ quali l’aver, sempre in quegli anni, compiuto la pratica professionale, esercitato la libera professione in altro Stato dell’Unione Europea ecc., tutte cose *ictu oculi* poco compatibili con un’attività che si

⁷ Va sottolineato che se nella narrativa l’ordinanza qualifica il ricorrente come “assistente volontario”, nella motivazione dice anche “il rapporto lavorativo cui fa riferimento il ricorrente (concernente sostanzialmente mansioni di assistente volontario ed ordinario e di “tutoraggio” di studenti)”, ma tale descrizione non ci consente di capire se il ricorrente lamenti di avere **svolto mansioni** “di assistente ordinario” o di **avere rivestito** in un qualche periodo la qualifica di “assistente ordinario”. Tale ulteriore imprecisione non fa che aggravare quella inadeguatezza della descrizione della fattispecie che non giova alla corretta soluzione del problema. Comunque, sia che il ricorrente abbia svolto le mansioni o rivestito la qualifica di assistente ordinario, giova ricordare che per lo statuto ai tempi vigente tale qualifica era così regolata dall’art. 51, secondo comma: “*Assistens ordinarius nominatur a Rectore ad annum, proponente professore stabili et Consilio Facultatis probante; ut quis autem nominari possit, oportet doctoratu sit praeditus. Assistens ordinarius Facultati singulae a Rectore adsignatur. Consilium Facultatis munera didactica ac scientifica ei tribuit. Assistens ordinarius ab Universitate mercedem accipit iuxta deliberata Consilii administrativi*”.

⁸ Cfr. sempre Ministero della Giustizia, Decreto 17 ottobre 2011, “Riconoscimento [...] di titolo di studio estero abilitante all’esercizio in Italia della professione di avvocato”, in Gazzetta Ufficiale n. 259 del 7 novembre 2011.



pretende avere avuto le connotazioni del lavoro subordinato. Se poi il ricorrente - al di là della precaria descrizione della fattispecie riportata nella ordinanza - lamentasse di avere svolto mansioni di assistente ordinario, ovvero avesse rivestito nell'arco temporale 2006-2014 anche tale qualifica, pur sempre di un incarico statutariamente annuale si tratterebbe, e ben complessa sarebbe una "reintegra" in una qualifica a tempo indeterminato inesistente presso l'Università lateranense ... salvo che il giudice italiano non voglia costringere la PUL a cambiare la propria struttura organizzativa (che promana dalla volontà della Santa Sede) per fare posto a un assistente a tempo indeterminato, ovvero - saltando ogni corrispondenza di funzioni - non ne imponga l'assunzione come professore. Persino in relazione alla parte relativa alle pretese stipendiarie sarebbe difficile individuare un parametro di riferimento univoco⁹.

Si è quindi in presenza di una pretesa probabilmente poco sostenibile nel merito¹⁰, ma che solleva un notevole problema di giurisdizione. Infatti la PUL, davanti al Tribunale di Roma eccipisce tra l'altro il difetto assoluto di giurisdizione e, in subordine, sempre tra l'altro, l'improponibilità della

⁹ Ciò stante la esclusione della PUL dalla applicazione del CCNL AGIDAE, a norma della norma contrattuale contenuta nell'Art. 16 (*Ambito applicativo e definizioni*) che dopo avere escluso l'applicabilità del contratto ai consacrati appartenenti alle congregazioni titolari delle strutture formative e ai sacerdoti secolari la cui prestazione rientra tra le funzioni assegnate all'interno del sistema di sostentamento clero, venendo a parlare delle Università Pontificie, limita la propria operatività alle Università Pontificie la cui attività amministrativa è assoggettata all'ordinamento italiano, con ciò escludendo l'applicabilità del contratto a quelle Università Pontificie che, come la PUL sono direttamente amministrate dalla Santa Sede.

¹⁰ Giova forse segnalare come accada di sovente che in questioni che vedono coinvolta la Santa Sede - una volta affermata con clamore la giurisdizione del giudice italiano - la vicenda si "sgonfi" e si concluda non in modo coerente con le aspettative del lavoratore ricorrente ritenute nel merito prive di pregio. Per un esempio di questo si veda, in materia di contenzioso con l'Ospedale Bambin Gesù, la Sentenza delle S.U del 30 dicembre 1992, n. 13702, Pres. Santosuosso, Est. Longo, P.M. Grossi (Conforme), Montecchi c. Zanella - Ospedale Bambin Gesù, «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica» 1993, fasc. 3, p. 769, che dopo avere affermato la giurisdizione del giudice italiano su un *petitum* nel quale si chiedeva l'inquadramento come Primario e che successivamente, stando a quanto risulta dalla Sentenza della Sezione Lavoro del 3 settembre 1993, n. 9285, Pres. Onnis; Est. Sciarelli, P.M. Martinelli (Conforme), Montecchi c. Sacchetti, avrà esiti sfavorevoli a colui che aspirava a essere inquadrato come primario confermando la sentenza del Tribunale di Roma, del 9 ottobre 1989. Tale seconda sentenza della cassazione risulta curiosamente non massimata, non inserita nel database del CED della Cassazione e comunque inedita foss'anche solo in massima. Di essa è dato sapere solo quanto ci dirà la successiva sentenza n. 4412 del 1997 che, malgrado la sua inattuabilità, la assumerà a precedente.



“domanda di reintegra nel posto di lavoro”, e l’attore nel merito ricorre in cassazione per regolamento di giurisdizione.

All’esito le Sezioni Unite, con la ordinanza della quale parliamo, sussumendo molti punti argomentativi dal *votum pro rei veritate* - allegato alla memoria del ricorrente - del Prof. Jlia Pasquali Cerioli, respingerà tutte le argomentazioni della convenuta Università e dichiarerà “la giurisdizione dell’autorità giudiziaria ordinaria”.

Già la formula usata nel dispositivo si segnala come non usuale in materia di regolamenti di giurisdizione. Esaminando la pregressa giurisprudenza relativa a vicende nelle quali entrava in gioco la sovranità della Santa Sede, infatti, vediamo usate le formule “dichiara la giurisdizione del giudice italiano”¹¹ e “dichiara il difetto della giurisdizione italiana”¹²

Di contro, la formula “La Corte dichiara la giurisdizione del giudice ordinario italiano” risulta utilizzata con riferimento a vicende che vedevano asseritamente concorrere, in relazione a enti ecclesiastici italiani, giurisdizione canonica e giurisdizione statale¹³.

La formula utilizzata nella pronuncia odierna viene impiegata solo in due casi precedenti, uno relativo a un rapporto di lavoro con il Collegio Americano del Nord¹⁴, e un altro relativo alla Pontificia Università Gregoriana¹⁵, in relazione alla quale, peraltro in precedenza risultava

¹¹ Così, in una vicenda nella quale detto difetto veniva eccepito dal soggetto convenuto in giudizio da una Sacra Congregazione - (SU n. 7022 del 2016), ovvero in vicenda che vedevano coinvolta la PUG (SU n. 6143 del 1991), la Basilica di Santa Maria Maggiore (SU n. 2291 del 1990), e analogamente in precedenza l’Arcibasilica di San Giovanni in Laterano (SU nn. 4909, 4910 e 4911 del 1989).), e ancora in una vicenda nella quale entrava in gioco la funzione disciplinare della Santa Sede (SU n. 2853 del 1989) ovvero in materia di esercizio della funzione giurisdizionale canonica (SU n. 14839 del 2011). Detta formula è usata anche in materia di lavoro di una *speaker* di Radio Vaticana (SU n. 4005 del 1982) ovvero in materia di rapporto di lavoro di una magazziniera della POA (SU n. 6569 del 1979.) Nel cospicuo *corpus* di sentenze sui rapporti di lavoro con l’Ospedale Bambin Gesù - che non è il caso di richiamare nel dettaglio - si usano formule che oscillano tra “dichiara la giurisdizione del giudice italiano” e, forse memori di un risalente pronuncia del Consiglio di Stato sul punto, “dichiara la giurisdizione del giudice italiano ordinario”. La richiamata pronuncia del Consiglio di Stato è la Dec. Sez. V, 20 febbraio 1968, n. 111, in *Foro It.*, 1968, III, cc. 391-396

¹² In una vicenda relativa alla Opera Romana Pellegrinaggi (SU n. 7791 del 2005) ovvero in una vicenda che vedeva a oggetto un rapporto di lavoro presso l’ospizio santa Marta (SU n. 3577 del 1993).

¹³ Così in un caso nel quale pendeva anche un giudizio canonico “*iurium*” (SU n. 6496 del 2015).

¹⁴ SU n. 16847 del 2011.

¹⁵ SU n. 1133 del 2007.



costantemente utilizzata la formula *“dichiara la giurisdizione del giudice italiano”*¹⁶.

Da una verifica *“per carotaggio”* della giurisprudenza delle Sezioni Unite degli anni 2017-2018, in relazione a regolamenti di giurisdizione in problematiche non ecclesiasticistiche, risulta che nella quasi totalità dei casi i dispositivi affermano la giurisdizione dei *“giudici italiani”*.

Si incontrano formule simili a quella che ci occupa - a quanto parrebbe - solo in tre casi: ovvero in due pronunzie depositate nello stesso giorno di quella che dà occasione a questo scritto e a cura del medesimo relatore, in materia di arbitrato internazionale (in un caso¹⁷, infatti, la Corte *“dichiara la giurisdizione dell’ autorità giudiziaria ordinaria presso la quale pende il giudizio di merito”*, in presenza di *“clausola compromissoria per arbitrato internazionale, pattuita tra le parti”*, ovvero - in altro caso¹⁸ - la formula contraria *“dichiara il difetto di giurisdizione dell’ autorità giudiziaria ordinaria, per essere la controversia devoluta ad arbitrato internazionale”*), e nella pronunzia - estremamente peculiare - che costituisce un *revirement* sulla *vexata quaestio* dei danni subiti da cittadini italiani durante la seconda guerra mondiale a opera del Terzo Reich e della esperibilità di pretese risarcitorie nei confronti della Repubblica Federale Tedesca, a seguito della Sentenza della Corte costituzionale n. 238 del 2014¹⁹ che aveva dichiarato illegittime

¹⁶ SU nn. 4483 del 1988 e 6143 del 1991.

¹⁷ SU n. 21551 del 2017.

¹⁸ SU n. 21550 del 2017.

¹⁹ I commenti a tale clamorosa sentenza sono stati, in Italia e all’estero, numerosissimi e la sola elencazione impiegherebbe pagine e pagine del presente scritto. Mi limito quindi a indicarne solo alcuni accessibili in rete. Vedi **A. ANZON DEMMING**, *La Corte costituzionale è ferma sui “controlimiti”, ma rovescia sulla Corte europea di Giustizia l’onere di farne applicazione bilanciando esigenze europee e istanze identitarie degli Stati membri* (in www.associazionedeicostituzionalisti.osservatorio.it), 2017; **R. BIN**, *L’adattamento dell’ordinamento italiano al diritto internazionale non scritto dopo la sent. 238/2014* (in www.forumcostituzionale.it), 2016; **P. FARAGUNA**, *Corte costituzionale contro Corte internazionale di giustizia: i controlimiti in azione* (in www.forumcostituzionale.it), 2014; **O. FERRAJOLO**, *La sentenza n. 238/2014 della Corte costituzionale e i suoi seguiti: alcune osservazioni a favore di un approccio costruttivo alla teoria dei ‘contro-limiti’* (in www.sidi-isil.org), 2015; **F. FONTANELLI**, *I know it’s wrong but I just can’t do right. First impressions on judgment no. 238 of 2014 of the Italian Constitutional Court* (in www.diritticomparati.it); **A. PETERS**, *Let Not Triepel Triumph - How To Make the Best Out of Sentenza No. 238 of the Italian Constitutional Court for a Global Legal Order* (in www.ejiltalk.org); **F. RIMOLI**, *Il diritto, la storia, la memoria. La Corte costituzionale e i crimini nazisti come paradigma dell’irredimibile* (in www.associazionedeicostituzionalisti.osservatorio.it); **T. SCHILLING**, *The Dust Has Not Yet Settled: The Italian Constitutional Court Disagrees with the International Court of Justice, Sort of* (in www.ejiltalk.org), 2014; **F. WURKERT**, *No custom restricting state immunity for grave*



le norme alla base di precedente orientamento - successivo a condanna dell'Italia da parte della Corte internazionale di giustizia - di senso contrario²⁰. Nella pressoché totalità dei casi, quindi, risultano essere state usate formule più "tradizionali"²¹. Per il resto formule simili (ad esempio, "dichiara la giurisdizione del giudice ordinario italiano") sono usate solo quando si discute del riconoscimento della giurisdizione al giudice ordinario ovvero ad altro giudice italiano (amministrativo, ecc.)²²

Non è dato raggiungere certezza sulla presenza di una logica sottesa all'uso di tale formula così minoritaria, ma parrebbe quasi che essa venga usata quando non si intenda riconoscere pari rango al giudicante che si pretenderebbe adire (arbitro internazionale ... giudice canonico... o, ma forse senza averne contezza, anche ULSA o Tribunale SCV) ovvero si

breaches - well why not? (in *voelkerrechtsblog.com*), 2014; ZANGHÌ C., *Un nuovo limite all'immunità di giurisdizione degli Stati nella sentenza 238 della Corte costituzionale italiana?* (in *www.federalismi.it*), 2016, n. 1, parte Focus Fonti.

²⁰ Si usa infatti la formula "dichiara la giurisdizione del giudice ordinario" in SU n. 762 del 2017.

²¹ Così "dichiara la giurisdizione italiana" (SU n. 11849 del 2018). Ovvero "dichiara la giurisdizione del giudice italiano" (SU n. 11178 del 2018; SU n. 4731 del 2018; SU n. 26145 del 2017; SU n. 17326 del 2017; SU n. 10234 del 2017; SU n. 10233 del 2017; SU n. 4308 del 2017; SU n. 4219 del 2017; SU n. 4218 del 2017; SU n. 3556 del 2017; SU n. 1312 del 2017; SU n. 1311 del 2017. Oppure "dichiara il difetto di giurisdizione del giudice italiano" (SU n. 27441 del 2017; SU n. 21622 del 2017; SU n. 14861 del 2017; SU n. 14649 del 2017; SU n. 13912 del 2017; SU n. 10232 del 2017; SU n. 7301 del 2017; SU n. 3555 del 2017. Ovvero ancora "dichiara la carenza di giurisdizione dell'autorità giudiziaria italiana" (SU n. 3559 del 2017; SU n. 3558 del 2017. In alternativa "dichiara la carenza di giurisdizione del giudice italiano", (SU n. 965 del 2017. Ovvero, in una fattispecie particolare, "dichiara che la competenza internazionale in merito alla domanda risarcitoria avanzata ai sensi dell'art. 2497 cod. civ. spetta al giudice italiano; dichiara altresì il difetto di giurisdizione del giudice italiano in ordine alle altre domande avanzate" (SU n. 11519 del 2017) Sempre in una fattispecie particolare (previsione contrattuale della competenza di un giudice italiano in relazione a rapporto instaurato in altro Stato) si è usata la formula "dichiara che la competenza giurisdizionale in ordine alla presente causa spetta al giudice italiano" (SU n. 9283 del 2017). Ovvero "dichiara la giurisdizione del giudice italiano in ordine alla domanda di [...]. Dichiara il difetto di giurisdizione del giudice italiano in ordine a tutte le altre domande" (SU n. 27091 del 2017. Per casi per certi versi analoghi a quello che ci occupa la Corte "dichiara la giurisdizione del giudice italiano limitatamente alle domande retributive conseguenti alla dichiarazione di illegittimità del licenziamento" (SU n. 13980 del 2017) oppure in caso cui "la decisione richiesta al giudice italiano, attenendo ad aspetti solo patrimoniali, [è] inidonea ad incidere o ad interferire sulle stesse funzioni [istituzionali degli enti convenuti]", viene usata la formula "dichiara la giurisdizione del giudice italiano" (SU n. 4882 del 2017).

