



**Angelo Licastro**

(professore ordinario di Diritto ecclesiastico nell'Università degli Studi di  
Messina, Dipartimento di Giurisprudenza)

**L'immunità della Santa Sede dalla giurisdizione degli Stati  
nella crisi dei preti pedofili \***

*The Immunity of the Holy See from State Jurisdiction  
in the Pedophile-Priest Crisis \**

**ABSTRACT:** The recognition of the Holy See as a foreign sovereign forms the basis for any grant of immunity from legal proceedings. The present article examines the question of the Holy See's immunity as a sovereign state in handling sexual abuse cases. To do so, the paper takes its cue from European Court of Human Rights decision in the case of *J.C. and Others v. Belgium* (application no. 11625/17), which has ruled that the domestic courts have not jurisdiction to hear the tort case brought against the Holy See because it enjoys sovereign immunity.

**SOMMARIO:** 1. Cenni introduttivi sui termini della questione oggetto di analisi - 2. La vicenda da cui trae origine il ricorso presentato alla Corte europea dei diritti umani - 3. L'orientamento della giurisprudenza della Corte in materia di immunità degli Stati dalla giurisdizione - 4. Immunità dalla giurisdizione e "sovranità" degli organismi centrali della Chiesa - 5. La distinzione tra *acta jure imperii* e *acta jure gestionis* riferita alle competenze degli organismi centrali della Chiesa nella gestione della crisi dei preti pedofili - 6. La questione della riconducibilità delle presunte condotte colpevoli della Santa Sede nel quadro della materia riguardante i "trattamenti inumani" - 7. La questione degli obblighi derivanti dalla Convenzione sui diritti del fanciullo - 8. I requisiti per potere inquadrare le condotte della Santa Sede tra quelle per le quali opera una eccezione codificata all'immunità dalla giurisdizione - 9. In conclusione: l'immunità della Santa Sede tra sovranità "statale" e governo della Chiesa universale (con un cenno alle discussioni sul superamento del vecchio principio di sovranità).

**1 - Cenni introduttivi sui termini della questione oggetto di analisi**

La Corte di Strasburgo ha stabilito che non viola l'articolo 6 § 1 della

---

\* Contributo sottoposto a valutazione - Article peer evaluated.



Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani, in quanto non sproporzionata rispetto agli scopi legittimi perseguiti, la restrizione - conseguente all'applicazione dei principi generalmente riconosciuti del diritto internazionale sull'immunità degli Stati - del diritto di accesso a un giudizio, presso i tribunali di uno Stato parte della Convenzione, per far valere una azione di responsabilità civile nei confronti della Santa Sede<sup>1</sup>.

La decisione, adottata con la maggioranza di sei voti contro uno, non giunge certo inaspettata<sup>2</sup>, ma sollecita una rinnovata riflessione sul tema dell'immunità della Santa Sede dalla giurisdizione degli Stati stranieri, al fine di saggiare il fondamento di tale prerogativa, l'estensione e le eventuali limitazioni, e anche per verificare se essa si atteggi in tutto secondo le stesse caratteristiche che valgono a contraddistinguere l'istituto per come applicabile alla generalità degli Stati sovrani<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, sez. III, 12 ottobre 2021, causa n. 11625/17, *J.C. e altri c. Belgio*, par. 75. Nello scorso mese di gennaio era stata presentata una istanza di rinvio della decisione alla Camera Alta della Corte di Strasburgo, ai sensi dell'art. 43 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Ai sensi di tale disposizione, la domanda viene eccezionalmente accolta "quando la questione oggetto del ricorso solleva gravi problemi di interpretazione o di applicazione della Convenzione o dei suoi Protocolli, o comunque un'importante questione di carattere generale". In data 28 febbraio 2022, il Collegio di cinque giudici della *Grande Chambre* competente a esaminare la ricorrenza dei presupposti per il rinvio, ha tuttavia rigettato l'istanza [Communiqué de Press de la Greffière de la Cour - CEDH 063 (2022) 28.02.2022]. La pronuncia della terza sezione del 12 ottobre 2021 è, quindi, ormai definitiva.

<sup>2</sup> Cfr., ad esempio, **N. ZAMBRANA-TEVAR**, *Reassessing the Immunity and Accountability of the Holy See in Clergy Sex Abuse Litigation*, in *Journal of Church and State*, 2020, n. 1, p. 30, il quale, pronunciandosi in previsione della emanazione della pronuncia, osservava che "the ECtHR has in the past been favorable to the immunity of defendant states, so it is unlikely that this international tribunal will now offer a restrictive view of the immunity of the Holy See".

<sup>3</sup> In tema di immunità degli Stati dalla giurisdizione, cfr. **E.K. BANKAS**, *The State Immunity Controversy in International Law: Private Suits Against Sovereign States in Domestic Courts*, 2<sup>a</sup> ed., Springer Nature, Berlin, 2022; **M. COSNARD**, *La soumission des États aux tribunaux internes: Face à la théorie des immunités des États*, A. Pedone, Paris, 1996; **H. FOX**, **P. WEBB**, *The Law of State Immunity (Revised and Updated Third Edition)*, Oxford University Press, Oxford, 2015; **R. GONG**, *A Comparative Study of the Question of State Immunity*, 2<sup>a</sup> ed., Beijing University Press, Beijing, 2005; **R. LUZZATTO**, *Stati stranieri e giurisdizione nazionale*, Giuffrè, Milano, 1972; **ID.**, *La giurisdizione sugli Stati stranieri tra Convenzione di New York, norme internazionali generali e diritto interno*, in **AA. VV.**, *Comunicazioni e studi*, vol. XXIII, Giuffrè, Milano, 2007, p. 1 ss.; **G. MORELLI**, *Diritto processuale civile internazionale*, Cedam, Padova, 1954; **M. PANEBIANCO**, *Giurisdizione interna e immunità degli Stati stranieri*, Jovene, Napoli, 1967; **R. QUADRI**, *La giurisdizione sugli Stati stranieri*, Giuffrè, Milano, 1941; *Le immunità giurisdizionali degli Stati e degli altri enti internazionali*, a cura di **N. RONZITTI**, **G. VENTURINI**, Cedam, Padova, 2008; **L. SBOLCI**, voce *Immunità*



L'occasione per pronunciarsi in materia è stata offerta alla Corte dei diritti umani di Strasburgo da un ricorso presentato nell'ambito di una vicenda di presunti abusi sessuali commessi da chierici portata all'esame dei giudici belgi. Notevoli parallelismi si colgono con i tentativi di alcune Corti americane, risalenti ormai a diversi anni addietro, di chiamare direttamente in causa la Santa Sede quale soggetto corresponsabile dei danni procurati alle vittime degli abusi perpetrati da sacerdoti<sup>4</sup>, in relazione a uno dei quali la stessa Corte Suprema ha indirettamente escluso l'esistenza di una immunità totale della Santa Sede dalla giurisdizione americana<sup>5</sup>.

---

giurisdizionale degli Stati stranieri, in *Digesto disc. pubbl.*, VIII, Utet, Torino, 1993, p. 118 ss.; **C. TOMUSCHAT**, *The International Law of State Immunity and Its Development by National Institutions*, in *Vanderbilt Law Review*, 2011, p. 1105 ss.; **X. YANG**, *State Immunity in International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015.

<sup>4</sup> United States District Court, D. Oregon, 7 giugno 2006, *John V. Doe v. Holy See e al.*, 434 F. Supp. 2d, p. 925 ss.; United States Court of Appeals for the Ninth Circuit, 3 marzo 2009, *John V. Doe v. Holy See*, n. 06-35563 e 06-35587, 557 F.3d, p. 1066 ss.; United States District Court, W.D. Kentucky, Louisville, 6 ottobre 2005, *O'Bryan v. Holy See*, 490 F. Supp. 2d, p. 826 ss.; *Id.*, 10 gennaio 2007, *O'Bryan et al. v. Holy See*, 471 F. Supp.2d, p. 784 ss.; United States Court of Appeals for the Sixth Circuit, 24 novembre 2008, n. 07-5078, 07-5163, *O'Bryan v. Holy See*, 556 F.3d, p. 361 ss. In entrambi i casi i giudici si erano orientati nel senso di escludere l'applicabilità dell'immunità prevista dal *Foreign Sovereign Immunities Act* (FSIA) alla Santa Sede, ritenendo esistenti i presupposti (almeno per una delle varie richieste di risarcimento) della *tortious acts exception*. Tra i numerosi interventi della dottrina americana sul tema, cfr. **R.J. ARAUJO**, *Foreign Sovereign Immunity and the Holy See*, in *Ave Maria International Law Journal*, 2011, Fall, p. 67 ss.; **M. BLACK**, *The Unusual Sovereign State: The Foreign Sovereign Immunities Act and litigation against the Holy See for its role in the global priest sexual abuse scandal*, in *Wisconsin International Law Journal*, 2009, p. 299 ss.; **E. BURKETT**, *Victory for Clergy Sexual Abuse Victims: The Ninth Circuit Strips the Holy See of Foreign Sovereign Immunity in Doe v. Holy see*, in *Brigham Young University Law Review*, 2010, n. 1, p. 35 ss.; **J.R. FORMICOLA**, *Catholic Clerical Sexual Abuse: Effects on Vatican Sovereignty and Papal Power*, in *Journal of Church and State*, 2011, n. 4, p. 523 ss.; **R. KEITAMO**, *Judicabit in Nationibus: The State of Legal Limbo for International Victims of Sex Abuse by Catholic Clergy*, in *Santa Clara Journal of International Law*, 2015, n. 2, p. 417 ss.; **L.C. MARTINEZ, JR.**, *Sovereign Impunity: Does the Foreign Sovereign Immunities Act Bar Lawsuits Against the Holy See in Clerical Sexual Abuse Cases?*, in *Texas International Law Journal*, 2009, p. 123 ss.; **W.B. MASON**, *A New Call for Reform: Sex Abuse and the Foreign Sovereign Immunities Act*, in *Brooklyn Journal of International Law*, 2008, n. 2, p. 655 ss.; **J.W. NEU**, *"Workers of God": The Holy See's Liability for Clerical Sexual Abuse*, in *Vanderbilt Law Review*, 2010, p. 1507 ss.

<sup>5</sup> U.S. Supreme Court, Order List: June 28, 2010, n. 09-1, *Holy See v. Doe*, *John V. Cfr. A.J. BULLIER*, *La Cour suprême des États-Unis refuse d'entendre un appel déniant au Saint Siège la pleine immunité de souveraineté*, in *Revue de droit international et de droit comparé*, 2010, n. 3, p. 398 ss.