²² Per restare su pronunzie depositate in prossimità di quella che ci occupa, vedi, ad esempio, SU n. 21191 del 2017.



affermi esistere una giurisdizione che altrimenti non sarebbe in capo a nessun giudice (risarcimento per danni dal Terzo Reich rivendicati in capo alla Repubblica Federale Tedesca, denegati nella loro azionabilità dalla Corte internazionale di giustizia e riaffermati dalla Corte costituzionale).

Comunque, con questa insolita formula il Collegio ha respinto tutte le argomentazioni prospettate dalla difesa della PUL. Infatti, sulla scorta del puntigliosamente applicato principio dell'interpretazione "nel modo meno gravoso per lo Stato vincolato" (se è consentito osservare da subito: nella totale dimenticanza dei problemi che il Trattato intendeva risolvere, soluzioni che qualche gravosità in capo a entrambe le Alte Parti dovevano pur imporre), escludendo che la PUL possa essere un "ente centrale della Chiesa cattolica", e che comunque a essa possa essere riconosciuta almeno quella "immunità ristretta" prevista dal diritto internazionale come interpretato negli ultimi decenni dalla giurisprudenza, che escluderebbe la possibilità per il giudice italiano di ordinare altro che adempimenti connessi ad aspetti patrimoniali. In altre parole, la Corte ha espresso il principio di massima secondo il quale

«La Pontificia Università Lateranense rientra tra gli istituti ecclesiastici di educazione e istruzione e, come tale, non è un soggetto sovrano internazionale (o un suo organo), né è annoverabile tra gli "enti centrali della Chiesa cattolica", esentati da ogni ingerenza da parte dello Stato italiano, ai sensi dell'art. 11 del Trattato lateranense del 11 febbraio 1929; ne consegue che la controversia inerente al rapporto di lavoro di un suo dipendente (nella specie: un docente) non involge atti compiuti "iure imperii" ed appartiene alla giurisdizione del giudice italiano, inclusa la pretesa diretta alla reintegra nel posto di lavoro, dato che detta domanda, una volta esclusa la natura di soggetto sovrano e di ente centrale della Chiesa cattolica dell'università, è sottratta sia al principio consuetudinario di diritto internazionale della cd "immunità ristretta", riguardanti le sole pretese che, pur attenendo a un rapporto lavorativo "iure privatorum", possono incidere sul potere pubblicistico sovrano relativo all'organizzazione e all'esercizio delle potestà e funzioni istituzionali dell'ente, sia al principio di immunità reale garantito dall'art. 15 del Trattato cit. agli immobili e alle sedi degli enti centrali, nonché alle attività ivi svolte».

Ovvero, la PUL sarebbe un comune ente ecclesiastico italiano ...

In modo abbastanza insolito questa pronunzia ha, almeno fino al momento nel quale scrivo, suscitato scarsissimo interesse da parte della dottrina²³ (che sta progressivamente abbandonando lo strumento

²³ Anche se è stata sollecitamente censita in E. VITALI, A.G. CHIZZONITI, *Manuale breve. Diritto ecclesiastico*, Milano, Giuffrè, 2018, p. 101, nell'ambito della tendenza giurisprudenziale che ha adottato "il criterio dell'interpretazione restrittiva di impegni che



tradizionale della *nota a sentenza*, sia per le note ragioni di valutazione della ricerca scientifica, sia per la sostanziale refrattarietà della giurisprudenza nei confronti degli apporti critici della dottrina espressi anche attraverso tale tipo di studio). Così, se escludiamo alcune note di tipo illustrativo²⁴, al momento mi risulterebbero solo due autori che si siano espressi in modo articolato su tale pronunzia: uno²⁵, con un ampio e documentato scritto che è la rielaborazione del *votum pro rei veritate* verso il quale notevoli debiti ha la pronunzia in commento, in senso completamente adesivo, e un altro²⁶, in modo parzialmente critico. Mentre era prevedibile che chi ritrova nell'ordinanza ampiamente riprodotto il proprio pensiero espresso nel *votum* fosse "adesivo", suscita una certa sorpresa - per la posizione molto rigorosa e tesa a restringere le aree di "privilegio" della Santa Sede, della Chiesa cattolica o degli enti ecclesiastici sempre coerentemente espressa, sia nei Suoi contributi dottrinali sia nelle pronunzie che lo hanno visto come Relatore²⁷, la critica del secondo autore che, se pure condivide la parte della pronunzia che nega alla PUL la qualifica di "ente centrale", esprime notevoli perplessità sulla corretta valutazione del rapporto Santa Sede - PUL operata

comportino per uno dei contraenti l'accettazione di limiti alla propria sovranità", ivi. p. 100.

²⁴ Vedi **G. FALASCA**, *Liti con enti ecclesiastici. Decide il Giudice italiano* (in www.scuola24.ilsole24ore.com), 2018 (che evidenzia già nel titolo la riduzione della PUL a mero ente ecclesiastico); **S. NICITA**, *Giurisdizione nei rapporti di lavoro con enti ecclesiastici. Spetta al giudice italiano, se il datore non è annoverabile tra gli «enti centrali della Chiesa cattolica»* (in www.eclegal.it), 2018 (che ci fornisce elementi della fattispecie in parte non coincidenti con quelli riportati nella ordinanza e in parte assenti da essa: "Un assistente universitario ordinario, inquadrato annualmente nella Facoltà di Diritto civile della Pontificia Università Lateranense, non vede rinnovato il proprio incarico a causa di una asserita inidoneità all'esercizio delle proprie mansioni. Nel dicembre 2015, il docente impugna tale risoluzione del rapporto lavorativo dinanzi al giudice del lavoro del Tribunale ordinario di Roma"); **P. PIRRUCCIO**, *L'Istituto non rientra tra gli "enti centrali" della Chiesa cattolica*, in *Guida al Diritto-Il Sole 24 Ore*, n. 46, 11 novembre 2017, p. 58 ss.; Redazione, *Istituti ecclesiastici, le controversie di lavoro al giudice italiano* (in www.diritto-lavoro.com/2017/09/19/istituti-ecclesiastici-controversie-lavoro/).

²⁵ **J. PASQUALI CERIOLI**, *Giurisdizione italiana ed "enti centrali della Chiesa Cattolica": tra immunità della Santa Sede e (intatta) sovranità dello Stato in re temporali*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 34 del 2017.

²⁶ **R. BOTTA**, *La giurisdizione sui rapporti di lavoro negli "enti gestiti direttamente dalla Santa Sede"*, in *Giurisprudenza Italiana*, 2018, fasc. 3, p. 675 ss. (edizione informatica).

²⁷ In modo assolutamente coerente fino agli ultimissimi depositi quale Presidente-Relatore della fine di maggio del 2017: vedi, ad esempio, Sez. Trib. n. 13740 del 2017 (in materia di TARSU su loculi di defunti appartenenti a un istituto religioso), Sez. Trib. n. 13574 del 2017 (in materia di ICI su immobili di un istituto religioso adibiti ad attività scolastiche) sfavorevoli alle argomentazioni degli enti ecclesiastici coinvolti.



dalla Corte²⁸ al fine dell'affermazione della giurisdizione del giudice italiano.

Per quanto riguarda chi scrive, non appare condivisibile l'iter argomentativo dell'ordinanza che riassume in tre pilastri: 1) la PUL non è un "ente centrale" in quanto a definirlo tale non bastano auto qualificazioni di parte né la presenza nei vari elenchi allegati a diversi strumenti bilaterali, in quanto questi elenchi sarebbero legati alle finalità delle varie convenzioni o scambi di note e comunque conterrebbero al proprio interno sia enti centrali che enti gestiti dalla Santa Sede; 2) il fatto che la PUL abbia sede in area extraterritoriale non rileva ai fini dell'individuazione del giudice competente a giudicare su rapporti di lavoro ivi svoltisi, in quanto su territorio italiano competente è il giudice italiano e qualsiasi possibile deroga va interpretata in senso estremamente stretto; 3) la PUL non gode neppure della c.d. "immunità ristretta" che sarebbe d'ostacolo al potere del giudice italiano di ordinare una reintegra e la funzione svolta dai suoi docenti è estranea a quelle (ridotte a religione e culto) che sarebbero riconosciute a tutti gli enti ecclesiastici attivi in Italia (Santa Sede compresa), e comunque nella gestione di una università con le relative funzioni di docenza non verrebbero in gioco attività *iure imperii*. Personalmente non mi pare convincente che la PUL non sia un ente centrale, non mi pare che sia stato nella pronuncia adeguatamente indagato quale sia la sede della PUL e, infine, non mi pare che l'attività della PUL non sia espressione del *munus docendi* della Santa Sede e quindi non sia connessa al suo potere d'imperio atto a farle vedere riconosciuta quanto meno la "immunità ristretta". Non mi pare poi condivisibile in generale la linea argomentativa della Corte che, invece di analizzare che tipo di soggetto sia la PUL valorizzando anche le fonti canonistiche e statutarie (ritenute queste ultime "di parte" e quindi non utilizzabili e citate solo una volta, peraltro in modo erroneo), esaminare il rapporto tra Essa e la Santa Sede, verificare nel dettaglio le (non descritte in motivazione) funzioni asseritamente svolte dal ricorrente per vedere che tipo di legame esse potessero avere con l'esercizio di potestà d'imperio da parte di un soggetto di diritto internazionale ... ha proceduto in modo inverso, creando un quadro astratto nel quale calare una realtà abbastanza

²⁸ «Nel caso di specie in particolare, la "gestione diretta" dell'ente "Pontificia Università Lateranense" da parte della Santa Sede ha una rilevanza non trascurabile, testimoniata dalla tradizionale denominazione dell'ente come "Università del Papa": ciò avrebbe dovuto suggerire una più approfondita valutazione delle mansioni svolte dal lavoratore aspirante alla reintegra per comprendere se, e fino a quale punto, l'intervento autoritativo del giudice che ripristinasse il rapporto risolto tra le parti potesse determinare una (non legittima) "interferenza" nel (tutelato) potere di organizzazione del soggetto gestore». Così **R. BOTTA**, *La giurisdizione*, cit., p. 675 ss.



apoditticamente definita come non coperta da garanzie immunitarie. Le ragioni di questa convinzione le espongo appunto in questo contributo.

2 - *Significatio verborum*

Cerchiamo innanzi tutto di fare chiarezza sui termini, al fine di porre in essere un'adeguata premessa all'inquadramento corretto della PUL nell'ambito dell'ordinamento canonico.

Cosa sono le Università Pontificie?

Per rispondere con le parole di due acute studiosi di diritto ecclesiastico e canonico possiamo premettere che le università pontificie sono una specie all'interno del *genus* "università ecclesiastiche"²⁹, se è vero che "all'interno delle università ecclesiastiche, bisogna poi distinguere le università pontificie, direttamente erette, approvate e dirette dalla Santa Sede"³⁰. Queste Università pontificie sono contrassegnate da

«un rapporto di derivazione diretta, rispetto alla fase istitutiva; di connessione costante, rispetto al funzionamento e alla gestione; di strumentalità esclusiva, rispetto alla finalità», ed esse sono "Destinate alla formazione del clero, ma aperte anche ai laici, erette o approvate dalla Santa Sede (can. 815, § 1, c.i.c. 1983), espressione immediata del munus docendi della Chiesa, persone giuridiche pubbliche i cui statuti sono soggetti all'approvazione dell'Autorità ecclesiastica (ca n. 815, § 2, c.i.c. 1983), tali università hanno per fine l'insegnamento della rivelazione cristiana e delle scienze connesse e conferiscono gradi accademici in nome della Santa Sede (art. 2 Cost. Ap. "Sapientia Christiana")»³¹.

Giova ricordare che poco dopo il deposito dell'ordinanza che ci occupa, il Romano Pontefice ha emanato in data 8 dicembre 2017, la Costituzione Apostolica *Veritatis gaudium*³², e il successivo 27 dicembre 2017 la Congregazione per l'Educazione Cattolica ha emanato le *Norme applicative*

²⁹ "Le università ecclesiastiche sono istituzioni universitarie facenti capo alla Chiesa cattolica, essenzialmente destinate ad una formazione qualificata del clero nel campo delle scienze sacre, ma comunque aperte anche ai laici", così PUNZI NICOLÒ A.M., *Università pontificie ed ecclesiastiche*, in *Enciclopedia del Diritto*, XLV, Milano, Giuffrè, 1992, pp. 864-868, qui p. 864.

³⁰ Così PUNZI NICOLÒ A.M., *Università pontificie*, cit., pp. 864-868, qui p. 864.

³¹ Così A. TALAMANCA, *Università degli Studi. II) Università e istituti superiori di istruzione confessionali*, in *Enciclopedia Giuridica*, Roma, Treccani, vol. XXXII, 1994

³² w2.vatican.va/content/francesco/it/apost_constitutions/documents/papa-francesco_costituzione-ap_20171208_veritatis-gaudium.html, che riporta anche le successive *Norme applicative* del 27 dicembre 2017.



per la *Cost. Ap. Veritatis gaudium*³³, con tutto ciò è stata riformata la disciplina delle università ecclesiastiche riaffermandone il carattere ecclesiale e la diretta pertinenza al *munus docendi* della Chiesa.

Queste università pontificie possono essere alle dirette dipendenze anche amministrative della Santa Sede o meno. E questo ultimo sarà un punto di rilevante importanza che andrà esaminato con attenzione.

3 - Dove ha la propria sede la PUL?

Prendiamo le mosse da un problema la cui soluzione parrebbe scontata, ma che forse non lo è: dove ha sede la PUL? La pronunzia dice che essa ha sede in un'area extraterritoriale, sita in Roma in Piazza San Giovanni in Laterano. In realtà, a giudicare da una prassi inveterata, dallo statuto attualmente vigente e da una serie di convenzioni o atti ministeriali italiani parrebbe non essere esattamente così, in quanto sarebbe forse più corretto distinguere tra sede legale della Università e sede (o sedi) operativa³⁴.

Che tra la sede operativa storica della PUL e la Città del Vaticano ci sia un qualche legame ci dà indizio già il fatto che in tutta la documentazione ufficiale dell'Università l'indirizzo indicato è "*Piazza San Giovanni in Laterano, 4 - 00120 Città del Vaticano*"³⁵. Ciò non può essere legato a un'errata individuazione topografica della sede operativa dell'Università (notoriamente Piazza San Giovanni in Laterano è in Italia e non nello SCV, e non constano note o proteste diplomatiche per una clandestina usurpazione vaticana di quella parte del territorio nazionale) e forse non può neppure essere legato al fatto che essa sia servita dalle Poste Vaticane (come anche dai servizi telefonici che sono caratterizzati dalla numerazione vaticana che notoriamente inizia per 06698 ..., e finanche dal fatto che la

³³ Per la presentazione pubblica di tale riforma vedi *Presentata la nuova costituzione apostolica sugli istituti di studi ecclesiastici - La gioia della verità*, in *Osservatore Romano*, Anno CLVIII, n. 23, lunedì-martedì 29-30 gennaio 2018, p. 7.

³⁴ Questo senza contare le decine di sedi affiliate, collegate, incorporate presenti praticamente in tutto il mondo.

³⁵ Indirizzo riportato anche in atti di rilievo con autorità italiane, quale, ad esempio, il *Protocollo d'Intesa tra l'Autorità Nazionale Anticorruzione e la Pontificia Università Lateranense* del 7 settembre 2016; ovvero la *Convenzione tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) Dipartimento dell'Amministrazione Generale, del Personale e dei Servizi (DAG), e la Pontificia Università Lateranense* del 16 febbraio 2017 (qui si dice "*Pontificia Università Lateranense sita in Roma nella zona extra territoriale di Piazza San Giovanni in Laterano, 4 - 00120 Città del Vaticano*").



vigilanza dell'area sia demandata alla Gendarmeria Vaticana). Tutto ciò potrebbe forse essere radicato su utilità tecniche (appuntamento, poste, telefonia ecc.). Ma parrebbe esserci qualche cosa di più. Al riguardo interessanti risultano - all'esito di un veloce "carotaggio" - una serie di decreti ministeriali pubblicati sulla *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*: innanzi tutto, in diretta connessione con la funzione propria della PUL, va ricordato il Decreto ministeriale MIUR del 2 luglio 2004³⁶ che all'art. 1 decreta "La Pontificia Università Lateranense, con sede nello Stato della Città del Vaticano, è riconosciuta istituzione universitaria di particolare rilevanza scientifica sul piano internazionale". Successivamente il Decreto ministeriale MIUR del 21 settembre 2006, all'articolo unico decreta

*"Il titolo di laurea magistrale rilasciato dalla facoltà di diritto civile della Pontificia Università Lateranense, con sede nello Stato della Città del Vaticano, è equipollente al titolo di Laurea magistrale in giurisprudenza (LMG/01) rilasciato dalle università italiane"*³⁷.

Proprio in relazione a una domanda di riconoscimento di titolo abilitativo all'esercizio della professione forense, conseguito in Spagna, presentata dal ricorrente nella vicenda giudiziaria che ci occupa, il Decreto ministeriale Ministero della Giustizia del 17 ottobre 2011³⁸ premette «Considerato che il richiedente [...] è in possesso del titolo accademico ottenuto in data 25 ottobre 2006 in Italia presso "la Pontificia Universitas Lateranensis" della Città del Vaticano». Ora tutto ciò, per la rilevanza dei soggetti decretanti, non può essere considerato un reiterato "pacchiano" errore ... e parrebbe invece militare per la distinzione tra sede legale e sedi operative (tra le quali quella di San Giovanni in Laterano è la sede storica alla quale si affiancano su vari livelli diverse sedi di specifici corsi site in tutto il mondo).

È vero che, mentre tutti questi documenti venivano emanati, lo statuto allora vigente non distingueva esplicitamente tra una sede legale e una sede operativa³⁹, ma è anche vero che essi sono chiaro sintomo del fatto che quanto oggi detto al riguardo dallo statuto vigente del 6 giugno 2017

³⁶ In GU n.161 del 12 luglio 2004.

³⁷ In GU 250 del 26 ottobre 2006.

³⁸ In GU n.259 del 7 novembre 2011.

³⁹ L'articolo 1, primo comma, degli Statuti del 1987 (nel testo risultante dalle modifiche apportate nel 1998 e nel 1999), recitava «Pontificia Universitas Lateranensis, quae est "Summi Pontificis Universitas" ideoque Sanctae Sedi singulari ratione subiecta, est ecclesiasticarum scientiarum in Urbe Studium, quod gradus academicos confert». Ora, "Urbe" non sembra termine idoneo a distinguere tra territorio italiano e territorio vaticano, e comunque non ci dice nulla dell'eventuale distinzione tra sede legale e sede operativa.



(approvato nelle more del giudizio *de qua*) già fosse vero e noto in precedenza.

In tale statuto l'art. 2 recita:

“§ 1. La sede legale della Pontificia Università Lateranense è nella Città del Vaticano. In base al Trattato tra la Santa Sede e l'Italia (11 febbraio 1929), la Pontificia Università Lateranense è Ente centrale della Chiesa Cattolica, ed è pertanto esente da ogni ingerenza da parte dello Stato Italiano; gode del privilegio di extra-territorialità e della esenzione da espropriazione e da tributi, essendo il fabbricato annesso alla Basilica Lateranense.

§ 2. La Pontificia Università Lateranense è iscritta nel registro delle persone giuridiche canoniche, conservato presso il Governatorato dello Stato della Città del Vaticano.

§ 3. Il collegamento tra l'Università e gli Organismi competenti della Santa Sede è tenuto in modo particolare tramite il Consiglio Superiore di Coordinamento, che ha il compito di realizzare una diretta e proficua interazione e una più stretta collaborazione, in ordine alla vita dell'Università. Il Consiglio è composto da membri di diritto (il Rettore pro tempore dell'Università, che svolge la funzione di presidente; il Pro-Rettore; il Segretario Generale, che funge da segretario del Consiglio stesso) e da membri di libera nomina da parte del rispettivo Capo Dicastero (Segreteria di Stato; Congregazione per l'Educazione Cattolica; Segreteria per l'Economia). Si riunisce, in seduta ordinaria, almeno due volte l'anno. Alle riunioni possono essere invitati esperti, per questioni specifiche”.

Ora, lasciando per il momento sullo sfondo il problema della qualificabilità o meno della PUL come ente centrale della Chiesa, questa disposizione - pur non presente, nella attuale esplicita formulazione, nel testo statutario vigente all'epoca dei fatti oggetto delle rivendicazioni del ricorrente - ci chiarisce e giustifica quanto appunto risulta dalla documentazione di parte italiana sopra riportata, ossia che nel periodo nel quale il ricorrente dice di avere svolto la propria attività (volontaria o contrattualizzata che fosse) la PUL aveva la propria sede legale nella Città del Vaticano, e una sede operativa nell'area extraterritoriale di San Giovanni in Laterano. Se ciò non muta l'afferenza al territorio italiano dell'area lateranense, sicuramente dovrebbe indurre a una più accorta valutazione della natura della PUL stessa nella sua dipendenza diretta dalla Santa Sede⁴⁰.

⁴⁰ Questa peculiarità della doppia sede la ritroviamo almeno in un'altra delle Pontificie Università romane, ossia nella Pontificia Università Urbaniana, strettamente connessa alla Congregazione per l'Evangelizzazione dei Popoli, che anch'essa ha un doppio indirizzo “00120 Città del Vaticano” e “Via Urbano VIII, 16 - 00165 Roma” e anch'essa indica una connessione alla telefonia vaticana.



Ciò permette di anticipare che non tutte le Università Pontificie romane hanno il medesimo *status* (come crede la giurisprudenza), ma alcune si distinguono per una diretta gestione da parte della Santa Sede e sono diretta espressione di Essa. Ciò ha poi notevoli ricadute in materia dei rispettivi rapporti di lavoro dato che non tutte le Università Pontificie hanno, di conseguenza, un'attività amministrativa assoggettata all'ordinamento italiano⁴¹.

4 - Che rapporto c'è tra la PUL e la Santa Sede?

Su questo punto si incentra il maggior dissenso tra chi scrive e la ordinanza che ci occupa, in quanto questa ultima tende a escludere dal proprio esame proprio lo statuto e/o comunque l'insieme della normativa che regge la PUL, in quanto promanante da una "parte"⁴² (cosa abbastanza curiosa, se si pensa che non si capisce da chi dovrebbe emanare la regolazione di un ente di un diverso ordinamento giuridico) e parrebbe addirittura citare male lo statuto nell'unico punto in cui lo richiama⁴³.

⁴¹ Condizione prevista, ad esempio, per la operatività del CCNL "Università Pontificie ed Ecclesiastiche" 2017-2020 sottoscritto dalla AGIDAE, da un lato, e da FLC CGIL, CISL UNIVERSITA' e CISL SCUOLA, UIL RUA, SNALS CONF.SAL e SINASCA, dall'altro il 22 settembre 2017 (quattro giorni dopo il deposito della ordinanza che ci occupa) e che, pur riguardando "Università Pontificie, Facoltà ecclesiastiche, Istituti Universitari ecclesiastici, Istituti Superiori di Scienze Religiose, Seminari Maggiori, Istituti di alta formazione, Istituti di formazione universitaria ed accademica gestiti da Enti ecclesiastici, Istituti/Centri/ Associazioni di Ricerca e formazione superiore, Istituti Affiliati, ecc., aderenti all'AGIDAE", espressamente limita, all'art. 16, la sua operatività riguardo alla Università Pontificie alle sole "Università Pontificie la cui attività amministrativa è assoggettata all'ordinamento italiano" e quindi, quanto meno, dando atto che ve ne sono alcune che si trovano in una situazione diversa in quanto direttamente riferibili alla Santa Sede.

⁴² "Restano, così, irrilevanti o comunque non conclusive le interpretazioni fornite unilateralmente (o *prive di rilievo bilaterale*), quali quelle contenute nello Statuto della PUL o in attestazioni sulla PUL provenienti esclusivamente dalla Santa Sede", pagina 12 del testo originale della ordinanza.

⁴³ Nella narrativa l'ordinanza richiama l'art. 52, secondo comma, dello statuto in quanto fondante la richiesta di eventuale applicazione al rapporto della legge dello SCV ... (?), solo che né negli Statuti vigenti all'epoca dei fatti (approvati il 15 ottobre 1987 e poi più volte modificati), né in quelli, approvati il 6 giugno 2017 e vigenti al momento del deposito della ordinanza, a tale indicazione corrisponde una norma siffatta. Per tuziorismo è stato verificato che anche negli statuti approvati dal Senato Accademico della PUL in data 29 maggio 2014 (che però non risulterebbero approvati dalla Congregazione per l'educazione cattolica) in linea tra la documentazione disponibile sul sito della PUL all'epoca della pronunzia, l'art. 52, secondo comma, non risulterebbe citato a proposito.



Comunque, per comprendere il rapporto tra la PUL e la Santa Sede dobbiamo ricostruirne il quadro normativo che la regola.

Innanzitutto a livello codiciale le disposizioni di riferimento sono i cann. 815 e 816⁴⁴, significativamente ricadente nel *liber III - De munere Ecclesiae docendi*, ove si esordisce ribadendo che la Chiesa, in forza della propria funzione di annuncio della verità rivelata, ha proprie università o facoltà ecclesiastiche per l'investigazione delle discipline sacre o connesse con le sacre, e per istruire scientificamente gli studenti nelle medesime discipline; che le università e le facoltà ecclesiastiche possono essere costituite soltanto se erette dalla Sede Apostolica o da Questa approvate; e che alla Santa Sede compete pure la loro superiore direzione. Si prevede poi che le singole università e facoltà ecclesiastiche abbiano propri statuti e ordinamenti degli studi approvati dalla Sede Apostolica. La normativa di diritto comune è poi precisata da specifiche norme pontificie che, all'epoca dei fatti erano imperniate sulla *Costituzione Apostolica Sapientia Christiana*, di Papa Giovanni Paolo II, del 15 aprile 1979, e delle successive *Norme applicative della Sacra Congregazione per l'Educazione Cattolica per la fedele esecuzione della Costituzione Apostolica Sapientia Christiana del 29 aprile 1979*⁴⁵.

Dalla lettura del Proemio alla *Sapientia Christiana* si evince chiaramente la centralità (nella funzione evangelizzatrice della Chiesa) della attività culturale che si va a regolare:

“Difatti, la missione dell'evangelizzazione, che è propria della Chiesa, esige non soltanto che il Vangelo sia predicato in fasce geografiche sempre più vaste ed a moltitudini umane sempre più grandi, ma che siano anche permeati della virtù dello stesso Vangelo i modi di pensare, i criteri di giudizio, le norme d'azione; in una parola, è necessario che tutta la cultura dell'uomo sia penetrata dal Vangelo.

L'ambiente culturale infatti, nel quale l'uomo vive, esercita un notevole influsso sul suo modo di pensare, e conseguentemente sul suo modo di agire; perciò il distacco tra fede e cultura costituisce un grave impedimento all'evangelizzazione, mentre al contrario la cultura informata da spirito cristiano è un valido strumento per la diffusione del Vangelo”.

⁴⁴ Can. 815 — *Ecclesiae, vi muneris sui veritatem revelatam nuntiandi, propriae sunt universitates vel facultates ecclesiasticae ad disciplinas sacras vel cum sacris conexas pervestigandas, atque studentes in iisdem disciplinis scientificae instituendos.*

Can. 816 — § 1. *Universitates et facultates ecclesiasticae constitui tantum possunt erectione ab Apostolica Sede facta aut approbatione ab eadem concessa; eidem competit etiam earundem superius moderamen.*

⁴⁵ Entrambi i testi possono essere letti in w2.vatican.va/content/john-paul-ii/it/apost_constitutions/documents/hf_jp-ii_apc_15041979_sapientia-christiana.html



Per questa funzione di fondo la Chiesa ha promosso sempre

«con speciale impegno Le Facoltà e le Università Ecclesiastiche, cioè quelle che si occupano particolarmente della Rivelazione cristiana e di quelle discipline che ad essa sono connesse, e che perciò, più strettamente si ricollegano alla sua stessa missione evangelizzatrice. A queste facoltà essa ha affidato, innanzitutto, l'ufficio di preparare con particolare cura i propri aspiranti al ministero sacerdotale, all'insegnamento delle scienze sacre, ai compiti più difficili dell'apostolato. È ufficio, inoltre, di queste Facoltà "approfondire i diversi settori delle scienze sacre, in modo che si abbia una cognizione sempre più piena della sacra Rivelazione, sia meglio esplorato il patrimonio della sapienza cristiana, trasmesso dalle generazioni passate, sia favorito il dialogo con i fratelli separati e con i non cristiani, e si risponda alle questioni emergenti dal progresso culturale».

Le Università ecclesiastiche in genere, quindi, svolgono una funzione prettamente ecclesiale, strettamente legata all'evangelizzazione e all'esercizio del *munus docendi*⁴⁶ da parte della Santa Sede, tanto che Essa ha sempre rivendicato il diritto a istituire università da Essa dipendenti, rivendicazione ribadita anche nell'art. 1 della *Sapientia Christiana*⁴⁷.

La *Sapientia Christiana*, poi, oltre a dettare il quadro normativo generale per le università *de quibus*, rinvia agli Statuti (che debbono essere approvati dalla Santa Sede) le regole specifiche per ogni singola Università⁴⁸. Da ciò deriva la centralità di quegli statuti che la Corte di cassazione non ha voluto prendere in esame, e che invece vanno attentamente considerati.

All'epoca dei fatti, gli statuti che regolavano la Pontificia Università Lateranense erano quelli - più volte modificati e integrati - del 15 ottobre 1987⁴⁹.

⁴⁶ La centralità di questa funzione, e la rivendicazione della assoluta libertà di esercizio di fronte al potere civile, è enfatizzata da **D. LE TOURNEAU**, *Los derechos nativos de la Iglesia independientes del poder civil*, in *Ius Canonicum*, 1997, pp. 601-617, qui p. 606: "Ninguna autoridad puede atribuirse el derecho de poner trabas a la misión evangelizadora de la Iglesia. Es decir, que la comunidad política no puede prohibirla, limitarla o someter su ejercicio a determinadas condiciones. En efecto, no es el Estado quien confió este derecho a la Iglesia: ella recibió directamente de su Fundador, Jesucristo, la misión de enseñar a todas las naciones, unida a la promesa de la asistencia del Espíritu Santo y de la permanencia de Cristo en su Iglesia"

⁴⁷ "Art. 1. La Chiesa, per compiere la missione evangelizzatrice affidatale da Cristo, ha il diritto e il dovere di erigere e promuovere Università e Facoltà, che da essa dipendano".