Nel presente studio, richiamati brevemente i termini della vicenda giudiziaria belga, prendendo spunto dal percorso logico-argomentativo seguito dai giudici di Strasburgo, si ritornerà, dunque, sul tema della (soggettività e della) sovranità internazionale degli organismi centrali della Chiesa cattolica, verificandone i riflessi sulla questione della azionabilità in giudizio di una eventuale responsabilità “istituzionale” della Confessione dipendente dai fatti abusivi dei sacerdoti<sup>6</sup>.

Preciso soltanto che si è scelto consapevolmente di parlare, per il momento, in termini atecnici, di “organismi centrali della Chiesa cattolica”, senza ulteriori specificazioni, fermo restando l’impegno a circoscrivere questa espressione con maggiore precisione in una apposita fase dell’indagine, con particolare riferimento alle entità soggettive cui essa è astrattamente riferibile, ossia alla Santa Sede, da un lato, e allo Stato della Città del Vaticano, dall’altro.

## 2 - La vicenda da cui trae origine il ricorso presentato alla Corte europea dei diritti umani

I casi di pedofilia con cui si è dovuta confrontare negli ultimi tempi la Chiesa cattolica belga tracciano, come è stato scritto, un “periodo buio” della sua storia<sup>7</sup>, che ha raggiunto il livello più cupo di degradazione quando monsignor Roger Vangheluwe, vescovo di Bruges, nelle Fiandre occidentali, ha confessato pubblicamente di avere per anni abusato sessualmente di un minore, che risulterà poi essere un suo nipote. Seguiranno le dimissioni del presule, immediatamente accettate da Benedetto XVI.

Il caso avrà ripercussioni in certa misura inattese: a parte lo sconcerto - facilmente comprensibile - derivante dal fatto di trovarsi di fronte a un alto prelato dimissionario non per avere tenuto sospette

---

<sup>6</sup> Sui pericoli, denunciati da alcuni settori della dottrina americana, legati alla transizione da una “immunità istituzionale” a una “responsabilità istituzionale” delle Chiese, cfr. **A. MADERA**, *Clerical Sexual Abuses and Church’s Civil Responsibility: A Comparative Analysis of American and Italian Case Law*, in *Journal of Church and State*, 2020, n. 1, p. 82.

<sup>7</sup> Parla di “période noire de l’histoire de l’Église belge”, **M. KEIRSE**, nell’*Introduzione* al rapporto degli **ÉVÊQUES ET SUPÉRIEURS MAJEURS DE BELGIQUE**, *Abus sexuels de mineurs dans une relation pastorale dans l’Église de Belgique. Vers une politique cohérente*, 1995-2017, Bruxelles, 12 febbraio 2019, p. 13, consultabile sul sito internet <https://www.kerknet.be>.



condotte (già di per sé gravi) di favoreggiamento o di insabbiamento di abusi sessuali altrui, perpetrati da chierici a lui sottoposti, quanto per averli personalmente commessi, c'era ovviamente da mettere pure in conto il legame familiare con la vittima e, dunque, la natura incestuosa del rapporto. Meno prevedibile sarebbe stata, invece, l'ondata di denunce che si abbatté sulla *Commission de traitement de plaintes pour abus sexuels dans le cadre d'une relation pastorale* nelle settimane successive alla emersione dell'episodio<sup>8</sup>, capace di svelare, con maggiore aderenza alla realtà - benché le denunce riguardassero spesso fatti molto risalenti nel tempo, con tutti i conseguenti problemi legati alla prescrizione - le dimensioni del problema degli abusi sessuali sui minori all'interno della Chiesa belga.

---

<sup>8</sup> Nel 1998, la Conferenza episcopale belga aveva deciso autonomamente di istituire una Commissione consultiva sul seguito da dare alle denunce canoniche di episodi di abuso sui minori (*Commission interdiocésaine pour le traitement des plaintes pour abus sexuels commis dans l'exercice de la relation pastorale*, detta Halsberghe dal nome del suo presidente), che ha operato dal 2000 fino al 2009, trattando poco più di 30 denunce.

Nel 2010, verrà istituita una nuova Commissione (*Commission de traitement des plaintes pour abus sexuels dans le cadre d'une relation pastorale*, detta Adriaenssens, sempre dal nome del suo presidente), che funzionerà solo per pochi mesi, ricevendo quasi 500 denunce, delle quali più della metà presentate solo nelle settimane immediatamente successive alle dimissioni del vescovo di Burges. L'insieme dei documenti è stato poi sequestrato dalla magistratura statale, ponendo di fatto termine ai lavori della Commissione ecclesiale e determinando le dimissioni del suo presidente.

Sarà, quindi, il parlamento belga a istituire, nell'ottobre del 2010, una "Commission spéciale relative au traitement d'abus sexuels et de faits de pédophilie dans une relation d'autorité, en particulier au sein de l'Église" presso la Camera dei rappresentanti.

«Dans son rapport du 31 mars 2011, cette commission [...] obtient [...] un accord global avec l'Église catholique pour créer un processus mixte et transparent dit "d'arbitrage" par lequel toutes les victimes d'affaires prescrites qui s'y déclareraient avant le 31 octobre 2012 verraient leur cas examiné de façon objective, et le cas échéant reconnu et indemnisé de façon forfaitaire, sans pouvoir en revanche décider aucune imputation pénale à charge des auteurs présumés. Le coût de fonctionnement de ce dispositif a été partagé entre l'Église pour 67% et l'État pour 33%. Des indemnités ont été octroyées pour un montant global d'environ 3 millions d'euros (à charge de l'Église catholique), couvrant 600 dossiers, dont 500 avec demande d'indemnisation» [L.-L. CHRISTIANS, L. VANBELLINGEN, *Les évolutions récentes du droit belge dans la régulation du fait religieux (2015-2019)*, in *Revue du droit des religions*, 2019, n. 8, p. 199]. Cfr. altresì E. MONTERO, *Le Centre d'arbitrage en matière d'abus sexuels: une solution inespérée pour les victimes de faits prescrits*, in *Recht, religie en samenleving*, 2013, n. 1, p. 35 ss.

Sulle commissioni di inchiesta istituite in questa materia nei Paesi anglosassoni e in altri Paesi dell'Europa occidentale, cfr. T. BOULLU, *L'évolution de la répression judiciaire des abus sexuels commis par des clercs sur les personnes en situation de vulnérabilité (1950-2020)*, in *Revue du droit des religions*, 2021, n. 12, p. 129 ss. (in particolare nt. 2).



È in un contesto e in un clima del genere - caratterizzato anche da tensioni diplomatiche tra il Vaticano e il Governo belga - che il 12 luglio 2011 viene promossa una azione collettiva di risarcimento del danno davanti al Tribunale di prima istanza di Gand per conto di trentanove persone che lamentano di essere state vittime, da ragazzi, di abusi sessuali commessi da sacerdoti cattolici, additando anche, per quel che qui maggiormente interessa, gli organi centrali di governo della Chiesa cattolica come responsabili di quanto accaduto, a causa della cattiva gestione della crisi. Scopo dell'azione legale è stato quello di far stabilire il principio di responsabilità in una sentenza interlocutoria, con una prima statuizione sul risarcimento provvisorio del danno subito dalle vittime<sup>9</sup>.

Che la Santa Sede sia riconosciuta dal Belgio (tramite il potere esecutivo) come Stato sovrano, non è messo in discussione dalle parti. Basta considerare che il Belgio ha nel tempo accreditato presso la Santa Sede i propri ambasciatori e che la Santa Sede è rappresentata in Belgio da un nunzio apostolico a cui è assicurato il trattamento riservato ai diplomatici, ivi compreso il riconoscimento dell'immunità.

Tuttavia, i promotori dell'azione di risarcimento ritengono di potere scindere la posizione del Papa - che, in quanto suprema autorità dello Stato della Città del Vaticano, gode di immunità e non può, quindi, essere perseguito - da quella della Santa Sede, che, invece, non godrebbe della medesima esenzione dall'esercizio della giurisdizione da parte degli Stati sovrani. In altri termini, la tesi di parte attrice è che si possa distinguere e separare la posizione della Santa Sede (intesa in senso stretto) quando agisce come organo di governo della Città del Vaticano, dalla posizione della Santa Sede (anche intesa in senso ampio) che agisce come supremo organo di governo della Chiesa cattolica: nel primo ambito opererebbe l'immunità dalla giurisdizione degli Stati, nel secondo no<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, 12 ottobre 2021, cit., par. 5.

<sup>10</sup> Per una identica prospettazione, nella giurisprudenza americana, cfr. United States Court of Appeals for the Sixth Circuit, 24 novembre 2008, n. 07-5078, 07-5163, *O'Bryan v. Holy See*, cit., p. 373: "The first possible interpretation of plaintiffs' argument is that they ask this court to conceive of the Holy See as two separate entities - first, a foreign sovereign, recognized by the United States government, and second, an unincorporated head of an international religious organization [...]. Alternatively, they ask this court not to consider the Holy See, a single entity, a foreign sovereign in this case because the Holy See was acting in a non-sovereign capacity when it engaged in the conduct alleged in plaintiffs' complaint". La Corte d'appello respingerà entrambe le alternative: la prima (delle due entità separate), in quanto non supportata da precedenti; la seconda (che mira a distinguere il tipo di capacità), in quanto, sebbene sia possibile concepire diversamente l'agire dell'entità statale in base a diverse manifestazioni della sua capacità, tuttavia di



Nell'eventualità contraria, resterebbe l'unica possibilità di fare leva sulla nota teoria dell'immunità ristretta o relativa, ipotizzando che possa farsi rientrare in una attività di carattere meramente privatistico la condotta attribuita alla Santa Sede nella gestione della crisi degli abusi sessuali del clero.

Dal punto di vista sostanziale, si prova a far valere sia una forma di responsabilità diretta (derivante dall'applicazione dell'articolo 1382 c.c. belga)<sup>11</sup>, ipotizzando colpe e omissioni nella gestione della crisi degli abusi sessuali del clero, alcune delle quali specificamente addebitate alla Santa Sede, per il suo presunto atteggiamento eccessivamente indulgente tenuto nei confronti dei vescovi, sia una forma di responsabilità indiretta (ai sensi dell'articolo 1384, terzo comma, c.c.)<sup>12</sup>, sostenendo che si possano ravvisare i tipici elementi della preposizione o committenza nel rapporto tra Santa Sede, vescovi e superiori degli ordini religiosi.