⁴⁸ "Art. 7. Gli Statuti di ciascuna Università o Facoltà, da redigere a norma della presente Costituzione, devono essere approvati dalla Sacra Congregazione per l'Educazione Cattolica".

⁴⁹ Vedi "Testo degli Statuti approvati dalla Congregazione per l'Educazione cattolica il 15 ottobre 1987 come modificati con nota 808179/81 del 19 giugno e del 14 settembre 1998, con nota



In essi si affermava, al comma 1 dell'art. 1, che «*Pontificia Universitas Lateranensis, quae est "Summi Pontificis Universitas" ideoque Sanctae Sedi singulari ratione subiecta, est ecclesiasticarum scientiarum in Urbe Studium, quod gradu academicos confert*», e, a differenziare la PUL da altre Università, interviene l'art. 2 per il quale

"Praeter fines omnibus ecclesiasticis Universitatibus communes, de quibus in art. 3 Const. Ap. Sapientia Christiana, Universitas Lateranensis sibi singulariter proponit Romano Pontifici praesto esse Eique consentanea suae indoli subsidia studiose offerre ad Ecclesiae Universalis Romanaeque dioecesis regimen et pastorale ministerium".

Quindi, fin dai primi articoli gli statuti affermano la natura di "Università del Sommo Pontefice", assoggettata in modo particolare alla Santa Sede che, oltre ai fini propri di tutte le Università ecclesiastiche, svolge quello di ausilio al ministero petrino di governo della Chiesa Universale e della Diocesi di Roma mediante l'apporto del proprio impegno scientifico e didattico.

Già da questo, pare evidente, risaltano la "centralità" e il diretto vincolo alla Santa Sede che caratterizzano la PUL e che dovrebbero caratterizzare gli "enti centrali della Chiesa" qualora non se ne riducesse unilateralmente il significato a sinonimo di *Curia romana*.

Per il resto, lo statuto, oltre a definire nel dettaglio competenze e funzioni di tutte le componenti, evidenzia lo stretto legame che intercorre, anche per il tramite del Gran Cancelliere, con la Congregazione per l'Educazione Cattolica⁵⁰ (per gli aspetti connessi alla didattica, compresa la nomina dei professori), cosa questa comune a tutte le università ecclesiastiche, e - e questa è una peculiarità che evidenzia il rapporto amministrativo diretto con la Santa Sede - con l'Amministrazione del Patrimonio della Sede Apostolica - A.P.S.A.⁵¹ (ora SPE) per i profili economici, stipendiali e pensionistici⁵², cosa questa ultima atta a fare

1580/86 - 808179 del 25 febbraio 1999 e con nota 808/79/85 del 21 giugno 1999", consultabile presso la biblioteca della PUL.

⁵⁰ Vedi, a titolo meramente esemplificativo, artt. 8, secondo comma, e 44, secondo comma.

⁵¹ Successivamente tali competenze sono passate alla Segreteria per l'Economia - SPE. Competenze sulle gestioni pensionistiche erano nel frattempo state devolute anche al Fondo Pensioni Vaticano.

⁵² Anche qui, a titolo meramente esemplificativo, art. 84: "*Docentes, officiales et administrati honoraria, pensiones aliaque iubilationis accessori a ab Administratione Patrimonii Sedis Apostolicae recipiunt, secundum normas in Sanctae Sedis ordinatione statutae*", cosa di non lieve rilievo in quanto così erogate le retribuzioni e le pensioni godono del regime di esenzione fiscale previsto dall'art. 17 del Trattato lateranense "*Le retribuzioni, di qualsiasi natura, dovute*



ricadere le retribuzioni della PUL sotto le esenzioni fiscali previste dall'art. 17 del Trattato lateranense⁵³.

Ma l'intervento economico diretto della Santa Sede nel funzionamento della PUL non si limita al pagamento degli stipendi e delle pensioni, dato che essa è anche la finanziatrice stabile dell'Università⁵⁴.

In sintesi, secondo il quadro normativo esistente all'epoca dei fatti oggetto del giudizio innanzi alla Corte di cassazione, la PUL era⁵⁵ (come tutt'ora è) una università ecclesiastica, eretta dalla Santa Sede, alle sue dirette dipendenze, da essa finanziata, controllata in quanto alla attività scientifica e didattica della Congregazione per l'Educazione Cattolica, e sotto il controllo amministrativo dell'APSA⁵⁶ (poi SPE), caratterizzata dall'impegno a fornire un supporto culturale alla funzione evangelizzatrice universale della Santa Sede e alla formazione culturale del personale ordinato, consacrato e laico. Da questo *status* deriva, tra l'altro, l'esenzione fiscale di cui godono gli emolumenti e le pensioni⁵⁷. Per quanto abbiamo

dalla Santa Sede, dagli altri enti centrali della Chiesa Cattolica e dagli enti gestiti direttamente dalla Santa Sede anche fuori di Roma, a dignitari, impiegati e salariati, anche non stabili, saranno nel territorio italiano esenti, a decorrere dal 1° gennaio 1929, da qualsiasi tributo tanto verso lo Stato quanto verso ogni altro ente", la qual cosa già basta a fare saltare qualsiasi possibilità di comparazione tra sistema retributivo della PUL e sistema retributivo di altri soggetti da utilizzare come tertium comparationis.

⁵³ La portata di tale articolo, ai fini delle necessarie comunicazioni di raccordo, è stata ribadita dall'art. 2, primo comma della *Convenzione tra la Santa Sede e il Governo della Repubblica Italiana in materia fiscale*, firmata nella Città del Vaticano il 1° aprile 2015 "Articolo 2 (Determinazione e versamento delle imposte sui redditi di capitale e sui redditi diversi delle attività finanziarie) 1. Le disposizioni del presente articolo trovano applicazione esclusivamente nei confronti dei seguenti soggetti fiscalmente residenti in Italia ai sensi del testo unico delle imposte sui redditi di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 ("TUIR"), che siano titolari di attività finanziarie presso enti che svolgono professionalmente un'attività di natura finanziaria nello Stato della Città del Vaticano: a) persone fisiche rientranti nelle seguenti categorie: i) chierici e membri degli Istituti di Vita Consacrata e delle Società di Vita Apostolica; ii) **dignitari, impiegati, salariati, anche non stabili, e pensionati della Santa Sede e degli altri enti di cui all'articolo 17 del Trattato del Laterano, che percepiscono i redditi ivi indicati**; b) Istituti di Vita Consacrata, Società di Vita Apostolica ed altri enti con personalità giuridica canonica o civile vaticana. [...]" (in www.vatican.va/roman_curia/secretariat_state/2015/documents/rc-seg-st-20150401_convenzione-materia-fiscale-italia-testo-definitivo.pdf).

⁵⁴ Vedi Art. 82 degli Statuti: "*Universitatis proventus habentur: a) ex ordinarii contributionibus ab Apostolica Sede datis; [...]*".

⁵⁵ Uso il tempo presente, in quanto la natura della PUL emergente dal precedente quadro normativo risulta confermata e rafforzata dalla normativa ora vigente.

⁵⁶ In periodo successivo a quello oggetto del giudizio, le competenze in questione sono state trasferite dalla APSA alla Segreteria per l'economia - SPE.

⁵⁷ Quanto detto è stato successivamente viepiù rafforzato sia nella Costituzione



poi detto sopra la PUL ha sede legale nello SCV e la principale sede operativa nell'area extraterritoriale di San Giovanni in Laterano.

La scelta dell'allocazione della sede operativa in zona extraterritoriale⁵⁸ è stata a suo tempo fatta - con tutta evidenza - per potere garantire che questa attività di servizio al *munus* petrino potesse essere svolta in piena libertà e al riparo da qualsiasi tipo di interferenza.

Prima di passare a trarre le conclusioni di tutto ciò, giova verificare la natura della docenza universitaria in questo ambito di rapporto con la Santa Sede.

5 - La docenza universitaria ecclesiastica è funzione ecclesiale?

La docenza universitaria nelle università ecclesiastiche e pontificie, così come delineata dal quadro normativo vigente sia all'epoca della vicenda sia oggi, si presenta come una funzione ecclesiale. Infatti già la collocazione codiciale della materia ci rimanda a un *munus* ecclesiale (quello *docendi*) al quale in vario modo collaborano tutte le categorie di fedeli. A tale riguardo, in forza del rinvio operato dal can. 818, va considerato quanto previsto dal can. 810, secondo il quale

“È dovere dell'autorità competente secondo gli statuti provvedere che nelle università cattoliche siano nominati docenti i quali, oltre che per l'idoneità scientifica e pedagogica, eccellano per integrità di dottrina e per probità di vita,

Apostolica *Veritatis Gaudium circa le Università e le facoltà ecclesiastiche* sia nei precedenti Statuti del giugno del 2017. Circa la *Veritatis Gaudium* notevole appare lo sforzo a legare sempre più le università alla missione della Chiesa, tanto che già nel proemio si dice *“Strettamente collegato alla missione evangelizzatrice della Chiesa, scaturente anzi dalla sua stessa identità tutta spesa a promuovere l'autentica e integrale crescita della famiglia umana sino alla sua definitiva pienezza in Dio, è il vasto e pluriforme sistema degli studi ecclesiastici fiorito lungo i secoli dalla sapienza del Popolo di Dio, sotto la guida dello Spirito Santo e nel dialogo e discernimento dei segni dei tempi e delle diverse espressioni culturali”*, e nel proseguio, sia del proemio che dell'articolato è tutto un sinfonico ribadire la natura ecclesiale ed evangelizzatrice delle Università ecclesiastiche. Per quanto riguarda la PUL, poi, gli Statuti hanno innanzi tutto rafforzano il legame diretto alla Santa Sede con il ripetuto rinvio al *Regolamento Generale della Curia Romana*, e soprattutto hanno creato tra gli organi statutari (*Consiglio Superiore di Coordinamento*) un organismo di raccordo tra la PUL, la Congregazione per l'educazione cattolica, la Segreteria per l'Economia (alla quale sono passate competenze che prima erano dell'APSA) e addirittura la Segreteria di Stato, vedi art. 2, terzo comma degli Statuti del 2017.

⁵⁸ Non è purtroppo qui possibile dare atto di tutto lo sforzo della dottrina per definire la natura di tale extraterritorialità. Mi permetto di rimandare a **G. DALLA TORRE**, *L'„extraterritorialità“ nel trattato del Laterano*, Giappichelli, Torino, 2016, e a quanto *ivi* citato.



e che, mancando tali requisiti, osservato il modo di procedere definito dagli statuti, siano rimossi dall'incarico",

norma, appunto, richiamata anche nella disciplina delle Università ecclesiastiche e pontificie.

Ergo, una funzione - quella di docenza presso una università cattolica, ma in forza del suddetto rinvio, anche ecclesiastica o pontificia - che si configura non solo per l'inserimento delle norme che la riguardano all'interno del libro sul *munus docendi*, ma che prevede che sul suo esercizio vi sia una stretta vigilanza dell'autorità ecclesiastica non solo sulla idoneità scientifica e pedagogica dei docenti, ma anche sulla loro organicità alla Chiesa evidenziata anche dalla probità di vita oltre che dall'integra adesione alla dottrina della Chiesa. Ciò viene ribadito - per restare nell'arco temporale nel quale si è svolta la vicenda che ci occupa - nella C.A. *Sapientia Christiana* che agli artt. 26 e 27⁵⁹ sottolinea la necessità che i docenti, oltre a essere vagliati e controllati in punto di "onestà di vita, integrità di dottrina, dedizione al dovere", siano debitamente autorizzati dalla Santa Sede, ricevendo la "missio canonica" se impegnati nell'insegnamento di discipline sacre, o comunque il "nulla osta".

Le Norme Applicative, poi, si prendevano cura di specificare all'art. 22 le modalità d'azione qualora si fossero presentati problemi (soprattutto in materia di congruenza con la dottrina cristiana) che imponessero di sospendere o allontanare un docente, prevedendo la garanzia del contraddittorio e la possibilità di ricorrere alla Santa Sede avverso i provvedimenti assunti dall'Università⁶⁰. Ciò trova riscontro negli statuti

⁵⁹ «Art. 26. § 1. Tutti i docenti, di qualsiasi categoria, devono sempre distinguersi per onestà di vita, integrità di dottrina, dedizione al dovere, così da poter efficacemente contribuire al raggiungimento del fine proprio di una Facoltà Ecclesiastica.

§ 2. Coloro poi che insegnano materie concernenti la fede e la morale, occorre che siano consapevoli che tale compito deve essere svolto in piena comunione col Magistero autentico della Chiesa e, in particolare del Romano Pontefice (cfr. *Lumen Gentium*, 25: AAS 57 [1965] 29-31).

Art. 27. § 1. Coloro che insegnano discipline concernenti la fede e la morale devono ricevere, dopo avere emesso la professione di fede, la missione canonica dal Gran Cancelliere o da un suo delegato; essi, infatti, non insegnano per autorità propria, ma in forza della missione ricevuta dalla Chiesa, Gli altri docenti, invece, devono ricevere l'autorizzazione a insegnare dal Gran Cancelliere o dal suo delegato.

§ 2. Tutti i docenti, prima che sia loro conferita la nomina a stabili o siano promossi al più alto ordine didattico, o in ambedue i casi, a seconda di quanto è precisato negli Statuti, hanno bisogno del "nulla osta" della Santa Sede».

⁶⁰ Art. 22. § 1. Sia definito con cura negli Statuti il modo di procedere nei casi di sospensione o di allontanamento del Docente, specialmente per cause riguardanti la dottrina.



della PUL vigenti all'epoca della vicenda, precisamente nell'art. 42 che recita:

"1) Professorem, qui doctrinam catholicam laeserit vel ad magisterium se non esse idoneum ostenderit, Magnus Cancellarius potest missione canonica vel venia docendi privare, salvo semper iure defensionis et servatis praescriptis art. 22, 2-3 Ordinationum.

2) Praeter supra memorato casus professores subsunt normis quas Sancta Sedes de ceterorum suorum officialium disciplina statuerit. Suspensionem autem ab officio aliasque graviores sanctiones irrogat Magnus Cancellarius, servatis praescriptis art. 22, 2-3 Ordinationum ceteras irrogat Rector, adversus cuius decretum patet intra decem dies recursus in suspensivo ad Magnum Cancellarium",

disposizione della quale giova sottolineare sia la predisposizione di un meccanismo amministrativo di ricorso, sia la conferma del diritto a un contraddittorio e a un eventuale ulteriore ricorso alla Santa Sede (in forza del rinvio al sopra citato art. 22 delle Norme Applicative), sia, soprattutto, il rinvio alla disciplina riservata agli ufficiali della Santa Sede (con tutte le tutele di tipo arbitrale e giurisdizionale che ne conseguono).

Tutto ciò non può che radicare la convinzione secondo la quale la docenza nelle università ecclesiastiche è una funzione ecclesiale, e quella presso la PUL è una forma di cooperazione al *munus* petrino, tanto da prevedere l'assoggettamento dei docenti alla disciplina prevista per gli altri ufficiali alle dipendenze della Santa Sede. Quanto detto, lo aggiungo per

§ 2. Si deve cercare, anzitutto, di regolare privatamente la questione tra il Rettore, o il Preside o il Decano, e il Docente stesso. Se non si giunge a un accordo, la questione venga opportunamente trattata da un Consiglio o Commissione competente, in modo che il primo esame del caso sia fatto all'interno dell'Università o della Facoltà. Se ciò non è sufficiente, la questione sia deferita al Gran Cancelliere, il quale, insieme con persone esperte dell'Università, o della Facoltà, o a queste esterne, esamini la vertenza per provvedervi nel modo opportuno. Resta comunque aperta la possibilità del ricorso alla Santa Sede per una definitiva soluzione del caso, avendo cura di sempre assicurare al Docente la facoltà di esporre e di difendere la propria causa.

§ 3. Tuttavia, nei casi più gravi o urgenti, al fine di provvedere al bene degli studenti e dei fedeli, il Gran Cancelliere sospenda "*ad tempus*" il Docente, finché non sia concluso il procedimento ordinario.



completezza, va confermato anche alla luce dell'attuale quadro normativo vigente⁶¹, sostanzialmente sovrapponibile al precedente, e statutario⁶².

⁶¹ Vedi CA *Veritatis Gaudium*, artt. 25-27: "Art. 25. § 1. Perché uno sia legittimamente cooptato tra i docenti stabili di una Facoltà, si richiede che egli:

1° si distingua per ricchezza di dottrina, per testimonianza di vita cristiana e ecclesiale, per senso di responsabilità;

2° sia fornito del congruo dottorato o di titolo equipollente, o di meriti scientifici del tutto singolari;

3° si sia dimostrato idoneo alla ricerca scientifica con documenti probanti, in particolare con la pubblicazione di dissertazioni;

4° dimostri di possedere capacità didattica all'insegnamento.

§ 2. Questi requisiti per l'assunzione dei docenti stabili devono essere applicati, fatte le debite proporzioni, ai docenti non stabili.

§ 3. I requisiti scientifici per la cooptazione dei docenti in vigore nella prassi universitaria della regione dovranno essere tenuti opportunamente in conto.

Art. 26. § 1. Tutti i docenti, di qualsiasi categoria, devono sempre distinguersi per onestà di vita, integrità di dottrina, dedizione al dovere, così da poter efficacemente contribuire al raggiungimento del fine proprio di una istituzione accademica ecclesiastica. Quando viene meno uno di questi requisiti, i docenti devono essere rimossi dal loro incarico, osservando il procedimento previsto (cfr cann. 810, § 1 e 818 CIC).

§ 2. Coloro poi che insegnano materie concernenti la fede e la morale, occorre che siano consapevoli che tale compito deve essere svolto in piena comunione col Magistero autentico della Chiesa e, in particolare del Romano Pontefice (cfr *Lumen gentium*, 25, 21 novembre 1965: AAS 57 [1965], 29-31; nonché l'Istruzione della Congregazione per la Dottrina della Fede sulla vocazione ecclesiale del teologo, *Donum veritatis*, 24 maggio 1990: AAS 82 [1990], 1550-1570).

Art. 27. § 1. Coloro che insegnano discipline concernenti la fede e la morale devono ricevere, dopo aver emesso la professione di fede (cfr can. 833, n. 7 CIC), la missione canonica dal Gran Cancelliere o da un suo delegato; essi, infatti, non insegnano per autorità propria, ma in forza della missione ricevuta dalla Chiesa. Gli altri docenti, invece, devono ricevere l'autorizzazione ad insegnare dal Gran Cancelliere o dal suo delegato.

§ 2. Tutti i docenti, prima che sia loro conferita la nomina a stabili o siano promossi al più alto ordine didattico, o in entrambi i casi, a seconda di quanto è precisato negli Statuti, hanno bisogno del nulla osta della Santa Sede", e art. 24 delle Norme Applicative "Art. 24. § 1. Sia definito con cura negli Statuti il modo di procedere nei casi di sospensione o di rimozione del docente, specialmente per cause riguardanti la dottrina.

§ 2. Si deve cercare, anzitutto, di regolare privatamente la questione tra il Rettore, o il Preside o il Decano, ed il docente stesso. Se non si giunge ad un accordo, la questione venga opportunamente trattata da un Consiglio o Commissione competente, in modo che il primo esame del caso sia fatto all'interno dell'Università o della Facoltà. Se ciò non è sufficiente, la questione sia deferita al Gran Cancelliere, il quale, insieme con persone esperte dell'Università, o della Facoltà, o a queste esterne, esamini la vertenza per provvedervi nel modo opportuno. È sempre da assicurare al docente il diritto di conoscere la causa e le prove, nonché di esporre e difendere le proprie ragioni. Resta comunque il diritto di ricorso alla Santa Sede per una definitiva soluzione del caso (cfr cann. 1732-1739 CIC; cann. 996-1006 CCEO; can. 1445, § 2 CIC; Giovanni Paolo II, Cost. ap. *Pastor bonus*, art. 123: AAS 80 [1988], 891-892).

§ 3. Tuttavia, nei casi più gravi o urgenti, al fine di provvedere al bene degli studenti e dei fedeli, il Gran Cancelliere sospenda ad tempus il docente, finché non sia concluso il procedimento



6 - La Santa Sede si è vista riconoscere in sede internazionale la sua competenza sulle università ecclesiastiche e pontificie?

La domanda è pressoché retorica, in quanto al di là dell'antichissima tradizione universitaria, negli ultimi decenni plurimi sono stati gli strumenti internazionali ai quali la Santa Sede ha aderito in materia quale soggetto munito di potestà sulle proprie università. Così, nota la dottrina:

“Nel campo dell'educazione [...] è forte lo sforzo per ottemperare al ricco complesso di impegni internazionali, tra cui assume particolare rilievo la Convenzione sul riconoscimento delle qualifiche relative all'insegnamento superiore nella regione europea. Questa è stata redatta in collaborazione con l'UNESCO e ne recepisce le linee guida, in modo da offrire norme allineate e compatibili con i protocolli adottati per regioni viciniori così da consentire la circolazione dei titoli in un regime di equipollenza predeterminato”⁶³.

ordinario”.

⁶² “Art. 46. - § 1. I professori sono soggetti alle norme che la Santa Sede ha stabilito riguardo alla disciplina dei suoi Officiali.

§ 2. Il Gran Cancelliere può privare della missio canonica o licenza di insegnamento il professore che abbia insegnato contro la dottrina cattolica o che si sia mostrato non più idoneo alla docenza, fatto sempre salvo il diritto alla difesa e osservato quanto prescritto dall'art. 22 § 2 e § 3 delle Norme Applicative della Cost. Apost. Sapiientia christiana.

§ 3. Il Gran Cancelliere irroga la sospensione dall'ufficio e le altre sanzioni più gravi, osservato quanto prescritto dall'art. 22 § 2 e § 3 delle Norme Applicative della Cost. Apost. Sapiientia Christiana. Le restanti pene vengono irrogate dal Rettore, contro il cui decreto è concesso entro dieci giorni il ricorso “in suspensivo” al Gran Cancelliere”.

⁶³ Così **L. CAVEADA**, *Questioni aperte sulla presenza della Santa Sede nel diritto internazionale*, Wolters Kluwer-CEDAM, Milano, 2018, p. 493. La convenzione alla quale si fa cenno è la COUNCIL OF EUROPE, *Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education in the European Region, Lisbon 11 April 1997*, in *European Treaty Series*, 165. Detta Convenzione è stata elaborata congiuntamente dal Consiglio d'Europa e dall'UNESCO. Essa tende ad armonizzare il quadro giuridico a livello europeo e a sostituire nel lungo termine sei altri trattati in vigore in questo campo adottati nell'ambito del Consiglio d'Europa o dell'UNESCO.

La Convenzione ha per scopo di facilitare il riconoscimento da una Parte delle qualificazioni rilasciate da un'altra. Essa prevede che l'esame dei documenti devono essere fatti in modo equo e in un termine ragionevole. Il riconoscimento di una qualificazione può essere rifiutato solo se quella sia sostanzialmente differente da quelle rilasciate dal paese ospite e spetterà all'istituto di riconoscimento di provare ciò. Le Parti indicano a l'uno dei depositari della Convenzione le autorità competenti incaricate di prendere le diverse decisioni in materia di riconoscimento.

Due organi, vale a dire il Comitato della Convenzione sul riconoscimento delle qualifiche concernenti l'insegnamento superiore nella regione europea e la Rete europea dei Centri nazionali d'informazione sul riconoscimento e la mobilità accademica (ENIC) controllano, promuovono e agevolano l'applicazione della Convenzione. Il Comitato è

24



Assai rilevante è come tale convenzione sottolinei che, nell'ambito della tutela del diritto umano alla istruzione, gli istituti di formazione superiori costituiscano, in forza del pluralismo di impostazioni culturali, sociali, filosofiche e religiose, un "eccezionale patrimonio" e svolgano un'essenziale funzione di promozione della pace e della mutua conoscenza⁶⁴. La Santa Sede è tra i soggetti firmatari di tale convenzione che ha ratificato il 28 febbraio 2001. In questo quadro

*"La Santa Sede, tramite la Congregazione per l'Educazione Cattolica, garantisce il corretto svolgimento dell'opera educativa operando la vigilanza sugli istituti di educazione cattolica: è a questo livello che vengono implementate le convenzioni riguardanti i titoli scolastici ed accademici"*⁶⁵.

Già molti anni prima, la Santa Sede aveva deciso di accedere, nel 1962, alla *European Cultural Convention*⁶⁶, avente quale obiettivo lo sviluppo di una reciproca comprensione tra i popoli europei e un reciproco apprezzamento

incaricato di promuovere la sua applicazione e di controllare la sua realizzazione. A tale fine, esso può adottare, alla maggioranza delle Parti, delle raccomandazioni, delle dichiarazioni, dei Protocolli e dei codici di buona condotta. Il Comitato chiede il parere della Rete ENIC prima di prendere le sue decisioni. Quanto alla Rete, questo sostiene e aiuta la messa in opera pratica della Convenzione da parte delle autorità nazionali.

⁶⁴ Dal preambolo della Convenzione: "Coscienti del fatto che il diritto all'istruzione è un diritto dell'uomo e che l'insegnamento superiore, che svolge un ruolo preminente nell'apprendimento e nel progresso conoscitivo, costituisce un eccezionale patrimonio culturale e scientifico, sia per gli individui sia per la società:

Considerato che l'insegnamento superiore dovrebbe svolgere un ruolo essenziale nella promozione della pace, della comprensione reciproca, della tolleranza e che contribuisce all'istituzione di relazioni di fiducia tra i popoli e le nazioni;

Considerato che la grande diversità dei sistemi di insegnamento esistenti nella regione europea rifletta le diversità culturali, sociali, politiche, filosofiche, religiose ed economiche e rappresenti quindi un eccezionale patrimonio che è opportuno salvaguardare:

Desiderose di permettere a tutti gli abitanti della regione di beneficiare pienamente del patrimonio rappresentato da tale diversità facilitando ai cittadini di ciascuno Stato contraente l'accesso alle risorse dell'educazione degli altri Stati contraenti ed in particolare autorizzandoli a proseguire la loro formazione, o effettuare un periodo di studi, negli istituti scolastici di tali altri Stati;

Considerato che il riconoscimento degli studi, dei certificati, dei diplomi e dei titoli ottenuti in un altro Paese della regione europea costituisce un'importante misura in vista della promozione della mobilità accademica tra le Parti;

Riconoscendo una grande importanza al principio dell'autonomia degli istituti, e coscienti della necessità di salvaguardare e proteggere tale principio;

Convinte che un riconoscimento equo delle qualifiche rappresenti un elemento fondamentale del diritto all'educazione ed una responsabilità della società".

⁶⁵ Così L. CAVEADA, *Questioni aperte*, cit., p.494.

⁶⁶ *European Cultural Convention*, Paris, 19 December 1954, in *European Treaty Series*, n. 18.



delle diversità culturali, la salvaguardia della cultura europea, la promozione di contributi nazionali a un patrimonio culturale comune dell'Europa nel rispetto degli stessi valori fondamentali, incoraggiando, in particolare, lo studio delle lingue, della storia e della civiltà delle Parti della Convenzione. La Convenzione contribuisce a un'azione concertata incoraggiando attività culturali di interesse europeo. L'aver fatto accesso a questa remota Convenzione, ha consentito alla Santa Sede di aderire, nel 2003, al c.d. "Processo di Bologna"⁶⁷, entrando in tal modo nello *Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore*⁶⁸, e impegnandosi, come le altre Parti contraenti, a perseguire e realizzare gli obiettivi del *Processo di Bologna* nel proprio sistema di istruzione superiore⁶⁹. Ciò che a noi qui maggiormente interessa è sottolineare come in questo ambito teso a creare uno *Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore* le Alte Parti si siano impegnate a procedere ad alcune riforme strutturali di rilievo nei propri rispettivi ordinamenti interni⁷⁰. L'impatto di tali riforme strutturali sulle Università ecclesiastiche e pontificie è stato notevole⁷¹:

⁶⁷ Vedi www.processodibologna.it/il-processo-di-bologna/.

⁶⁸ Lo "Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore" si basa su un accordo intergovernativo di collaborazione formalmente sottoscritto nella Conferenza interministeriale tenuta a Budapest e Vienna nel marzo 2010. L'iniziativa era stata lanciata come *Processo di Bologna* alla conferenza dei ministri dell'istruzione superiore che si era tenuta a Bologna nel giugno 1999 ed era stata ispirata dall'incontro dei Ministri di Francia, Germania, Italia e Regno Unito del 1998.

⁶⁹ L'obiettivo del Processo di Bologna è quello di costruire, appunto, uno Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore che: si fondi sulla libertà accademica, l'autonomia istituzionale e la partecipazione di docenti e studenti al governo dell'istruzione superiore; • generi qualità accademica, sviluppo economico e coesione sociale; incoraggi studenti e docenti a muoversi liberamente; sviluppi la dimensione sociale dell'istruzione superiore; • favorisca l'occupabilità e l'apprendimento permanente dei laureati; consideri studenti e docenti come membri della comunità accademica; • si apra all'esterno e collabori con l'istruzione superiore di altre parti del mondo" (così in www.processodibologna.it/il-processo-di-bologna/).

⁷⁰ L'impegno riguarda l'introduzione di un sistema di titoli comprensibili e comparabili (il sistema a tre cicli di primo, secondo e terzo livello); la trasparenza dei corsi di studio attraverso un comune sistema di crediti basato sul carico di lavoro e i risultati si apprendimento, e attraverso il Diploma Supplement; il riconoscimento dei titoli e dei periodi di studio; un approccio condiviso all'assicurazione della qualità; l'attuazione di un quadro dei titoli per lo Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore (così in www.processodibologna.it/il-processo-di-bologna/).

⁷¹ Su tutto ciò, vedi **B. ESPOSITO**, *L'adesione della Santa Sede al Processo di Bologna (periodo 2003-2005): sue conseguenze immediate e prospettive future per l'ordinamento degli studi nelle Università e Facoltà ecclesiastiche*, in *Angelicum*, 2006, pp. 143-176.



“Innanzitutto vi è stata l’istituzione dell’Agenzia per la Valutazione e la Promozione della Qualità delle Università e Facoltà ecclesiastiche della Santa Sede (AVEPRO) che tramite una visita canonica esamina e valuta le Università o Facoltà ecclesiastiche deputate a rilasciare titoli pontifici che siano riconosciuti dagli Stati. Inoltre l’Agenzia ha il compito di promuovere l’adozione degli standards previsti dal processo di integrazione; per questo vengono diramate lettere circolari o note informative”⁷².

La creazione dell’AVEPRO⁷³ ha poi

“resa necessaria una modifica della norma di diritto comune (e precisamente delle Norme Applicative della Sacra Congregazione per l’Educazione Cattolica per la fedele esecuzione della Costituzione apostolica “Sapientia Christiana”, art 8 n.6 e art. 14 n.6): Congregatio de institutione catholica, Decretum: Attenta consuetudine, 22 septembris 2015, in corso di pubblicazione. Da ultimo si veda la nuova Costituzione Apostolica Veritatis Gaudium sulle Università e Facoltà pontificie”⁷⁴.