Le prospettazioni dei ricorrenti non verranno accolte dal Tribunale, che dichiarerà il proprio difetto di giurisdizione nei confronti delle azioni promosse contro la Santa Sede<sup>13</sup>, con decisione che sarà confermata in appello<sup>14</sup>.

---

questo avrebbe già tenuto conto il FSIA americano, ispirandosi alla nota teoria dell'immunità ristretta o relativa: il riflesso di questa teoria si coglierebbe poi nelle eccezioni all'immunità esplicitamente codificate, sicché, per agire in giudizio con successo nei confronti dell'entità statale sovrana, bisogna limitarsi a verificare la ricorrenza di una di quelle eccezioni, senza potere introdurre ulteriori differenziazioni facendo ancora leva sul tipo di "capacità" che lo Stato ha di svolgere una determinata funzione (ivi, p. 373 s.).

<sup>11</sup> "Tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé, à le réparer". Nella giurisprudenza belga, ha ritenuto direttamente responsabile, in forza di tale disposizione, un vescovo per non avere dato adeguato seguito a una denuncia di abusi, App. Liège, 23 aprile 2015, n. 2015/2877, citato nel volume *The Abuse of Minors in the Catholic Church: Dismantling the Culture of Cover Ups*, a cura di A. J. BLASI, L. OVIED, Routledge, Abingdon, 2020.

<sup>12</sup> "Les maîtres et les commettants, [sont responsables] du dommage causé par leurs domestiques et préposés dans les fonctions auxquelles ils les ont employés". La giurisprudenza belga aveva peraltro escluso che potesse ravvisarsi il rapporto di preposizione previsto da tale disposizione civilistica tra il sacerdote e i suoi superiori: Cour d'appel de Bruxelles, 25 settembre 1998, n. 114/98, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2000, n. 3, p. 960 ss.

<sup>13</sup> Tribunal de Première Instance de Gand, 7<sup>e</sup> ch., 1<sup>o</sup> ottobre 2013, in *Rechtskundig Weekblad (RW)*, 2013-14, p. 507 ss.

<sup>14</sup> Cour d'appel de Gand, 1<sup>ère</sup> ch., 25 febbraio 2016, n. 203/AR/2889, *Verschueren e al. c. Saint-Siège, évêques belges et supérieurs religieux*, a quanto mi risulta inedita.



In estrema sintesi, i giudici di appello riconoscono, anzitutto, che la Santa Sede vanta un “doppio titolo” di possesso della personalità giuridica e della sovranità<sup>15</sup>, ritenendo che la qualità di soggetto sovrano di natura statale le spetti non soltanto in quanto essa è, indiscutibilmente, autorità suprema dello Stato della Città del Vaticano, ma anche in quanto essa è riconosciuta, dalla stessa comunità internazionale, quale suprema autorità della Chiesa, con gli attributi tipici che qualificano la sovranità statale<sup>16</sup>.

Una volta fissata questa premessa, è facile trarne alcune dirette conseguenze in tema di immunità dalla giurisdizione: la Santa Sede vanterebbe, ancora una volta, un “doppio titolo” di immunità, uno legato alla posizione di autorità sovrana dello Stato della Città del Vaticano, l’altro “en tant que souverain étranger ayant les mêmes droits et obligations qu’un Etat”<sup>17</sup>.

Ma l’elemento più caratteristico (e decisivo per la soluzione della controversia) viene dai giudici ravvisato nella circostanza che l’immunità (evidentemente da ricostruire *ratione personae*), come del resto la sovranità, sarebbe da considerare “una e indivisibile”. Pertanto, la

“indivisibilité de la souveraineté implique qu’il n’est pas possible d’accorder au pape une immunité de juridiction en tant que Chef de l’Etat de la Cité du Vatican, tout en la lui refusant en sa qualité de souverain pontife de l’Eglise”<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> Cfr. **J.-P. SCHOUPPE**, *Le Saint-Siège en tant que sujet et acteur de droit international*, in *Religion and International Law. Living Together*, a cura di R. UERPMANN-WITZACK, E. LAGRANGE, S. OETER, Brill, Leiden-Boston, 2018, p. 75. Segnalo che Jean-Pierre Schouppe ha prestato, presso la Corte d’appello di Gand, in qualità di esperto di diritto canonico, una consulenza avente a oggetto la vicenda in esame.

<sup>16</sup> Oltre che sulle relazioni diplomatiche intercorrenti con la Santa Sede, per “démontrer la reconnaissance de la personnalité juridique du Saint-Siège par la Belgique, les juges se basent notamment sur l’existence d’un concordat signé entre la Belgique et le Saint-Siège en date de 1953 concernant le Congo avant l’indépendance de la République démocratique du Congo survenue en 1960”: **J.-P. SCHOUPPE**, *Le Saint-Siège*, cit., p. 75, nt. 57. Come è stato osservato, nonostante il doppio titolo di sovranità, «non può mai rilevarsi un diverso fine per l’azione della Santa Sede che non sia in ragione della “missione della Chiesa nel mondo”, al cui servizio è stato creato lo stesso Stato Vaticano ed al cui interesse risponde ogni atto della Santa Sede» (corsivo presente nell’originale): **V. BUONOMO**, *Considerazioni sul rapporto tra diritto canonico e diritto internazionale*, in *Anuario de Derecho Canónico*, 2015, n. 4, p. 37.

<sup>17</sup> Cour d’appel de Gand, 25 febbraio 2016, cit., par. 3.2 (traggo la citazione da **J.-P. SCHOUPPE**, *Le Saint-Siège*, cit., p. 75).

<sup>18</sup> **J.-P. SCHOUPPE**, *Le Saint-Siège*, cit., p. 75.





L'immunità di cui gode la Santa Sede, sempre secondo la Corte d'appello, risulterebbe pienamente coerente con i principi riguardanti l'immunità dall'esercizio della giurisdizione degli Stati riguardati *ratione materiae*. Come si sa, l'immunità non è, infatti, assoluta, ma si estende solo agli atti così detti "jure imperii", restando esclusi da ogni protezione gli atti di gestione aventi natura tipicamente privatistica (così detti atti "jure gestionis" o "jure privatorum")<sup>19</sup>.

Per la Corte d'appello, le condotte colpose contestate direttamente alla Santa Sede sarebbero state attuate nell'esercizio di poteri pubblicistici e dunque sarebbero da considerare *acta jure imperii*, come tali pienamente incluse nell'ambito di protezione dell'immunità; lo stesso sarebbe da dirsi per le condotte rimproverate a titolo di responsabilità indiretta o vicaria, la cui natura pubblicistica, correlata alla sfera di autorità esercitata dalla gerarchia nella gestione degli episodi di abuso, renderebbe problematico il ricorso allo schema presupposto dall'art. 1384, terzo comma, c.c., avente tipica connotazione privatistica, e, comunque sia, non consentirebbe di sottrarre dalla sfera dell'immunità, riguardata *ratione materiae*, le condotte rimproverate alla Santa Sede<sup>20</sup>.

Sempre secondo la Corte d'appello, non ricorrerebbero, inoltre, nella fattispecie in esame, né i requisiti atti a configurare una eccezione all'immunità previsti dalla Convenzione europea sull'immunità degli Stati, né quelli previsti dalla Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni.

Anzitutto, l'ipotesi configurata dai richiamati testi normativi sarebbe quella che si verta fuori da atti dello Stato adottati nell'esercizio di prerogative tipicamente pubblicistiche (riguarderebbe cioè gli atti diversi da quelli compiuti *jure imperii*); inoltre, si porrebbe un problema di riferibilità dell'atto stesso alla Santa Sede, non superabile tramite l'applicazione dell'articolo 1384, terzo comma, c.c., non essendo qualificabile la Santa Sede come "committente" dei vescovi; sarebbe, infine, da considerare che né il Papa né la Santa Sede si trovavano in territorio belga nel momento in cui venivano poste in essere le condotte

---

<sup>19</sup> Ricordo che la teoria dell'immunità ristretta o relativa venne introdotta nei primi anni del XX secolo proprio grazie alla elaborazione svolta principalmente dalla giurisprudenza italiana e da quella belga. Gli Stati Uniti hanno continuato a osservare una forma assoluta di immunità sovrana, senza eccezione alcuna, fino agli anni '50 del Novecento. Solo a partire dal 1952 si cominciò a distinguere tra atti pubblici e atti privati dello Stato sovrano, concedendo solo in relazione ai primi l'immunità: **L.C. MARTINEZ, JR.**, *Sovereign Impunity*, cit., p. 128.

<sup>20</sup> Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, 12 ottobre 2021, cit., par. 9.



abusive, non risultando così soddisfatta una ulteriore condizione, normativamente codificata, cui è subordinata l'operatività della deroga.

### 3 - L'orientamento della giurisprudenza della Corte in materia di immunità degli Stati dalla giurisdizione

Le questioni legate all'immunità degli Stati dalla giurisdizione sono valutate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo sotto il profilo delle possibili limitazioni del diritto di accesso a un giudice garantito dall'articolo 6 della Convenzione. Anche nella vicenda in relazione alla quale si è pronunciata la Corte con la sentenza in esame, i ricorrenti hanno lamentato una violazione della già menzionata norma convenzionale, che avrebbe loro impedito di far valere le proprie pretese nei confronti della Santa Sede<sup>21</sup>.

Più precisamente, questa disposizione riconosce il "diritto a un equo processo", ossia il diritto di ogni persona a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale, costituito per legge. Evidentemente, ogni fattispecie che configuri casi di immunità dalla giurisdizione porta a restringere tale diritto, ripercuotendosi sulla situazione giuridica sostanziale di cui il titolare rivendica la tutela.

Secondo la Corte, il diritto garantito dall'articolo 6 CEDU non è assoluto; tuttavia, una limitazione del diritto di accesso a un giudice è compatibile con l'articolo 6 § 1 solo se non pregiudichi la sostanza del diritto, se persegue un "fine legittimo" e se vi è "un ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi utilizzati e il fine perseguito"<sup>22</sup>. Questo tipo di valutazioni deve essere compiuto anche quando viene in gioco l'applicazione del principio dell'immunità dello Stato dalla giurisdizione. Pertanto, la restrizione deve perseguire un fine legittimo e deve essere proporzionata rispetto al fine perseguito<sup>23</sup>, senza intaccare la sostanza

---

<sup>21</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, 12 ottobre 2021, cit., par. 41. In generale, sui rapporti tra immunità dalla giurisdizione degli Stati e art. 6 CEDU, cfr. **M. DISTEFANO**, *Immunità degli Stati e art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo: coerenza sistemica e garanzie di non impunità*, in **AA. VV.**, *Comunicazioni e studi*, cit., p. 205 ss.