Ora, di fronte a un tale massiccio impegno assunto a livello internazionale della Santa Sede a uniformare, anche attraverso una attenta valutazione e tutela degli *standards* didattici e scientifici, l’attività delle Università ecclesiastiche e pontificie, attraverso l’uso di una *potestas* internazionalmente a Essa a tal fine evidentemente riconosciuta, ben bizzarro appare l’intento del magistrato italiano (ossia del magistrato di una delle altre Alte Parti firmatarie di detti accordi, e partecipe del medesimo “Processo”) di voler interferire (con l’eventuale “reintegra”) proprio sulla scelta dei docenti che sono il cuore e il motore stesso della qualità di un’istituzione universitaria, specie se tale istituzione universitaria appartiene, viene finanziata, viene controllata e gestita direttamente dalla medesima Santa Sede e ha la sede legale nello Stato del quale la Santa Sede è sovrana, e la principale sede operativa in un’area sulla quale alla Santa Sede vengono riconosciute talune immunità funzionali al libero perseguimento delle Sue funzioni istituzionali. Ma questo non è l’unico

⁷² Così L. CAVEADA, *Questioni aperte*, cit., p.495.

⁷³ L’Agenzia della Santa Sede per la Valutazione e la Promozione della Qualità delle Università e Facoltà Ecclesiastiche (AVEPRO), eretta dal Sommo Pontefice Benedetto XVI con Chirografo del 19 settembre 2007 è un’Istituzione collegata con la Santa Sede, a norma degli artt. 186 e 190-191 della Costituzione Apostolica Pastor Bonus. Il compito dell’Agenzia è promuovere e sviluppare una cultura della qualità all’interno delle istituzioni accademiche direttamente dipendenti dalla Santa Sede e di assicurare loro criteri qualitativi validi a livello internazionale (vedi www.avepro.glauco.it/avepro/italiano/00000012_Chi_siamo.html).

⁷⁴ Così L. CAVEADA, *Questioni aperte*, cit., p.495, sub nota 111.



profilo che rende sorprendente questa pretesa di esercizio della propria giurisdizione che promana dalla ordinanza *de qua*.

7 - Inquadramento della materia così ricostruita nella normativa pattizia

A questo punto probabilmente la natura della PUL risulta più correttamente definibile. Essa è una università Ecclesiastica, definita Pontificia per il particolare rapporto con la Santa Sede che caratterizza questa categoria di università ecclesiastiche, eretta e direttamente dipendente nonché finanziata, vigilata e amministrata dalla Santa Sede, caratterizzata dalla particolare *missio* di coadiuvare, con il proprio supporto di ricerca scientifica e di formazione professionale, il Romano Pontefice nell'esercizio della Sua funzione a favore sia della Chiesa universale sia della Chiesa di Roma, di esercizio del suo *munus docendi*. I docenti di tale università debbono essere (oltreché scientificamente validi) consapevolmente organici alla Chiesa cattolica (anche mediante la personale e manifesta adesione alla dottrina cristiana e alla testimonianza di una vita conforme alla morale predicata dalla Chiesa⁷⁵). La PUL è pertanto una struttura della quale il Romano Pontefice si serve per la propria funzione a favore della Chiesa, e i suoi docenti fanno parte di quella "*particolare comunità costituita da quanti - uomini e donne, sacerdoti, religiosi e laici - si prodigano, nei suoi dicasteri e uffici, al servizio della Chiesa universale*"⁷⁶.

Tale Università ha sede legale nello Stato della Città del Vaticano e la principale sede operativa nell'area extraterritoriale annessa alla Basilica di San Giovanni in Laterano.

Su tale Università la Santa Sede esercita una *potestas* internazionalmente riconosciuta, tesa a garantire il rispetto degli impegni da Essa assunti circa la equipollenza degli *standards* qualitativi di detta Università a quelli indicati dagli accordi europei e internazionali che sono alla base del c.d. "*Processo di Bologna*".

Cosa comporta tutto ciò a livello di rapporti con lo Stato Italiano? Innanzi tutto comporta che la PUL non possa essere ritenuta - come fa la ordinanza - un mero ente ecclesiastico, in quanto essa è un ente canonico direttamente dipendente dalla Santa Sede.

⁷⁵ Ciò con l'eccezione della consapevole cooptazione di docenti non cristiani per particolari esigenze.

⁷⁶ Lettera del Sommo Pontefice Giovanni Paolo II circa il significato del lavoro prestato alla Sede Apostolica (20 novembre 1982), in AAS, 1983, pp. 119-125.



È un ente centrale della Chiesa?

Qui la risposta si fa articolata perché - per i contraccolpi di una giurisprudenza tutta tesa a ridurre al minimo l'estensione di tale categoria - oggi si vorrebbe che l'espressione "ente centrale" debba necessariamente coincidere con quella di Curia romana (con una equazione che lascia perplessi visto che allora non si capirebbe perché le Alte Parti non abbiano a suo tempo utilizzato tale espressione ben nota, invece di crearne una del tutto nuova ed estranea alla tradizione canonistica).

Chi scrive pensa che così non sia.

È oramai nota la radicalizzazione della dottrina in due posizioni difficilmente conciliabili: una - debitrice della giurisprudenza post 1984 della Cassazione e ribadita - per il tramite del *votum pro rei veritate* prodotto dal ricorrente - da questa e da precedenti pronunzie della Corte di cassazione, l'altra che potrei sintetizzare con la classica posizione del Dalla Torre per il quale

«L'uso dell'espressione "enti centrali" sottende [...] l'intento delle due Parti contraenti di indicare una categoria di soggetti esenti da ogni ingerenza dello Stato italiano, più ampia rispetto alla Curia romana, nella quale questa è quindi ricompresa. In tal senso, del resto, si è sviluppata la prassi, che ha così manifestato la comune intenzione delle Parti contraenti di dare alla formula «enti centrali della Chiesa», posta da una norma di origine convenzionale, una interpretazione ampia»⁷⁷,

interpretazione ampia, della quale da atto anche il Finocchiaro⁷⁸ per il quale

«al fine di determinare i soggetti cui spetta la garanzia contenuta nell'art. 11 del Trattato, poiché la formula "enti centrali della Chiesa" è posta da una norma d'origine convenzionale, sembra corretto tentarne l'interpretazione secondo il canone che suggerisce di considerare anche la comune intenzione delle alte parti contraenti, quale risulta dal loro comportamento successivo alla stipulazione dell'accordo».

Ora questa interpretazione ampia, che trovava sicuramente riscontro nelle trattative che portarono alla firma dei Patti Lateranensi è stata mantenuta salda dalla giurisprudenza per molti decenni, entrando in crisi, dal punto di vista civilistico, con la giurisprudenza post 1984 relativa ai rapporti di lavoro con l'ospedale Bambin Gesù e con le Basiliche romane, e a seguire con la Pontificia Università Gregoriana e con il Collegio Americano del

⁷⁷ Così in **G. DALLA TORRE**, *Santa Sede e enti centrali della Chiesa*, in *Digesto*, 4^a ed., vol. XIII, Pubblicistico, UTET, Torino, 1998, pp. 589-598, qui edizione digitale, § 4.

⁷⁸ **F. FINOCCHIARO**, *Enti Centrali della Chiesa Cattolica*, in *Enciclopedia Giuridica*, vol. XII, Treccani, Roma, 1989, p. 2.



Nord, e dal punto di vista penalistico, con la nota sentenza delle Sezioni Unite sulla Radio Vaticana⁷⁹.

Sulla genesi dell'art. 11 del Trattato lateranense mi permetto di rinviare ad altri miei scritti⁸⁰, qui mi preme solo ricordare come dall'analisi delle trattative emerga - a mio avviso chiaramente - come l'art. 11 del Trattato lateranense nasca in quella fase delle trattative nella quale si cerca di risolvere il problema della limitata estensione territoriale della Città del Vaticano e della conseguente impossibilità di allocare in 44 ettari (in gran parte occupati dalla Basilica Vaticana) tutti gli strumenti di supporto della Santa Sede⁸¹. Nella impossibilità politica per il Primo Ministro Benito Mussolini di procedere a concessioni territoriali ancorché minime⁸², che

⁷⁹ Mi permetto di rinviare al riguardo a **S. CARMIGNANI CARIDI**, *Rapporti interordinamentali: Santa Sede, Stato della Città del Vaticano e Giudici ecclesiastici davanti al Giudice dello Stato*, in *Il diritto ecclesiastico*, 2012, fasc. 3-4, pp. 465-534, e a **S. CARMIGNANI CARIDI**, *Curia romana, enti canonici operanti nello Stato della Città del Vaticano o negli immobili "immuni", enti vaticani. Incerti confini e rapporti con il giudice dello Stato italiano*, in G. Boni, E. Camassa, P. Cavana, P. Lillo, V. Turchi (a cura di) *Recte Sapere. Studi in onore di Giuseppe Dalla Torre*, vol. II, Giappichelli, Torino, 2014, pp. 797-830.

⁸⁰ **S. CARMIGNANI CARIDI**, *Giurisdizione italiana ed enti centrali della Chiesa: la Radio Vaticana e i limiti alle emissioni elettromagnetiche*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2002, fasc. 3, pp. 970-993 (anche in *www.olir.it*, maggio 2005); **S. CARMIGNANI CARIDI**, *Significato e portata dell'art. 11 del Trattato lateranense*, in G. Dalla Torre, C. Mirabelli (a cura di), *Radio vaticana e ordinamento italiano*, Giappichelli, Torino, 2005, pp. 1-16.

⁸¹ Il 14 gennaio 1929, Benito Mussolini, in una delle sue frequenti lettere al Re con le quali teneva costantemente informato questo ultimo sulle trattative con la Santa Sede, scriveva «L'articolo 11 si giustifica colla assoluta esiguità territoriale dello Stato che si crea. Il terzo paragrafo dell'articolo 11 che comincia colle parole: "Gli Ecclesiastici", ecc., figura già nella attuale legge delle Guarentigie»; la lettera può essere letta in **C.A. BIGGINI**, *Storia inedita della Conciliazione*, Garzanti, Milano, 1942, pp. 310-312, e in E. Susmel, D. Susmel (cur.), *Opera Omnia di Benito Mussolini*, vol. XXIII, *Dal discorso dell'Ascensione agli Accordi del Laterano (27 maggio 1927-11 febbraio 1929)*, La Fenice, Firenze, 1957, pp. 313-315.

⁸² Sintomatica di questa impossibilità è la lettera che Benito Mussolini inviò la sera precedente alla firma dei Patti al Re, sul quale notoriamente premeva l'opposizione "di destra" alla stipula dei Patti, «Avendo fatto ieri sera presente al professor Pacelli il mio caso di coscienza per la cessione della striscia di strada davanti al palazzo del Sant'Uffizio - sebbene dell'ordine di grandezza del metroquadrato - la Santa Sede vi ha rinunciato e ha rinunciato anche a comprendere tutto l'intero edificio, nel territorio della "Città del Vaticano", contentandosi della immunità. Il Sant'Uffizio sarà, quindi, aggiunto al numero degli edifici che di tale immunità godranno. Meglio questa che l'altra soluzione»: così in **C.A. BIGGINI**, *Storia inedita*, cit., p. 326, e in Susmel E., Susmel D. (cur.), *Opera Omnia di Benito Mussolini*, cit., p. 320. Vedi al riguardo **F. PACELLI**, *Diario della Conciliazione. Con verbali e appendice di documenti*, a cura di Maccarone M., Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 1959, *Diario*, p. 125, che parla anche della "meraviglia" di Mussolini di fronte a tale rinuncia.



andassero oltre l'area mai occupata *de facto* dalle truppe italiane, vennero proposte alla Santa Sede una serie di garanzie sia sugli enti sottratti a "ogni ingerenza" (il cui novero, però, si andò sempre più riducendo man mano che ci si avvicinava all'accordo, fino a ridursi alla categoria non ben definita degli enti centrali), sia mediante la concessione di aree a vario titolo immuni. Di fronte alla posizione italiana⁸³ tesa a ridurre il numero degli enti al riparo da "ogni ingerenza" e considerata la evidente insufficienza dei 44 ettari di territorio in sovranità a garantire quella l'indipendenza delle varie strutture delle quali si avvaleva la Santa Sede nella sua attività di governo della Chiesa universale, indipendenza la cui necessità di riconoscimento e garanzia era alla base delle trattative stesse, dopo la stesura dell'art. 11 del Trattato lateranense la Santa Sede non assunse atteggiamenti intransigenti⁸⁴, in quanto paga di un'interpretazione di quella disposizione coerente con l'affermazione del negoziatore italiano Barone dalla quale

⁸³ Benito Mussolini, nel suo discorso sui Patti del Laterano a Senato del 25 maggio 1929 avrà modo di affermare: "Anche la frase del senatore Scialoja sul "non vastissimo territorio", non è di mio completo gradimento. Non solo il territorio non è vastissimo, ma non è nemmeno vasto. Non solo non è vasto, ma non è nemmeno piccolo. E in realtà minimo. Irrilevante. Padre Semeria a Trieste lo ha chiamato il territorio "ti vedo e non ti vedo". Per farlo risultare in una carta geografica, ci vuole una "scala" eccezionale. Ettari quarantaquattro di fronte alla Roma del 1929, anno VII, che conta un milione di abitanti, di fronte all'Italia che, dal 1870 in poi, ha ancora aumentato notevolmente il suo territorio metropolitano e coloniale, ettari quarantaquattro sono veramente il "corpo ridotto al minimo necessario per sostenere lo spirito". Sarebbe stato veramente crudele, oserei dire assurdo, voler restringere ancora questo territorio, a meno che non si pensasse di dover limitare la sovranità al solo "studio" del Sommo Pontefice»: in Susmel E., Susmel D. (cur.), *Opera Omnia di Benito Mussolini*, vol. XXIV, *Dagli Accordi del Laterano al dodicesimo anniversario della fondazione dei Fasci (12 febbraio 1929 - 23 marzo 1931)*, La Fenice, Firenze, 1958, p. 98 ss., qui p. 103.

⁸⁴ Anche di questo dà atto Benito Mussolini. Così nel discorso alla Camera dei deputati del 13 maggio 1929 ricorda: "La Città del Vaticano è grande per quello che è, per quello che rappresenta, non per un chilometro quadrato in più o in meno. Bisogna riconoscere che da questo punto di vista, il Santo Padre è venuto egregiamente incontro al desiderio del Governo italiano. Voglio dire di più, che all'ultimo minuto, il 10 febbraio, alla vigilia della firma degli accordi, quando si trattava di cedere cinquecento metri quadrati perché sorgesse una cancellata di fronte al Santo Uffizio, quando il Santo Padre seppe che questo turbava la mia coscienza di geloso custode dell'integrità territoriale dello Stato, che non può pensare se non ad accrescere questo territorio giammai a diminuirlo, il Santo Padre andava ancora oltre i miei desideri, e poiché sarebbe stato un po' grottesco che la facciata di un edificio fosse stata posta a confine di uno Stato, rinunciava all'intero edificio e annessi e lo passava nel novero degli altri che godono soltanto dell'immunità diplomatica": così nella *Relazione alla Camera dei Deputati sugli Accordi del Laterano*, del 13 maggio 1929 che può essere letta in **B. MUSSOLINI**, *Gli Accordi del Laterano. Discorsi al Parlamento*, Libreria del Littorio, Roma, 1929, p. 75, e in E. Susmel, D. Susmel (cur.), *Opera Omnia di Benito Mussolini*, vol. XXIV, cit., p. 43 ss., qui p. 76.



aveva preso le mosse la progressiva rinuncia alle pretese territoriali, ossia che sulle aree extraterritoriali, *“destinate all’esplicamento di funzioni del governo centrale della Chiesa [...] il Papa godrà di una posizione assolutamente sovrana, senza possibilità - nemmeno giuridica - di ingerenze da parte del Governo italiano”*⁸⁵.

Ergo, l’art. 11 del Trattato e le previsioni di particolari immunità a vantaggio di determinate aree hanno - nel disegno originario del Trattato lateranense - la funzione di garantire quella libertà di azione al riparo da interventi dei diversi poteri dello Stato italiano la mancanza della quale *“era”* la *“Questione romana”* che si intendeva risolvere. Tale libertà di azione era quindi il cuore stesso del Trattato.

La giurisprudenza degli anni successivi al 1984, che non mi dilungo a descrivere, sia perché correttamente riportata nella ordinanza e nella sua fonte prossima costituita dall’ampio e dotto *votum* del Prof. Ilia Pasquali Cerioli, sia perché nel dettaglio descritta (e criticata) per l’arco temporale 1984-2012 in miei precedenti scritti ai quali faccio - per brevità e come sopra detto - rinvio⁸⁶, ha perso di vista questa centralità ontologica della tutela della libertà di azione senza condizionamenti per la Santa Sede, e, in applicazione del canone dell’interpretazione meno gravosa per lo Stato italiano, ha progressivamente svuotato di contenuto e di significato il Trattato medesimo, anziché ricorrere al *“canone che suggerisce di considerare anche la comune intenzione delle alte parti contraenti, quale risulta dal loro comportamento successivo alla stipulazione dell’accordo”*, acutamente proposto sopra dal Finocchiaro.

Ora, l’idea che testi fondanti vadano interpretati secondo questo ultimo canone non è affatto posizione isolata, tanto che essa è diventata uno dei fili conduttori, ad esempio, di ampia parte della giurisprudenza della Corte Suprema USA, secondo il parametro del c.d. *“original intent”* propugnato soprattutto dal Giudice Antonin Scalia⁸⁷.

⁸⁵ In F. PACELLI, *Diario della Conciliazione*, cit., Appendice, pp. 336-337.

⁸⁶ S. CARMIGNANI CARIDI, *Giurisdizione italiana*, cit., pp. 970-993 (anche in *www.olir.it*, maggio 2005); S. CARMIGNANI CARIDI, *Significato e portata*, cit., pp. 1-16.

⁸⁷ Al riguardo la letteratura è molto vasta. A titolo di esempio, vedi G. KANNAR, *The Constitutional Catechism of Antonin Scalia*, in *The Yale Law Journal*, 1990, pp. 1297-1357; A. STOCK, *Justice Scalia’s Use of Sources in Statutory and Constitutional Interpretation: How Congress Always Loses*, in *Duke Law Journal*, 1990, pp. 160-192; B. MEYLER, *Towards a Common Law Originalism*, in *Stanford Law Review*, 2006, pp. 551-600; T.B. COLBY, P.J. SMITH, *Living Originalism*, in *Duke Law Journal*, 2009, pp. 239-307; J. GREENE, *Rule Originalism*, in *Columbia Law Review*, 2016, pp. 1639-1704. Per un panorama scientifico italiano sul pensiero di Scalia, vedi G.F. FERRARI, *Nino Scalia: Analisi giurisprudenziale del pensiero di un giudice conservatore*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2016, p. 1191 ss. In Italia



Come dicevo, dal 1984 in poi la Corte di cassazione (che in precedenza aveva adottato il criterio aderente all'intento di garantire la libertà della Santa Sede mediante ampio riconoscimento d'immunità dalla giurisdizione italiana riguardo ai rapporti di lavoro con essa instaurati⁸⁸) ha proceduto lungo una linea di progressivo distacco dall'*original intent* scaturente dal Trattato, sia negando che una serie di attività svolte da enti o organi della Santa Sede al di fuori dei 44 ettari dello SCV fossero riconducibili ai fini istituzionali sui quali si poteva riconoscere l'esercizio di sovranità della Santa Sede stessa (ridotti a quelli di religione e di culto, sulla scorta della normativa successiva alla revisione concordataria in materia di enti ecclesiastici italiani), escludendo che tra di essi potesse rientrare l'assistenza ospedaliera⁸⁹, ovvero riterrà ammissibile il sindacato di legittimità del licenziamento di dipendenti di Basiliche romane⁹⁰, ovvero

qualche illustrazione divulgativa sul pensiero di Scalia è *passata* sulla stampa quotidiana in occasione della sua morte nel 2016, così **M. FERRARESI**, *È morto Antonin Scalia, il giudice che credeva in Dio, nel diavolo e nella Costituzione così com'è*, in *Il Foglio*, 14 febbraio 2016; **R. FESTA**, *Usa, è morto Antonin Scalia, uno dei nove Giudici della Corte Suprema*, in *Il Fatto Quotidiano*, 14 febbraio 2016; **R. RUGGERI**, *Dagli USA anche per noi la vera lezione di Scalia*, in *Italia Oggi*, 20 febbraio 2016; una breve antologia di passi di sue opinioni dissenzienti è stata pubblicata con il titolo *Un conservatore originale. La filosofia minimalista del giudice più ingombrante della Corte suprema, spiegata con parole sue*, in *Il Foglio*, 16 febbraio 2016. Per una biografia in rete di questo giurista che non avrebbe sicuramente apprezzato il "judicial activism" dei magistrati italiani (come per altro stigmatizzava quello di qualsiasi giudice), vedi voce *Antonin Scalia*, in *Britannica online Encyclopedia* (www.britannica.com/print/article/526386).

⁸⁸ Vedi, in relazione alla vicenda di una magazziniera della POA, SU n. 6569 del 1979, in *Giustizia civile*, 1980, I, p. 578 ss.; *Il foro italiano*, 1980, I, c. 1972 ss., con nota redazionale di **L. FLORINO**; *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1981, p. 124 ss.; *Giurisprudenza italiana*, 1983, II, 1, c. 1544 ss, con nota di **F. BONANNI DI OCRE**, *Sul riconoscimento civile degli enti ecclesiastici centrali*. In relazione a una speaker di Radio Vaticana, vedi SU n. 4005 del 1982, in *Il diritto ecclesiastico*, 1982, II, p. 610 ss.; *Giustizia civile*, 1982, I, cc. 2569 ss.; *Archivio civile*, 1982, p. 1113 ss.; *Il diritto del lavoro*, 1982, II, p. 218 ss; *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1983, p. 379 ss.

⁸⁹ Capofila la SU n. 4727 del 1985, in *Il diritto ecclesiastico*, 1985, II, p. 565 e ss., ripubblicata in massima e annotata da **C. MANCUSO**, *Rapporti di lavoro con l'Ospedale del Bambino Gesù e giurisdizione del giudice italiano*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1988, II, p. 285 ss.; in *Il foro italiano*, 1985, I, c. 2558, con nota redazionale di **C.M. BARONE**; in *Giustizia civile*, 1985, I, p. 2995 ss.; in *Rivista di diritto del lavoro*, 1986, II, p. 692 ss., con nota di **C.M. CECHELLA**, *Nuovo Concordato e questioni di giurisdizione*; in *Giurisprudenza Italiana*, 1986, I, 1, c. 857, con nota redazionale di **A. TIDU**.

⁹⁰ Così in SU n. 2291 del 1990, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1990, fasc. 1, p. 704 ss. In tale sentenza la Cassazione arriverà ad ammettere il sindacato del giudice italiano anche in ordine alla legittimità del licenziamento di un cassiere e di un aiuto cassiere



riaffermerà la giurisdizione del giudice italiano nei confronti della Pontificia Università Gregoriana, alle cui attività didattiche non riconoscerà corrispondenza con quelle di religione e di culto, ritenute le uniche istituzionali della Santa Sede (non valorizzando neppure il rapporto tra formazione teologica e attività di religione e di culto)⁹¹, ovvero perché le attività della sua tipografia costituirebbero esercizio di una normale attività imprenditoriale, volta su di un piano privatistico e tale da non godere d'immunità giurisdizionale⁹², ovvero e infine denegando la natura di ente centrale della Chiesa alla PUG⁹³.

In quest'ultima vicenda la difesa della Pontificia Università Gregoriana, a supporto dell'eccepita carenza di giurisdizione in capo al giudice italiano, deduceva che la PUG, *"istituzione direttamente governata dal Romano Pontefice, tramite il Prefetto della Congregazione per l'Educazione Cattolica, e legata alla Santa Sede da una stretta relazione persona-organo,*

dell'amministratore del Capitolo Patriarcale di Santa Maria Maggiore, i quali affermavano *"di aver diritto al proseguimento dei rapporti o, quantomeno, al risarcimento dei danni, domandavano che, riconosciuti gli estremi dell'illegittimità dei licenziamenti, fosse disposta, ai sensi dell'art. 700 cod. proc. civ., l'immediata riassunzione, con la sospensione dei licenziamenti medesimi"*. Però, pur non sfuggendo alla Corte che *"la prestazione d'opera personale, implicando [...] l'immissione del lavoratore nell'ambito dell'attività del datore di lavoro, sia idonea a determinare interferenza nella organizzazione pubblica ed essenziale dell'istituzione o ente ecclesiastico, ossia nell'esercizio del culto"*, le SU riterranno che *"l'estraneità delle mansioni degli istanti alle finalità istituzionali della Santa Sede supera le centrali questioni circa la personalità del Capitolo resistente, rendendo superflua l'indagine sul se quest'ultimo sia ente centrale della Chiesa Cattolica o organo della Santa Sede e, nell'ipotesi affermativa, quella sulle conseguenze dell'accertamento rispetto alla giurisdizione"*. Per queste ragioni le Sezioni Unite riterranno di potersi spingere a dichiarare la giurisdizione del giudice italiano ... in una causa nella quale il *petitum* comprendeva persino la *"reintegra"* di soggetti incaricati, nell'organizzazione delle attività svolte dalla Santa Sede in una Basilica romana (attività evidentemente degne di una qualche considerazione se a loro tutela si erano nel Trattato lateranense previste immunità di tipo diplomatico) di delicate funzioni come quelle proprie del cassiere e del vice cassiere e la previa valutazione della legittimità del licenziamento stesso operato dal Capitolo della Patriarcale Basilica di S. Maria Maggiore.

⁹¹ SU n. 4483 del 1988, in *Informazione previdenziale*, 1989, p. 261 ss.; *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1989, fasc. 1, p. 234 ss.

⁹² SU n. 6143 del 1991, in *Il diritto ecclesiastico*, 1991, II, p. 155 ss.; *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1993, p. 190 ss.; *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1991-92, fasc. 1, p. 278 ss.

⁹³ SU n. 1133 del 2007, in *Il diritto ecclesiastico*, 2006, II, p. 95 ss., *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2007, fasc. 3, p. 753 ss., *Il foro italiano*, 2008, I, c. 2893 ss., *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2008, II, p. 209 ss., con nota di **M. ROSANO**, *L'immunità dalla giurisdizione del giudice italiano nelle controversie di lavoro dei dipendenti di Stati o enti pubblici stranieri equiparati: il caso della Pontificia Università Gregoriana*.



rappresentando un suo dicastero", avrebbe dovuto essere ricompresa fra gli enti centrali della Chiesa cattolica esenti da ogni ingerenza dello Stato italiano ex art. 11 del Trattato del Laterano, oltre a fruire delle garanzie e immunità previste dai successivi artt. 16 e 17, in forza dei quali gli immobili adibiti a sede dell'Università Gregoriana non possono essere assoggettati a vincoli, a espropriazioni per causa di pubblica utilità o a tributi verso lo Stato italiano o altro ente ; e le retribuzioni dei suoi dipendenti restano parimenti esenti da ogni tributo.

La difesa della PUG in questa occasione prese atto della oramai consolidatasi giurisprudenza, sorta a seguito della Sentenza "*Vercellone*", n. 2329 del 1989⁹⁴ originatasi in relazione a rapporti di lavoro con ambasciate o consolati esteri, che esclude detta immunità soltanto in relazione ai dipendenti che svolgano attività materiali e ausiliarie, ovvero - secondo altro criterio - quando si discuta di pretese di ordine esclusivamente patrimoniale, la decisione sulle quali non richieda comunque apprezzamenti sull'attività di autorganizzazione o sull'esercizio dei poteri sovrani dell'ente, ma negò che nel caso di specie si fosse in presenza degli elementi che avrebbero giustificato tali eccezioni. La Corte in motivazione illustrerà le evoluzioni giurisprudenziali - delle quali la difesa della PUG aveva dato atto - intervenute successivamente alla propria precedente sentenza relativa alla PUG, con la quale era stato precisato che l'immunità giurisdizionale di cui gode la Santa Sede con i suoi organi ed enti centrali, quale titolare di personalità giuridica internazionale, non riguardava le controversie di lavoro subordinato aventi a oggetto prestazioni rese sul territorio italiano, quando queste siano di tipo ausiliario ed estranee all'attività ecclesiale, e nemmeno quando, indipendentemente dalla natura delle mansioni, vengano in discussione aspetti esclusivamente patrimoniali, senza incidenza sull'organizzazione e sulle funzioni del datore di lavoro. Utilizzando poi i due precedenti specifici relativi alla PUG, la Corte ribatterà a tutte le varie argomentazioni prospettate dalla difesa, per poi dedicare particolare attenzione alla nuova argomentazione consistente nella qualificabilità della PUG stessa quale "*Ente centrale della Chiesa cattolica*" ex art. 11 del Trattato lateranense.

Affrontando nel dettaglio le varie tipologie di enti riferibili alla Santa Sede e le diverse guarentigie a essi riconosciute dal Trattato (enti centrali

⁹⁴ SU n. 2329 del 1989, in *Rivista di diritto internazionale*, 1989, p. 688 ss.; *Il foro italiano*, 1989, I, c. 2464 ss.; *Il diritto del lavoro*, 1989, II, p. 512 ss.; *Giustizia civile*, 1989, I, p. 2620 ss.; *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1990, p. 652 ss.; *Giurisprudenza italiana*, 1990, I, 1, c. 794 ss., con nota di A. COMBA, *Giurisdizione interna e immunità dei soggetti di diritto internazionale (Stati e non Stati)*.



della Chiesa cattolica, enti direttamente gestiti dalla Santa Sede, istituzioni o uffici della Santa Sede), e anche alla luce della storia della PUG, la Corte giungerà alla conclusione che l'immunità garantita dall'art. 11 del Trattato non è invocabile dalla Pontificia Università Gregoriana perché la stessa non rientra nel novero degli "enti centrali della Chiesa Cattolica", ragione per la quale le Sezioni Unite ritennero di non doversi discostare da quanto stabilito nelle due precedenti sentenze.

Tale pronuncia costituirà il precedente diretto di analoga decisione relativa al Pontificio Collegio Americano del Nord⁹⁵ e quindi della ordinanza che ci occupa.