<sup>22</sup> Tra le altre, Corte europea dei diritti dell'uomo, 28 maggio 1985, ric. n. 8225/78, *Ashingdane c. Regno Unito*, par. 57; Id., 21 settembre 1990, ric. n. 17101/90, *Fayed c. Regno Unito*, par. 65; Id., G.C., 14 dicembre 2006, ric. n. 1398/03, *Markovic e altri c. Italia*, par. 99.

<sup>23</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, G.C., 29 giugno 2011, ric. n. 34869/05, *Sabeh El Leil c. Francia*, par. 52 e par. 53.



stessa del diritto. Ne deriva che le misure prese da uno Stato parte della Convenzione che rispecchiano le norme di diritto internazionale pubblico generalmente riconosciute in materia di immunità dello Stato non possono in principio essere considerate come una restrizione sproporzionata del diritto di accesso a un giudice<sup>24</sup>.

Come ricorda la Corte, la dottrina dell'immunità dalla giurisdizione dello Stato straniero ha il suo fondamento nelle norme del diritto internazionale consuetudinario, riassunte in origine dal principio *par in parem non habet imperium*. La concessione, in ambito civile, a uno Stato della prerogativa in cui essa si sostanzia (ovviamente rinunciabile qualora lo Stato stesso esprima il proprio consenso a sottoporsi alla giurisdizione dell'altro Stato in maniera espressa, chiara e inequivocabile)<sup>25</sup> persegue, pertanto, il "fine legittimo" dell'osservanza del diritto internazionale, promovendo la cortesia e le buone relazioni tra gli Stati attraverso il rispetto della sovranità dell'altro Stato<sup>26</sup>. Quanto al requisito della proporzionalità, è importante ribadire che, secondo la Corte, l'assenza di un rimedio alternativo non è *ipso facto* sufficiente a integrare una violazione del diritto di accesso a un tribunale<sup>27</sup>, sebbene ora la Corte precisi a questo riguardo di essere "consapevole del fatto che gli interessi in gioco per i ricorrenti sono molto gravi e si riferiscono in modo implicito a gravi atti di abuso sessuale che rientrano nell'articolo 3 della Convenzione", sicché "l'esistenza di un'alternativa è, a dir poco, auspicabile"<sup>28</sup>.

---

<sup>24</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, 21 novembre 2001, ric. n. 37112/97, *Fogarty c. Regno Unito*, par. 36.

<sup>25</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, 5 febbraio 2019, ric. n. 16874/12, *Ndayegamiye-Mporamazina c. Svizzera*, par. 57 e par. 59.

<sup>26</sup> Tra le tante, Corte europea dei diritti dell'uomo, 21 novembre 2001, cit., par. 34.

<sup>27</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, 5 febbraio 2019, ric. n. 16874/12, *Ndayegamiye-Mporamazina c. Svizzera*, par. 64; Id., dec. 11 giugno 2013, ric. n. 65542/12, *Stichting Mothers of Srebrenica e altri c. Paesi Bassi*, par. 164, dove si fa richiamo alla giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia che aveva esplicitamente confutato l'esistenza di una regola secondo cui, in assenza di qualsiasi altro rimedio, il riconoscimento dell'immunità comporterebbe *ipso facto* una violazione del diritto di accesso a un tribunale [Corte internazionale di giustizia, 3 febbraio 2012, *Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy: Greece intervening)*, in *CIJ, Recueil*, 2012, par. 101 (p. 48)]. Per una diversa soluzione della questione, in materia di immunità dalla giurisdizione riconosciuta alle organizzazioni internazionali, cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, 18 febbraio 1999, ric. n. 26083/94, *Waite e Kennedy c. Germania*, par. 73.

<sup>28</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, sez. III, 12 ottobre 2021, cit. par. 71.



Per quanto nel diritto internazionale consuetudinario l'immunità continui a essere la regola, mentre la (sottoposizione alla) giurisdizione rilevi solo come eccezione, nella giurisprudenza della Corte europea si coglie il riflesso della tendenza generale degli ultimi tempi a un tendenziale restringimento dell'area dell'immunità e a una correlata espansione del potere giurisdizionale statale. Questo vale, ad esempio, per le controversie riguardanti i rapporti di lavoro costituiti dallo Stato straniero (che assume, dunque, la veste di datore di lavoro) ed eseguiti nel territorio dello Stato del foro<sup>29</sup> o per gli impegni derivanti a uno Stato da una transazione commerciale con una persona fisica o giuridica straniera.

In *McElhinney c. Irlanda* la maggioranza dei giudici della Corte ha ritenuto che sembrerebbe esserci una tendenza, nel diritto internazionale e comparato, a limitare l'immunità dello Stato rispetto ai danni alla persona causati da un atto o un'omissione all'interno dello Stato del foro, ma anche che questa pratica non sarebbe affatto universale.

Inoltre, sempre secondo la maggioranza del Collegio, che ha fatto leva sul commento della *International Law Commission* all'articolo 12 della sopra richiamata Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati<sup>30</sup>, la tendenza in questione sembrerebbe potersi riferire principalmente ai danni alla persona "assicurabili", cioè alle conseguenze derivanti da normali incidenti stradali, piuttosto che a questioni relative al nucleo centrale della sovranità statale, come gli atti di un soldato in territorio straniero che, per loro stessa natura, possono coinvolgere questioni delicate che riguardano le relazioni diplomatiche tra Stati e la sicurezza nazionale<sup>31</sup>. E tuttavia, come osservato nelle *dissenting opinion* allegate al testo della sentenza, sarebbe quanto meno dubbia, per un verso, la portata dell'eccezione di immunità sovrana nelle azioni per danni alla persona, nei termini in cui essa è ricostruita dalla Corte<sup>32</sup>, così

---

<sup>29</sup> Sulle limitazioni che incontra la giurisdizione italiana nei confronti dei rapporti di lavoro instaurati da enti vaticani, cfr. **A. LICASTRO**, *Problemi e prospettive del diritto ecclesiastico internazionale dopo la legge n. 218 del 1995*, Giuffrè, Milano, 1997, p. 85 ss.

<sup>30</sup> *Draft articles on Jurisdictional Immunities of States and Their Property, with commentaries* [Text adopted by the International Law Commission at its forty-third session, in 1991, and submitted to the General Assembly as a part of the Commission's report covering the work of that session (A/46/10, at para. 28)], in *Yearbook of the International Law Commission*, 1991, vol. II, parte II.

<sup>31</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, G.C., 21 novembre 2001, ric. n. 31253/96, *McElhinney c. Irlanda*, par. 38.

<sup>32</sup> In particolare, nell'opinione dissenziente dei giudici Caflisch, Cabral Barreto e Vajić si insiste su una lettura diversa dello stesso sopra richiamato Commento all'art. 12 cit., sottolineando, fra l'altro, che l'eccezione, se è principalmente diretta a ricomprendere gli



come, per altro verso, la stessa possibilità per il ricorrente di avvalersi di mezzi alternativi ragionevoli per proteggere efficacemente il suo diritto ai sensi della Convenzione<sup>33</sup>.

Un altro ambito di materie in relazione al quale si è cercato di fare breccia sull'immunità riguarda gli atti di tortura o assimilati che siano commessi dai funzionari di uno Stato straniero.

Quanto alla possibilità di ravvisare in generale negli atti di tortura e assimilati una deroga all'immunità, va ricordato che, pur rinvenendo elementi a favore di una regola speciale o di un'eccezione nel diritto internazionale pubblico quando gli agenti di uno Stato straniero sono convenuti per il compimento di tale tipo di atti, la Corte ha, tuttavia, ora ribadito che, alla luce dello stato attuale di sviluppo del diritto internazionale, non può sostenersi l'esistenza di una eccezione all'immunità giurisdizionale<sup>34</sup>. Pertanto, anche i casi relativi a gravi violazioni dei diritti umani o del diritto internazionale umanitario, o di violazioni di una norma di *jus cogens*, rientrerebbero nell'ambito di applicazione dell'immunità. In particolare, oltre che nei casi di tortura, il principio è stato affermato dalla Corte pure nei casi di crimini contro l'umanità e genocidio<sup>35</sup>, rispetto ai quali l'orientamento espresso da ultimo dai giudici del nostro Stato, in relazione alla vicenda dei crimini del Terzo

---

incidenti stradali, tuttavia, è anche "wide enough to cover also intentional physical harm such as assault and battery, malicious damage to property, arson or even homicide, including political assassination"; inoltre, sempre a tenore del commento citato, non deve essere fatta distinzione "between the torts resulting from the exercise of the *jus imperii* and those flowing from acts or omissions falling into the category of *jus gestionis*" (Corte europea dei diritti dell'uomo, 21 novembre 2001, cit., *Opinione dissenziente ult. cit.*).

<sup>33</sup> Su quest'ultimo profilo, cfr. in particolare la *dissenting opinion* del giudice Loucaides.

<sup>34</sup> Sul tema cfr. **R. PISILLO MAZZESCHI**, *Le immunità degli Stati e degli organi statali precludono l'accesso alla giustizia anche alle vittime di torture: il caso Jones dinanzi alla Corte europea dei diritti umani*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2014, p. 215 ss.; **P. PUSTORINO**, *Immunità dello Stato, immunità degli organi e crimine di tortura: la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso "Jones"*, in *Riv. dir. int.*, 2/2014, p. 493 ss.

<sup>35</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, dec. 11 giugno 2013, cit., par. 158, dove si richiama la pronuncia della Corte internazionale di giustizia 3 febbraio 2012, *Germania c. Italia; Grecia (interveniente)*, cit., parr. 81-97 (p. 136 ss.). Al par. 84 di tale pronuncia, i giudici dell'Aja avevano ribadito che "there is a substantial body of State practice from other countries which demonstrates that customary international law does not treat a State's entitlement to immunity as dependent upon the gravity of the act of which it is accused or the peremptory nature of the rule which it is alleged to have violated". Sui rapporti tra immunità e crimini internazionali, cfr. **M. FRULLI**, *Immunità e crimini internazionali. L'esercizio della giurisdizione penale e civile nei confronti degli organi statali sospettati di gravi crimini internazionali*, Giappichelli, Torino, 2007.



Reich, dopo l'intervento della Consulta, è coraggioso e condivisibile, ma si deve considerare del tutto difforme dai principi del diritto internazionale generale<sup>36</sup>. Naturalmente, la Corte non può che fare riferimento agli sviluppi del diritto internazionale generale e in relazione a essi conclude che

“les requérants n'ont pas apporté des éléments permettant de conclure que l'état du droit international ait développé depuis 2012 à un point tel que les constats de la Cour dans les affaires précitées ne seraient plus valables”<sup>37</sup>.

Infine, in qualche occasione i giudici di Strasburgo avevano da tempo affermato che, pur di fronte a possibili sviluppi del diritto

---

<sup>36</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 238 del 2014, in *Giur. cost.*, 2014, n. 5, p. 3853 ss., che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge 14 gennaio 2013, n. 5 e dell'art. 1 della legge 17 agosto 1957, n. 848, limitatamente all'esecuzione data all'art. 94 della Carta delle Nazioni Unite, nella parte in cui obbliga il giudice italiano ad adeguarsi alla pronuncia della Corte internazionale di giustizia del 3 febbraio 2012, che gli impone di negare la propria giurisdizione in riferimento ad atti di uno Stato straniero che consistano in crimini di guerra e contro l'umanità, lesivi di diritti inviolabili della persona. Nella giurisprudenza di legittimità, cfr., tra le tante, Cass. civ., sez. un., 28 settembre 2020, n. 20442, in *Foro it.*, 2021, n. 12, I, c. 3992 ss.

Come è stato osservato in dottrina, la Consulta avrebbe così voluto «introdurre un principio di distinzione tra la categoria generale degli *acta* e quella dei “*crimina*” *iure imperii*. Solo nei confronti dei primi, derivanti dall'esercizio ordinario della potestà di governo, la norma sull'immunità potrebbe essere applicata con il “consenso” degli articoli 2 e 24 della Costituzione, mentre qualora il medesimo esercizio di potestà pubbliche si traduca in atti apertamente illegittimi l'avallo costituzionale verrebbe meno, autorizzando per ciò stesso l'esercizio della giurisdizione da parte dei giudici nazionali. In altri termini, nel momento in cui le forze armate statali si rendono responsabili di crimini di guerra e contro l'umanità, la garanzia di insindacabilità delle condotte corrispondenti non potrebbe ritenersi oltremodo giustificata, data la relativa estraneità alle ordinarie manifestazioni della sovranità»: **N. COLACINO**, *La conferma della regola attraverso l'eccezione? Immunità statale ed esercizio della giurisdizione sui “crimina” iure imperii*, in *Questione giustizia* ([www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it)), par. 4.

Sulla pronuncia della Corte costituzionale, cfr., altresì, tra gli altri, **E. CANNIZZARO**, *Jurisdictional Immunities and Judicial Protection: The Decision of the Italian Constitutional Court n. 238 of 2014*, in *Riv. dir. int.*, 2015, p. 126 ss.; **B. CONFORTI**, *La Corte costituzionale e i diritti umani misconosciuti sul piano internazionale*, in *Giur. cost.*, 2014, n. 5, p. 3885 ss.; **F. PERSANO**, *Il rapporto fra immunità statale e tutela dei diritti fondamentali dell'individuo nella sentenza n. 238/2014 della Corte costituzionale italiana*, in *Resp. civ. e prev.*, 3/2015, p. 813 ss.

<sup>37</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, 12 ottobre 2021, cit., par. 64.



internazionale, il diritto all'immunità dello Stato non potesse essere aggirato chiamando in giudizio al suo posto i suoi dipendenti o agenti<sup>38</sup>.

#### **4 - Immunità dalla giurisdizione e "sovranità" degli organismi centrali della Chiesa**

L'aspetto che la Corte di Strasburgo ha dovuto, anzitutto, valutare, nell'affrontare, per la prima volta, la questione dell'immunità della Santa Sede dalla giurisdizione degli Stati, è stato quello, di carattere soggettivo, concernente la possibilità di ritenere la posizione della Santa Sede pienamente equiparabile a quella di uno Stato sovrano<sup>39</sup>.

A tale riguardo, i giudici di Strasburgo sposano integralmente la tesi sostenuta dalla Corte d'appello di Gand, che aveva tratto argomento dagli accordi internazionali stipulati dalla Santa Sede in numerosissime aree del pianeta e dalle altrettanto numerose relazioni diplomatiche dalla medesima intrattenute, per ribadire che essa è riconosciuta al livello internazionale con gli attributi comuni di un sovrano straniero avente gli stessi diritti e obblighi di uno Stato.

---

<sup>38</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, 14 gennaio 2014, ric. n. 34356/06 e 40528/06, *Jones e altri c. Regno Unito*, par. 213.

<sup>39</sup> Ricordo che, ai sensi del can. 361 c.j.c., "[c]ol nome di Sede Apostolica o Santa Sede si intendono nel codice non solo il Romano Pontefice, ma anche, se non risulta diversamente dalla natura della questione o dal contesto, la Segreteria di Stato, il Consiglio per gli affari pubblici della Chiesa e gli altri Organismi della Curia Romana". L'articolo 1 della Costituzione Apostolica "Praedicate Evangelium" sulla Curia Romana e il suo servizio alla Chiesa e al Mondo, del 19 marzo di quest'anno, con cui Papa Francesco ha riformato la struttura centrale di governo della Chiesa, in sostituzione della disciplina risultante dalla Costituzione Apostolica "Pastor Bonus" promulgata nel 1988 da Giovanni Paolo II, definisce la Curia romana come "l'Istituzione della quale il Romano Pontefice si avvale ordinariamente nell'esercizio del suo supremo Ufficio pastorale e della sua missione universale nel mondo. Essa è al servizio del Papa, successore di Pietro, e dei Vescovi, successori degli Apostoli, secondo le modalità che sono proprie della natura di ciascuno, adempiendo con spirito evangelico la propria funzione, operando al bene e al servizio della comunione, dell'unità e dell'edificazione della Chiesa universale ed attendendo alle istanze del mondo nel quale la Chiesa è chiamata a compiere la sua missione". La Curia romana è composta dalla Segreteria di Stato, dai Dicasteri e dagli Organismi di giustizia ed economici, tutti giuridicamente pari tra loro (art. 12 Cost. Ap. Praedicate Evangelium, cit.). Nell'ambito del Dicastero per la Dottrina della Fede è istituita la Pontificia Commissione per la Tutela dei Minori il cui compito è fornire al Romano Pontefice consiglio e consulenza e altresì proporre le più opportune iniziative per la salvaguardia dei minori e delle persone vulnerabili (art. 78 Cost. Ap. Praedicate Evangelium, cit.).



La Corte si limita a ricordare che essa stessa aveva già qualificato come veri e propri “trattati di diritto internazionale” i concordati stipulati dalla Santa Sede con la Spagna<sup>40</sup> e la Croazia<sup>41</sup> e che ciò “revient à reconnaître que le Saint-Siège a des caractéristiques comparables à ceux d’un État”, ossia “que le Saint-Siège était un souverain étranger, avec les mêmes droits et obligations qu’un État”<sup>42</sup>.

In conformità alla sua giurisprudenza consolidata, una volta così riconosciuta alla Santa Sede l’immunità giurisdizionale davanti ai tribunali di un altro Stato, la Corte ribadisce che la limitazione del diritto di accesso a un giudice persegue uno scopo legittimo (dipendente dalla necessità di assicurare la coesistenza della Convenzione con il diritto internazionale) e non è in linea di principio sproporzionata.

Sembra doveroso riconoscere che, già su questo primo aspetto della questione in esame, i giudici di Strasburgo si siano limitati ad alcune scarse considerazioni, senza vagliare criticamente e in termini analitici (o, comunque sia, senza dare conto nella motivazione della valutazione eventualmente compiuta avente a oggetto) gli elementi che la Corte d’appello aveva utilizzato per supportare la conclusione accolta. Non c’era certamente motivo di dubitare del fatto che gli organi centrali di governo della Chiesa cattolica posseggano la soggettività di diritto internazionale; ma ci si sarebbe potuto attendere un qualche ulteriore approfondimento sul punto specifico della piena assimilabilità di questa soggettività a quella propria degli Stati sovrani, su cui ruota, in definitiva, il cuore della questione controversa<sup>43</sup>.

---

<sup>40</sup> Cfr. Corte europea dei diritti dell’uomo, G.C., 12 giugno 2014, ric. n. 56030/07, *Fernández Martínez c. Spagna*, par. 118, dove si afferma che l’Accordo tra la Santa Sede e la Spagna del 1979 sull’insegnamento e le questioni culturali “est un traité international, incorporé à ce titre dans le droit espagnol conformément à la Constitution espagnole”.

<sup>41</sup> Cfr. Corte europea dei diritti dell’uomo, 4 ottobre 2016, ric. n. 75581/13, par. 79, *Travaš c. Croazia*, dove si afferma che l’Accordo tra la Santa Sede e la Croazia del 18 dicembre 1996 sull’educazione e gli affari culturali “is an international treaty, integrated as such in Croatian law in conformity with the Croatian Constitution, and duly published in the Official Gazette”.

<sup>42</sup> Corte europea dei diritti dell’uomo, 12 ottobre 2021, cit., par. 57.

<sup>43</sup> Secondo **G. DALLA TORRE**, *L’„extraterritorialità” nel Trattato del Laterano*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 74, anche l’art. 11 del Trattato lateranense, nel prevedere una molto controversa garanzia di “non ingerenza” dello Stato italiano nei confronti degli “enti centrali della Chiesa”, “non fa altro che adattare, allo specifico campo dei rapporti fra l’Italia e la Santa Sede, il principio internazionalistico della esenzione dalla giurisdizione civile e penale degli Stati esteri rispetto al giudice nazionale, con riferimento sia alla loro organizzazione pubblicistica sia alle attività compiute





Dalla prospettiva di chi intende convenire in giudizio gli organi centrali di governo della Chiesa cattolica, aggirando l'ostacolo derivante dall'immunità dalla giurisdizione degli Stati stranieri, le vie astrattamente percorribili sono due: si potrebbe sostenere che la Santa Sede sia, sul piano del diritto internazionale, una entità non separabile da quella dello Stato della Città del Vaticano, e che né quest'ultimo, in quanto solo apparentemente rivestito delle caratteristiche proprie di uno Stato, né la prima, in quanto titolare di una sovranità di tipo prettamente spirituale, potrebbero offrire il substrato giuridico-materiale su cui radicare una immunità propria degli Stati sovrani; oppure si potrebbe sostenere che la Santa Sede sia, sempre sul piano del diritto internazionale, una entità completamente distinta e separabile da quella dello Stato della Città del Vaticano, e che, mentre a quest'ultimo, in quanto vero e proprio "Stato", spetterebbe la garanzia dell'immunità dalla giurisdizione, la prima sarebbe titolare di una soggettività di diritto internazionale avente caratteristiche completamente dissimili da quella propria degli Stati, sulla quale, pertanto, non potrebbe basarsi il riconoscimento dell'immunità in questione<sup>44</sup>. In altri termini, una volta riconosciuto che lo Stato della Città del Vaticano è un vero e proprio "Stato", l'unica via per aggirare l'immunità sarebbe quella di scorporare in qualche modo da quello la posizione della Santa Sede (facendo leva, ad esempio, sulle materie trattate nel suo agire sul piano esterno) e sempre che quest'ultima non goda già per conto suo di una posizione, nell'ambito del diritto internazionale, assimilabile a quella di uno Stato.