A questi esiti non sarà d'ostacolo neppure la parziale risposta che le Alte Parti firmatarie del Trattato lateranense daranno, in più specifiche occasioni, alla manifestata esigenza di fornire degli elenchi concordati che indicassero quali fossero gli enti centrali della Chiesa e gli enti direttamente gestiti dalla Santa Sede in Italia⁹⁶, né che la dottrina avesse concordemente ricostruito come le garanzie verso questi ultimi permanessero pur dopo la revisione del Concordato lateranense e quindi l'abrogazione dell'art. 27 che li riguardava, abrogazione controbilanciata dalla chiara affermazione del principio della libertà della Santa Sede nella gestione degli enti da essa direttamente amministrati in Italia che risulta dall'art. 2 del Protocollo 15 novembre 1984⁹⁷, che, in vista della natura peculiare della personalità giuridica della Santa Sede, ha escluso che a essa fossero applicabili le nuove norme sugli enti ecclesiastici approvate dalle parti con lo stesso Protocollo. Sicché detta dottrina poteva arrivare a dire che

⁹⁵ SU n. 16847 del 2011, in *Giurisprudenza italiana*, 2012, p. 48 ss.; *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2011, fasc. 3, p. 936 ss., *Diritto&Religioni*, 2011, fasc. 2, p. 663 ss. Per un articolato commento a tale sentenza vedi P. CAVANA, *Le Sezioni Unite della Cassazione e l'art. 11 del Trattato lateranense*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., maggio 2012.

⁹⁶ Ad esempio, *Accordo amministrativo per l'applicazione della convenzione di sicurezza sociale tra la Santa Sede e la Repubblica Italiana, allegato A - Elenco degli Enti Centrali della Chiesa Cattolica e degli Enti gestiti direttamente dalla santa sede di cui all'articolo 4, comma 1* (in www.vatican.va/roman_curia/labour_office/docs/documents/ulsa_acc_sic_soc.pdf); ovvero *Scambio di Note Verbali tra l'Ambasciata d'Italia e la Segreteria di Stato del 4-13 maggio 2004, con annesso Elenco degli Enti di cui all'Art. 17 del Trattato del Laterano* (in www.ulsava/content/ulsa/it/quick_links/bollettino-22-2014/scambio-note-verbali.html). Da notare, per ciò che riguarda la PUL, che in tale ultimo elenco la PUL medesima non compare, in quanto, essendo amministrata direttamente dalla Santa Sede, le comunicazioni delle quali tratta lo scambio di note vengono per essa curate dall'APSA (ora SPE).

⁹⁷ Art. 2. *Resta inteso che tali norme non concernono la condizione giuridica della Santa Sede e dei suoi organi.*



«Occorre, perciò, tener presente che, da una parte, vi sono gli “enti centrali”, categoria nella quale sono da comprendere istituti e uffici della Curia romana aventi attribuzioni nel governo universale della Chiesa, mentre, dall’altra parte, sono da collocare gli “enti gestiti direttamente dalla Santa Sede in Italia”, i quali possono essere di qualsiasi natura. Il tratto comune di queste due categorie di organismi è che entrambi godono della garanzia della libertà “«da ogni ingerenza” dello Stato; i primi, per assicurare la piena libertà del governo universale della Chiesa cattolica; gli altri, perché amministrati direttamente da un organo sovrano, cui lo Stato ha inteso assicurare la libertà d’azione»⁹⁸.

8 - Conclusioni

In conclusione, quindi, non mi appare condivisibile l’esclusione della PUL, avente sede legale nello SCV e sede operativa in zona extraterritoriale, dal novero degli enti centrali della Chiesa, stante la sua natura di supporto culturale all’azione evangelizzatrice del Romano Pontefice, dell’esercizio del suo *munus docendi*, e di formazione del personale ordinato, consacrato e laico chiamato per lo più a svolgere funzioni ecclesiali di vario genere nell’orbe cattolico, il tutto al servizio sia della Chiesa di Roma che della Chiesa universale, svolta alle dirette dipendenze della Santa Sede, sotto il Suo controllo (anche ai fini dell’adempimento di impegni internazionali dalla Santa Sede assunti in materia di *standards* delle Università ecclesiastiche e pontificie), la Sua diretta gestione e il Suo finanziamento.

Comunque, ancora meno mi pare condivisibile il voler negare alla PUL quanto meno quella “immunità ristretta”, a soggetti analoghi di altri ordinamenti pure riconosciuta⁹⁹, che avrebbe dovuto impedire alle Sezioni Unite di dichiarare la giurisdizione del giudice italiano (o “ordinario” come essa ha voluto dire) almeno in ordine alla pretesa di annullamento del

⁹⁸ F. FINOCCHIARO, *Enti Centrali*, cit., p. 3.

⁹⁹ Vedi, ad esempio, il caso per molti versi analogo relativo alla *Académie de France à Rome*, nel quale SU n. 19674 del 2014 ha dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice italiano limitatamente alla domanda volta alla reintegrazione della controricorrente nel posto di lavoro, e ha dichiarato invece la giurisdizione del giudice italiano in ordine alle altre domande proposte dalla ricorrente. Tale pronuncia è stata considerata in dottrina soprattutto per essere essa stata una delle prime occasioni che la Cassazione ha avuto per esprimersi sul c.d. “rito Fornero”. Tale ordinanza è edita in *Il Foro Italiano*, 2015, I, c. 553 ss. con nota di D. DALFINO, *Rito Fornero: la tendenziale autonomia tra procedimento sommario e opposizione; Il lavoro nella giurisprudenza*, 2015, fasc. 3, p. 269 ss.; con nota di F.M. GIORGI, *Le Sezioni Unite offrono un primo quadro ricostruttivo del “rito Fornero”*.



licenziamento e di reintegra nel posto di lavoro, stante la natura di ente sovrano che caratterizza inequivocabilmente la Santa Sede, proprietaria, amministratrice e diretta finanziatrice della PUL.

Che la garanzia della libertà della Santa Sede sia nell'*original intent* di tutte le garanzie reali e personali indicate nel Trattato lateranense mi pare difficile da negare, e che questo intento originale prevedesse un'ampia immunità giurisdizionale mi pare conseguenziale (non fosse altro perché all'epoca la Santa Sede sapeva bene come lo strumento giurisdizionale in uno stato totalitario, quale si andava strutturando sotto il regime fascista il Regno d'Italia, ben avrebbe potuto trasformarsi in un grimaldello atto a vanificare - attraverso mirate azioni giudiziarie - tutte le garanzie che supportavano e rendevano possibile la composizione della *Questione Romana*), ciò a non considerare che nel 1929 non era neppure pensabile che il principio del *par in parem non habet iurisdictionem* - coesistente al riconoscimento della sovranità in capo alla Santa Sede e indispensabile per "chiudere" la *Questione Romana* - potesse essere disconosciuto e limitato.

Perché dunque la Corte di Cassazione (al di là di una sempre possibile mancata conoscenza delle ragioni che portarono alla firma dei Patti Lateranensi, accompagnata e causata da una diminuita frequentazione degli studi canonistici ed ecclesiasticistici) tende ad allontanarsi sempre di più da questo *original intent* delle Alte Parti? Probabilmente perché la rilevanza di alcuni diritti umani è molto cambiata dal 1929 a oggi, e di fronte alla richiesta, ad esempio, di tutela giurisdizionale di lavoratori cittadini italiani, i giudici di Piazza Cavour sono portati a volere garantire sempre e comunque - sotto l'usbergo dell'ordinamento italiano - quel diritto alla tutela giurisdizionale e al giusto processo che è oramai diventato un cardine del sistema costituzionale e anche del sistema "europeo" fondato sulla CEDU.

Ciò è comprensibile.

Ma anche a voler considerare che l'interpretazione dei trattati internazionali può cambiare¹⁰⁰, magari con procedure bilaterali o con (nel caso poco ipotizzabile o comunque non originariamente previsto) ricorso a soggetti terzi¹⁰¹, ciò che invece porta a esiti che considero errati è il credere

¹⁰⁰ Sulla possibilità di interpretazione innovativa dei trattati, vedi L. CAVEADA, *Questioni aperte*, cit., specialmente p. 233 ss.

¹⁰¹ È abbastanza noto che il Governo italiano si oppose con fermezza a ogni forma di ingerenza delle assisi internazionali in ordine alla vicenda del Trattato lateranense. Ciò escludeva che potesse essere prevista una qualche forma di arbitrato terzo in eventuali divergenze interpretative del medesimo. Illuminanti al riguardo sono le parole contenute in una lettera del Sottosegretario Grandi al Barone Paulucci de' Calboli del 16 febbraio 1929:



che la garanzia (ad esempio) dei diritti del lavoratore a vedersi tutelato giudiziariamente debba passare necessariamente per un annichilimento delle garanzie di libertà della Santa Sede.

Ma - e qui una certa "*cupiditas jurisdictionis*" (o, per dirla con una terminologia statunitense, "*judicial activism*") tipica dei magistrati italiani deve avere forse un po' offuscato il giudizio - avere un giudice non significa affatto che il giudice non possa essere quello dell'ordinamento a favore del quale viene prevista la garanzia che oggi si ritiene ostativa a detta tutela giurisdizionale¹⁰².

In altre parole, prima di eliminare una garanzia che era la ragione stessa della stipula del Trattato lateranense e che era frutto di chiara intenzione di chi aveva stipulato l'accordo, con un'interpretazione che per garantire la tutela giurisdizionale intende "*ridurre al minimo il sacrificio dello Stato italiano*", finendo per tale ragione con eliminare la garanzia posta a tutela dell'indipendenza e sovranità della Santa Sede¹⁰³, si dovrebbe

*"D'altra parte il Governo Italiano non desidera (dico non) che l'accordo lateranense sia registrato alla S.d.N. La S.d.N. non c'entra. Qualsiasi iniziativa del Segretariato Generale della S.d.N. in questo senso non potrà che suscitare il malumore e forse l'opposizione dell'Italia. È bene che tu faccia comprendere a Drummond che qualsiasi accenno del genere è, per lo meno, intempestivo. Nel Trattato fra l'Italia e la Santa Sede Ginevra non c'entra né ci deve entrare": così nella lettera del Sottosegretario agli Esteri, Grandi, al Sottosegretario Generale della Società delle Nazioni, Paulucci de' Calboli Barone (P. R. 2309. Roma, 16 febbraio 1929), in Ministero Degli Affari Esteri - Commissione per la pubblicazione dei documenti diplomatici, *I documenti diplomatici italiani*, Settima Serie: 1922-1935, volume VII (24 settembre 1928-12 settembre 1929), Roma, Istituto Poligrafico dello Stato-Libreria dello Stato, 1970, pp. 281-282, qui p. 281.*

¹⁰² Non mancano incoraggianti spunti di rivalutazione della giurisdizione non solo vaticana, ma anche canonica, nella recentissima giurisprudenza della Corte di Cassazione. Così, ad esempio, la recente sentenza Cass. pen., III sez., n. 21997 del 2018 arriva, in una triste vicenda di abusi su minori perpetrati da un sacerdote, a non escludere a priori la configurabilità di un *ne bis in idem internazionale* tra procedimento penale canonico (che aveva portato alla riduzione allo stato laicale del reo), escludendone la configurabilità nel caso concreto solo perché non era possibile verificare la corrispondenza tra i fatti per i quali era stata comminata la sanzione canonica e quelli all'esame del giudice italiano, e per la formale carenza di un accordo in tal senso tra Italia e Santa Sede stante la mancata adesione della Santa Sede agli accordi internazionali che prevedevano appunto il limite del *ne bis in idem internazionale*. Per una prima nota a tale pronuncia vedi **A. NOCERA**, *Il divieto di bis in idem non opera nei rapporti tra processo canonico e giudizio penale*, in *Ilpenalista.it*, 19 giugno 2018.

¹⁰³ Ingenerando un illecito internazionale e, ancor più, misconoscendo quel riconoscimento dell'indipendenza e sovranità che l'art. 7 della Costituzione pone alla base di tutto il sistema dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa cattolica tanto da prevedere che disconoscimenti statali di tale indipendenza e sovranità dovessero essere supportati dalla onerosa procedura di revisione costituzionale.



valutare se il sistema di tutele giurisdizionali che l'altra Parte mette a disposizione del soggetto privato interessato, sia o meno idoneo a garantirgli il diritto che si vuole ribadire. In altre parole, ciò che non condivido della logica sottesa alla recente giurisprudenza della Corte di cassazione è l'ostinarsi a volere fare questione di maggiore o minore sacrificio dello Stato italiano, mentre semmai dovrebbe stare a cuore del giudice (non già difendere ed estendere il proprio ruolo giurisdizionale, ma) verificare se, nel sistema che scaturisce dal Trattato, sia possibile una tutela effettiva del lavoratore (o asserito tale) italiano davanti a un giudice idoneo a rendergli giustizia, appartenente all'ordinamento giuridico dell'ente datore di lavoro. Ciò consentirebbe di salvaguardare sia il diritto a una tutela giurisdizionale del lavoratore, sia le garanzie previste dal Trattato o comunque derivanti dalla natura stessa della Santa Sede. Sarebbe una posizione saggia, che un tempo la Cassazione conosceva bene e praticava. Parlo della c.d. giurisprudenza *Rebuffat*¹⁰⁴ che - al fine di rispettare le garanzie d'indipendenza, ad esempio, della FAO - dichiarava la carenza del giudice italiano anche nella fiducia che il sistema di giustiziabilità presso l'OIL previsto dalla FAO a favore degli asseriti diritti dei lavoratori, fosse tale da non rendere necessario l'instaurarsi di una conflittualità tra la FAO e l'ordinamento italiano, ovvia conseguenza di un'intromissione dei giudici nazionali in vicende lavorative e organizzative interne alla FAO stessa.

Analogamente non si vede perché la Cassazione faccia di tutto per stravolgere, con un'interpretazione non corrispondente all'*original intent* espresso nel Trattato, le garanzie da questo ultimo previste, senza prendere atto che queste coesistono con un adeguato e celere sistema di rimedi arbitrari o giurisdizionali (ULSA o Tribunale dello Stato della Città del Vaticano) che è conforme - quanto meno - agli *standards* italiani, cosa che dovrebbe rendere inutile ingenerare una conflittualità permanente con altro soggetto sovrano mediante la continua erosione delle garanzie a esso riconosciute in fase di composizione di un'annosa e dolorosa questione di diritto internazionale.

In altre parole non si vede perché si debba continuare a volere ridurre (fino all'annientamento) la portata della categoria "*enti centrali*", ovvero, per rimanere comunque nell'alveo della consolidata giurisprudenza italiana sul punto, negare addirittura quella *immunità ristretta* che impedisce al giudice

¹⁰⁴ Vedi SU n. 5942 del 1992, in *Rivista di diritto internazionale*, 1992, p. 407 ss.; *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1993, p. 400 ss.; principio poi riconfermato con SU n. 1237 del 2004 che ha anche dichiarato manifestamente infondata un'eccezione di illegittimità costituzionale al riguardo.



italiano di andare oltre la previsione di risarcimenti danni inibendogli qualsiasi intervento sulla struttura degli enti dipendenti dalla Santa Sede. Ciò poi oramai non è più tanto una questione legata al Trattato, all'art. 11 di esso, al concetto di ente centrale, ovvero di ente direttamente gestito ecc., ma è una questione vieppiù legata al riconoscimento generalizzato della sovranità della Santa Sede e, soprattutto in questa materia come anche in materia penale o finanziaria, al riconoscimento generalizzato di quanti siano oramai gli impegni assunti e mantenuti in ambito internazionale dalla Santa Sede, atti a fare scattare anche nei Suoi confronti quel principio di "reciproca fiducia" tra soggetti sovrani che è argine universalmente accettato alla possibile interferenza tra giurisdizioni.

The Italian judge and the Pontifical Universities: a controversial relationship

ABSTRACT: The article examines the juridical status of the Roman Pontifical Universities and the jurisprudence of the Supreme Court of Cassation regarding employment relationships with institutions dependent on the Holy See.

Parole chiave: Holy See - Pontifical Universities - Juridical status