A me pare che non si possa mettere in discussione la natura di vero e proprio "Stato" della Città del Vaticano, sebbene, con riferimento a tale entità, si profilino margini di incertezza circa la ricorrenza di quelli che vengono solitamente considerati gli elementi necessari a costituire la sovranità statale<sup>45</sup>. Margini di incertezza, peraltro, superabili, se la

---

nell'esercizio di un potere statale (*jure imperii*), e con conseguente esclusione dell'attività negoziale di diritto privato (*jure gestionis*)".

<sup>44</sup> È questa la via che era stata seguita da United States District Court, W.D. Kentucky, Louisville, 6 ottobre 2005, *O'Bryan v. Holy See*, cit., p. 829: "the Court may determine that the Holy See has a separate capacity as a church, and is therefore *not* a foreign sovereign for purposes of the FSIA in this separate capacity".

<sup>45</sup> Sui criteri elaborati dal diritto internazionale per stabilire se una determinata entità può o no essere considerata uno Stato, mi limito a richiamare il classico **J. CRAWFORD**, *The Criteria for Statehood in International Law*, in *British Yearbook of International Law*, 1976, p. 93 ss. Dello stesso A., cfr. pure, più di recente, *The Creation of States in International Law*, 2<sup>a</sup> ed., Oxford University Press, Oxford, 2007.



condizione giuridica del Vaticano viene considerata in stretta connessione con quella della Santa Sede.

A prescindere dalla denominazione, che non può per ovvie ragioni essere un elemento decisivo per la soluzione del problema in esame<sup>46</sup>, la natura “statuale” dell’entità vaticana va ribadita, per un verso, tenendo conto delle vicende che hanno portato alla sua costituzione (e questo sia dal punto di vista storico che dal punto di vista giuridico) e per altro verso “in ragione dei suoi elementi costitutivi, vale a dire il territorio, il popolo e la potestà sovrana, che sono propri e caratterizzanti dello Stato, anche se nello S.C.V. presentano un certo grado di peculiarità”<sup>47</sup>.

A tale ultimo proposito, bisognerebbe verificare se l’ordinamento vaticano supera gli *standard* fissati dalla Convenzione interamericana di Montevideo sui diritti e doveri degli Stati del 1933, che, all’articolo 1, contiene una precisa definizione del concetto di Stato - comunemente considerata dalla dottrina di diritto internazionale come imprescindibile punto di riferimento per qualsiasi discussione sul tema<sup>48</sup> - così formulata:

“The state as a person of international law should possess the following qualifications: *a*) a permanent population; *b*) a defined territory; *c*) government; and *d*) capacity to enter into relations with the other states”.

Quanto al primo elemento, ossia alla presenza di una “popolazione stabile”, una qualche criticità potrebbe derivare non dal numero, davvero molto limitato, dei cittadini vaticani, ma dal carattere “funzionale” del possesso della cittadinanza vaticana, non dipendente, cioè, dai criteri adottati dalla generalità degli Stati e collegati allo *ius sanguinis* o allo *ius loci*, quanto dalla titolarità di un ufficio o dallo svolgimento di un servizio a favore della Santa Sede (*ius officii*), criterio in grado di offrire minori garanzie di stabilità<sup>49</sup>. Non è chiaro inoltre se, all’interno della richiamata

---

<sup>46</sup> ... sebbene possa essere assunta come indice indiretto della volontà comune delle Parti che hanno stipulato il Trattato lateranense, che era certamente quella di dare vita a una vera e propria entità statale. Su tale concorde volontà delle Parti, cfr. **G. BARBERINI**, *Le Saint-Siège: Sujet souverain de droit international*, Cerf, Parigi, 2003, p. 75 ss.

<sup>47</sup> Così **G. DALLA TORRE**, voce *Vaticano (Stato della città del)*, in *Enc. giur.*, XXXII, Treccani, Roma, 1994, p. 2.

<sup>48</sup> Parla di “[t]he best known formulation of the basic criteria for statehood”, **J. CRAWFORD**, *The Criteria for Statehood in International Law*, cit., p. 111.

<sup>49</sup> **J. CRAWFORD**, *The Criteria for Statehood in International Law*, cit., p. 114, ribadito che non sarebbe apparentemente prescritta alcuna estensione numerica minima della popolazione per integrare il presente requisito, osserva: “Of putative States with very



Convenzione, il concetto di “permanent population” sia stato posto semplicemente per “differentiate between established or fixed populations and nomadic ones”<sup>50</sup>; se così fosse, almeno da questo punto di vista, nessun problema porrebbero le caratteristiche della popolazione vaticana.

L'esiguità del territorio vaticano non rappresenta, invece, alcun problema dal punto di vista della definizione normativa in esame. Non esistono, infatti, regole che prescrivono una superficie minima di quel territorio. “States may thus occupy an extremely small area”<sup>51</sup>. La norma si limita a richiedere l'esistenza di un “definited territory”, senza farne in alcun modo una questione di dimensioni. Anzi, si reputa che anche gli Stati i cui confini territoriali non risultano fissati in maniera certa o siano oggetto di contesa tra Stati limitrofi soddisfino il requisito *de quo*, e, comunque sia, questo non è certamente il caso dello Stato della Città del Vaticano, i cui confini risultano puntualmente definiti, d'intesa con lo Stato italiano, nella pianta allegata al Trattato lateranense e non sono mai stati oggetto di contestazione.

Il terzo elemento, rappresentato dal potere di governo sul territorio, è anch'esso certamente base costitutiva dell'assetto dello Stato della Città del Vaticano, in quanto titolare di tale potere è un apparato organizzativo del tutto *indipendente* da quello di altri Stati sovrani, dotato di *supremazia* all'interno del territorio. La *Legge fondamentale dello Stato della Città del Vaticano* del 26 novembre 2000 è molto precisa nel disciplinare le pubbliche funzioni (legislativa, esecutiva e giudiziaria) attraverso le quali viene fatta valere la supremazia dello Stato. Così, il potere legislativo è esercitato ordinariamente da una Commissione composta da un Cardinale Presidente e da altri Cardinali, tutti nominati dal Sommo Pontefice per un quinquennio (art. 3, primo comma); il potere esecutivo è esercitato dal Presidente della Commissione (art. 5, primo comma); il potere giudiziario è esercitato dagli organi costituiti secondo l'ordinamento giudiziario dello Stato (art. 15).

Sembrerebbe, tuttavia, che la supremazia così esercitata sul territorio vaticano non sia caratterizzata dagli attributi della *originarietà* e della stessa *indipendenza* rispetto alle altre entità soggettive interne allo

---

small populations, only the Vatican City may be challengeable on this ground, and this as much because of the professional and non-permanent nature of its population as because of its size”.

<sup>50</sup> Cfr. United Nations, *Yearbook of the Interational Law Commission 1949. Summary Records and Documents of the First Session including the report of the Commission to the General Assembly*, New York, 1956, p. 68.

<sup>51</sup> J. CRAWFORD, *The Criteria for Statehood in International Law*, cit., p. 111.



Stato, ma rifletta in sostanza la sovranità spettante alla Santa Sede. La stessa Legge fondamentale, prima richiamata, stabilisce che il Sommo Pontefice ha la pienezza dei poteri, legislativo, esecutivo e giudiziario (art. 1) e che a lui è riservata la rappresentanza dello Stato nei rapporti con gli Stati esteri e con gli altri soggetti di diritto internazionale, per le relazioni diplomatiche e per la conclusione dei trattati (art. 2). Ancora più significative sono alcune disposizioni del Trattato lateranense (il quale ultimo ovviamente presuppone la soggettività internazionale delle Parti che lo hanno stipulato), ad esempio, l'articolo 26, secondo comma, secondo cui "l'Italia riconosce lo Stato della Città del Vaticano sotto la sovranità del Sommo Pontefice". Si è così potuto ancora di recente ribadire che la Città del Vaticano "ne jouit pas elle-même de la souveraineté - elle n'en est pas *dépositaire* - mais bénéficie de la souveraineté du Saint-Siège"<sup>52</sup>.

Va, comunque sia, considerato che questo tipo di rilievi non mirano a contestare in radice la natura di vero e proprio "Stato" della Città del Vaticano, ma vanno piuttosto collocati nel contesto del dibattito dottrinale, alquanto risalente, concernente la questione della così detta "doppia soggettività" internazionale della Santa Sede e dello Stato della Città del Vaticano. Alla luce dell'oggetto di tali discussioni deve, quindi, leggersi, ad esempio, l'affermazione, del tutto condivisibile, secondo cui "[p]lutôt qu'un Etat souverain distinct du Saint-Siège, émerge ainsi la souveraineté du Saint-Siège sur le territoire de la Cité du Vatican"<sup>53</sup>.

L'ultimo requisito richiesto dalla definizione normativa in esame riguarda la "capacity to enter into relations with the other states". Si tratta di previsione di cui si è sempre contestata la vera natura di elemento che contribuisca realmente a definire il concetto di Stato, apparendo non tanto come presupposto, quanto piuttosto come un effetto, una conseguenza, della statualità. Come è stato osservato,

"It might still be said that *capacity* to enter into the full range of international relations is a useful criterion. But capacity or competence in this sense depends partly on the power of internal government of a territory, without which international obligations may not be carried into effect, and partly on the entity concerned

---

<sup>52</sup> J.-P. SCHOUPPE, *Le Saint-Siège*, cit., p. 67.

<sup>53</sup> J.-P. SCHOUPPE, *Le Saint-Siège*, cit., p. 68. Si tratta di acquisizione dottrinale piuttosto risalente. Cfr. A.C. JEMOLO, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, 4<sup>a</sup> ed., Giuffrè, Milano, 1975, p. 274, che, a proposito del Vaticano, parlava di Stato piuttosto "oggetto della sovranità del Pontefice che non soggetto di sovranità".



being separate for the purpose of such relations so that no other entity both carries out and accepts responsibility for them”<sup>54</sup>.

In definitiva, si vuole così affermare che la “capacità” in questione altro non è se non il riflesso degli attributi di “indipendenza” e “supremazia” che sono alla base del potere sovrano di governo dello Stato. Per cui, qualora si dovesse registrare una limitata capacità di intrattenere i rapporti in questione, si è di fronte a un indice atto a denotare una insufficiente o non completa posizione di autonomia e indipendenza del soggetto rispetto ad altre entità sovrane. Non mancano, peraltro, diverse ricostruzioni, secondo cui, negli ultimi tempi, si sarebbe assistito a una evoluzione, sul piano internazionale, tendente a rivalutare il già menzionato elemento, con contestuale perdita di importanza dei requisiti riguardanti il popolo e il territorio, oggetto di crescenti controversie interpretative<sup>55</sup>.

Con specifico riguardo allo Stato della Città del Vaticano si è di recente osservato che

“[l]a capacité d’entrer en relation avec d’autres Etats, manifeste dans le cas du Saint-Siège, ne peut être affirmée aussi catégoriquement à l’endroit de la Cité du Vatican dans la mesure où les relations de cet Etat atypique avec les autres sujets de droit international se font toujours à travers le Saint-Siège. Le cas échéant, ce dernier interviendra au nom et pour le compte de l’Etat de la Cité du Vatican”<sup>56</sup>.

I rapporti tipicamente riconducibili alla capacità in questione - sia che vengano ricostruiti come autonomo requisito della nozione *de qua*, sia che vengano considerati come semplice riflesso dell’autonomia del potere di governo del soggetto - possono derivare dalla partecipazione a organismi internazionali e, soprattutto, dalla stipula di trattati internazionali o dal mantenimento di relazioni diplomatiche. A quest’ultimo riguardo, bisogna registrare la totale assenza di qualsiasi autonoma iniziativa dello Stato della Città del Vaticano rispetto alla Santa Sede, unico soggetto che intrattiene vere e proprie relazioni diplomatiche; con riferimento ai primi

---

<sup>54</sup> J. CRAWFORD, *The Criteria for Statehood in International Law*, cit., p. 119.

<sup>55</sup> Cfr. V. BUONOMO, *The Holy See in the contemporary international relation. A juridical approach following the international law and praxis*, in *Civitas et Iustitia*, 2014, II, § 2: «Gradually, in the United Nations System the tendency was consolidated whereby, when the State is spoken of, one underlines the “capacity” of an *international entity* “to enter into relations with other States” rather than referring to the people or the territory, often controversial in its definition» (corsivo presente nell’originale).

<sup>56</sup> J.-P. SCHOUPPE, *Le Saint-Siège*, cit., p. 69.



due tipi di rapporti, ricorrono, invece, certamente casi di coinvolgimento diretto dello Stato della Città del Vaticano<sup>57</sup>: la particolarità sarebbe che tale situazione, più che dalla designazione formale del soggetto che sembra agire sul piano internazionale, dovrebbe piuttosto ricavarsi dalle materie che vengono concretamente in gioco (inerenti ai temi classici legati al governo di un territorio), senza che, come è stato osservato in dottrina, ci sia, in ogni caso, una differente imputazione di effetti e responsabilità. In altre parole, anche quando lo Stato della Città del Vaticano risulti individuato come parte del trattato o quando la Santa Sede agisce, all'esterno, "in nome e per conto della Città del Vaticano", sarebbe sempre alla Santa Sede da imputare l'obbligazione internazionale che ne deriva<sup>58</sup>. Tale ultima formula non sarebbe, in definitiva, dettata dall'intento di ascrivere a un altro soggetto effetti e responsabilità, quanto da quello di riferire e quindi di circoscrivere all'ordinamento dello Stato della Città del Vaticano il campo di applicazione del trattato.

Tutto ciò ha evidenti riflessi sulla questione della "doppia soggettività". Si è ad esempio sostenuto - secondo una impostazione da collocare a metà strada rispetto a quelle estreme che riconoscono alla Città del Vaticano una piena soggettività di diritto internazionale distinta da quella della Santa Sede<sup>59</sup> o che, all'opposto, ne negano del tutto

---

<sup>57</sup> Lo Stato della Città del Vaticano è membro delle seguenti organizzazioni internazionali: Universal Postal Union, Berna; International Telecommunication Union, Ginevra; International Grains Council, Londra; International Telecommunications Satellite Organization, Washington D.C.; European Telecommunication Satellite Organization, Parigi; European Conference of Postal and Telecommunications, Copenhagen; International Institute of Administrative Sciences, Bruxelles (cfr. <https://holyseemission.org/>).

Quanto alla stipula di trattati internazionali, si veda, ad esempio, la Convenzione Monetaria tra la Repubblica italiana, per conto della Comunità Europea, e lo Stato della Città del Vaticano e per esso la Santa Sede (2001/C 299/01), conclusa a Roma il 29 dicembre 2000 (in *Gazz. Uff. Com. Eur.* 25 ottobre 2001, n. C 299).

<sup>58</sup> Ricostruisce così la prassi in materia **J.-P. SCHOUPPE**, *Le Saint-Siège*, cit., p. 70, sulla scorta di **J.-B. D'ONORIO**, *Le Saint-Siège et le droit international*, in *Le Saint Siège dans les relations internationales*, Actes du colloque organisé les 29 et 30 janvier 1988 par le département des sciences juridiques et morales de l'Institut Portalis, Cujas e Cerf, Parigi, 1989, p. 32. Inoltre, è appena il caso di precisare che "chi agisce a livello internazionale sotto il nome di Santa Sede è sempre il Romano Pontefice e non la Curia Romana": **V. BUONOMO**, *Considerazioni*, cit., p. 21.

<sup>59</sup> Rinvio per tutti a **G. DALLA TORRE**, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, 3ª ed., Giappichelli, Torino, 2007, p. 342 s.



l'esistenza<sup>60</sup> - che solo la Santa Sede sia soggetto di diritto internazionale *pleno iure*, mentre la Città del Vaticano sarebbe titolare di una capacità molto più limitata e parziale (non di carattere primario)<sup>61</sup>.

In ogni caso, per quel che qui maggiormente interessa, la stretta compenetrazione organica tra Santa Sede e Città del Vaticano implica che non può essere sufficiente a scindere la posizione delle due entità il semplice riferimento alle "materie", alcune indiscutibilmente afferenti al governo del territorio di uno "Stato", altre altrettanto certamente legate alla guida spirituale della Chiesa universale<sup>62</sup>. Ed è pure importante sottolineare che, se una posizione "servente" di una delle due entità rispetto all'altra è dato riscontrare, non può revocarsi in dubbio che è lo Stato della Città del Vaticano a rivestirla e non certo la Santa Sede<sup>63</sup>.

Storicamente, del resto, appariva indispensabile per la Santa Sede rivestire di forma statale le garanzie di "assoluta e visibile indipendenza" e di "sovranità indiscutibile [...] nel campo internazionale" rivendicate nei confronti del Regno d'Italia e con questo concordate (si veda il preambolo del Trattato lateranense recepito con la legge 27 maggio 1929, n. 810). Questo al fine di non vedersi contestata la propria preesistente soggettività di diritto internazionale, in un'epoca in cui tale soggettività e l'idea stessa di sovranità apparivano indissolubilmente legate alla statualità. E anche al

---

<sup>60</sup> Ad esempio, S. FERLITO, *L'attività internazionale della Santa Sede*, Giuffrè, Milano, 1988, p. 144 s.

<sup>61</sup> Secondo J.-P. SCHOUPPE, *Le Saint-Siège*, cit., p. 72, "[l]a Cité du Vatican, sans être elle-même un sujet de droit international, possède à tout le moins une capacité d'agir de droit international analogue à celle d'une entreprise transnationale ou d'un individu qui sont habilités à recourir devant une Cour régionale de droits de l'homme. En revanche, dès qu'entrent en jeu des prérogatives qui sont l'apanage d'un sujet de droit international, comme la conclusion d'un traité ou l'établissement de relations diplomatiques, le Saint-Siège, en sa qualité de sujet, devra intervenir dans une fonction de représentation de la Cité du Vatican". Tra gli altri, non pone in discussione la capacità dello Stato della Città del Vaticano di stipulare trattati internazionali vincolando direttamente la propria sfera giuridica, W.T. WORSTER, *The Human Rights Obligations of the Holy See under the Convention on the Rights of the Child*, in *Duke Journal of Comparative & International Law*, 2021, p. 377.

<sup>62</sup> Cfr. N. ZAMBRANA-TEVAR, *Reassessing the Immunity*, cit., p. 35: «The Holy See does not have two different roles: one as a "religious" sovereign and another as a secular sovereign which governs the smallest country on Earth. Both capacities of the Holy See have the same purpose: to facilitate the governance of the Catholic Church».

<sup>63</sup> Osservava A.C. JEMOLO, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, cit., p. 274 s., che pure chi ritiene che la Città del Vaticano sia "un vero Stato, il quale viva in una unione personale con la S. Sede, non pone in dubbio che in questa simbiosi il primo posto spetti alla S. Sede, e siano i fini universali di questa a dover venire soddisfatti attraverso il rapporto".



fine di poter godere di garanzie di indipendenza, nello svolgimento della missione della Chiesa universale, non dissimili da quelle godute all'epoca dello Stato pontificio<sup>64</sup>.

Pertanto, nel territorio vaticano, l'attributo della "statualità" è intrinseco all'assetto organizzativo della struttura centrale di governo della Chiesa cattolica. La forma (tipica di uno) "Stato" riveste una parte della "Confessione cattolica", che risulta così essere, in quell'ambito spaziale, per una parte della sua normativa e delle sue istituzioni, integralmente "statalizzata"<sup>65</sup>. La creazione del minuscolo Stato non è certo avvenuta per consentire alla Santa Sede di esercitare un qualche potere di governo su un territorio, quanto per assicurare al livello internazionale la massima garanzia di autonomia e di indipendenza nell'esercizio delle funzioni di guida spirituale legate alla posizione di suprema autorità della Chiesa da essa ricoperta. In questo preciso senso lo Stato della Città del Vaticano è "strumentale" o "servente" rispetto alla posizione rivestita dalla Santa Sede sulla scena internazionale.

È poi appena il caso di ribadire che questa particolarissima peculiarità organizzativa è limitata agli organi centrali di governo della Chiesa, data la loro identificazione soggettiva con l'autorità di governo di uno Stato. Una analogia equiparazione non può evidentemente valere per tutta la restante struttura organizzativa della Confessione, non rivestita quindi degli attributi di autonomia e di indipendenza tipici degli Stati sovrani.

Tutto ciò - è bene precisarlo - non equivale a dire che la sovranità internazionale della Santa Sede dipenda dalla creazione dello Stato della Città del Vaticano e dall'esercizio della potestà sovrana su di esso. Anzi, a rigore, non dipende neppure dal potere di governo esercitato sullo Stato pontificio prima del 1870. Certo, dal punto di vista storico, è innegabile un radicamento della soggettività della Santa Sede sull'esercizio per più di un millennio della sovranità temporale sui propri territori. Tuttavia, già e soprattutto a quell'epoca, il ruolo ricoperto dal Pontefice sulla scena internazionale travalicava di molto i confini dei territori sottoposti al suo potere temporale. Salvo che nel periodo successivo alla così detta *debellatio*

---

<sup>64</sup> Cfr. **PAPA PAOLO VI**, *Address of the Holy Father to the United Nations Organization*, 4 ottobre 1965 (consultabile sul sito [www.vatican.va](http://www.vatican.va)), dove ribadiva che "he possesses - if you choose to consider us from this point of view - only a tiny and practically symbolic temporal sovereignty: the minimum needed in order to be free to exercise his spiritual mission and to assure those who deal with him that he is independent of any sovereignty of this world".

<sup>65</sup> Cfr. **A. LICASTRO**, *Problemi e prospettive*, cit., p. 20.





dello Stato pontificio<sup>66</sup> e fino alla creazione dello Stato della Città del Vaticano nel 1929, la sovranità della Santa Sede ebbe sempre una duplice dimensione, quella temporale e quella, di gran lunga più importante quanto a proiezione e rilevanza internazionale, spirituale, dipendente dalla missione di guida della Chiesa universale<sup>67</sup>. È quest'ultima dimensione di esercizio del potere, legata alla missione spirituale della Chiesa, che si trova alla base della sovranità internazionale della Santa Sede<sup>68</sup>. E ora la Corte europea dei diritti dell'uomo - che, in passato, aveva

---

<sup>66</sup> Sempre che si ammetta che una tale *debellatio* sia stata completa, in dissenso dalla tesi secondo cui essa non avrebbe comportato invece la totale cancellazione della sovranità temporale del Papa, in mancanza dell'occupazione, da parte delle forze del Regno d'Italia, dei palazzi vaticani. Rinvio sul punto a **J. BONET NAVARRO**, *La relevancia internacional de la Iglesia católica*, in *Anuario de Derecho canónico*, 2014, n. 3, p. 188 (con ulteriori riferimenti).

<sup>67</sup> Osservava **A.C. JEMOLO**, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, cit., p. 273, che "la liberazione dal peso del potere temporale segnò immediatamente una ascesa delle fortune politiche e del prestigio mondiale del Papato, che la parola dei Pontefici succedutisi dopo il 1870 contò anche fuori della cattolicità, rispetto agli Stati, più che non contasse da secoli. L'esperienza fu così luminosa che il Papato stesso non volle più che un simbolo di sovranità, non già il peso di un territorio e di una popolazione da governare".

<sup>68</sup> Cfr. **G. ACQUAVIVA**, *Subjects of International Law: A Power-Based Analysis*, in *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 2005, p. 345 ss.; **G. BARBERINI**, *Riflessioni sull'origine e sul significato dell'art. 24 del trattato lateranense*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale - rivista telematica* (<https://www.statoechiese.it>), dicembre 2010, p. 24: "La Santa Sede vanta una sovranità spirituale, anche nel campo internazionale, come attributo inerente alla sua natura, in conformità alla sua tradizione e alle esigenze della sua missione nel mondo; da essa scaturisce la sua personalità giuridica internazionale"; **V. BUONOMO**, *Considerazioni*, cit., p. 29: "La Santa Sede [...] si autopone nell'ordinamento internazionale [...] dando così attuazione a una sovranità non di tipo statale o funzionale, ma spirituale, espressione cioè dei fini della Chiesa cattolica"; **L.C. MARTINEZ, JR.**, *Sovereign Impunity*, cit., p. 139: "the international status of the Holy See developed directly from its role in overseeing the worldwide Catholic Church. It is because the Holy See is the head of an international religious organization that it eventually gained a status equivalent to that of sovereign states"; "its status as a sovereign entity has not been dependent on its control of any territory, an anomalous situation in international law" (ivi, p. 145); **J.-P. SCHOUPPE**, *Le Saint-Siège*, cit., p. 63: «Le fait que, pendant le laps de temps correspondant à la *question romaine*, la souveraineté purement spirituelle d'un pape à la fois libre et "prisonnier" dans ses palais, ait suffi à maintenir la souveraineté du Saint-Siège ainsi que l'exercice de toutes ses activités sur la scène internationale apporte une preuve tangible de ce que la souveraineté spirituelle constitue bien l'élément principal et qu'elle peut être distinguée, voir détachée de toute souveraineté temporelle». Cfr., pure, **J. BONET NAVARRO**, *La relevancia internacional de la Iglesia católica*, cit., p. 188: "Sin embargo, la prueba de que la posesión de un territorio estatal por parte de la Santa Sede no era imprescindible fue que, durante el periodo en que se vio privada del mismo, siguió actuando en la sociedad internacional tal como lo



talvolta piuttosto platealmente confuso la Santa Sede con lo Stato della Città del Vaticano<sup>69</sup> - confermando le conclusioni cui erano pervenuti i giudici della Corte d'appello di Gand, ribadisce, nella sostanza, che si tratta di una sovranità assimilabile a quella propria degli Stati, caratterizzata, per buona parte, dagli stessi diritti e obblighi (alla luce del principio di effettività), nonché dalla attiva partecipazione alla vita della comunità internazionale, attraverso la stipula di concordati e l'adesione a veri e propri trattati multilaterali (*ius contrahendi*)<sup>70</sup>, il mantenimento di relazioni diplomatiche con numerosi Paesi (*ius legationis*) (in atto sarebbero 185), la partecipazione a diverse organizzazioni e enti intergovernativi e programmi internazionali<sup>71</sup>, lo svolgimento di arbitrati e di compiti di

---

había hecho anteriormente". In posizione critica, tra gli altri, cfr. **M.N. BATHON**, *The Atypical International Status of the Holy See*, in *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 2001, n. 3, p. 597 ss.; **S. NKOSI**, *The Status and Position of the Vatican and the Pope at International Law: Trying to Fit a Religious Square Peg into a Legal Circle?*, in *Obiter*, 2011, n. 3, p. 573 ss.

<sup>69</sup> Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, 20 luglio 2001, n. ric. 30882/96, *Pellegrini c. Italia*, par. 31 ("Under Article 8 § 2 of the Concordat between Italy and the Vatican [...]") (cfr. **W.T. WORSTER**, *The Human Rights Obligations of the Holy See*, cit., p. 373, nt. 146). Analoga confusione è presente al par. 40 ("The Vatican has not ratified the Convention" del 1950) e anche laddove si fa riferimento a decisioni dei tribunali vaticani, anziché dei tribunali ecclesiastici (parr. 3 e 40).

<sup>70</sup> Tra i principali trattati di cui la Santa Sede è parte, segnalo la Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche del 1961 (United Nations, *Treaty Series*, vol. 500, n. 7310, p. 95 ss.), la Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969 (ivi, vol. 1155, n. 18232, p. 331 ss.), la Convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati (ivi, vol. 189, n. 2545, p. 137 ss.), la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo del 1989 (sottoscritta e ratificata il 20 aprile 1990 anche per conto e in nome dello Stato della Città del Vaticano) (Assemblea Generale delle Nazioni Unite, risoluzione 44/25, Allegato), i due Protocolli opzionali alla Convenzione sui diritti del fanciullo nei conflitti armati e sulla vendita di bambini, la prostituzione infantile e la pornografia infantile del 2000 (ratificati anche per conto e in nome dello Stato della Città del Vaticano il 24 ottobre 2001) (Assemblea Generale delle Nazioni Unite, Risoluzione 54/263, Allegati I e II), la Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti del 1983 (sottoscritta e ratificata il 26 giugno 2002 in nome dello Stato della Città del Vaticano) (Assemblea Generale delle Nazioni Unite, Risoluzione 39/46, Allegato), la Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale del 1965 [Assemblea Generale delle Nazioni Unite, Risoluzione 2106 A (XX), Allegato], la Convenzione dell'Aia per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato del 1954 (United Nations, *Treaty Series*, vol. 249, n. 3511, p. 215 ss.), la Convenzione di Parigi per la protezione della proprietà industriale del 1883 (ivi, vol. 828, n. 11851, p. 305 ss.).

<sup>71</sup> La Santa Sede in atto risulta essere: Osservatore presso l'United Nations Organization, New York; Osservatore presso l'United Nations Office in Geneva, Ginevra; Osservatore presso l'United Nations Office in Vienna, Vienna; Membro del Comitato



mediazione nella risoluzione di controversie tra Stati, lo svolgimento reciproco di visite ufficiali da parte dei Capi di Stato.

Fermo restando che questi non sono tutti indici univoci atti a denotare, oltre al possesso della soggettività internazionale, anche il carattere propriamente statale di tale soggettività (si pensi, in particolare, al diritto di legazione attivo e passivo, riconosciuto non solo agli Stati ma anche ad alcune organizzazioni internazionali)<sup>72</sup>; e, inoltre, che la soggettività della Santa Sede non può essere assimilata a quella delle organizzazioni internazionali, capaci di essere destinatarie di norme di diritto internazionale, ma non dotate dell'attributo dell'„originarietà” che,

---

esecutivo dell'United Nations High Commissioner for Refugees, Ginevra; Membro dell'United Nations Conference on Trade and Development, Ginevra; Membro della World Intellectual Property Organization, Ginevra; Membro dell'International Atomic Energy Agency, Vienna; Membro dell'Organization for the Prohibition of Chemical Weapons, L'Aia; Membro della Preparatory Commission for the Comprehensive Nuclear-Test Ban Treaty Organization, Vienna; Membro dell'International Committee of Military Medicine, Bruxelles; Osservatore presso la United Nations Food and Agriculture Organization, Roma; Osservatore presso la International Labour Organization, Ginevra; Osservatore presso la World Health Organization, Ginevra; Osservatore presso la United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, Parigi; Osservatore presso la United Nations Industrial Development Organization, Vienna; Osservatore presso l'International Fund for Agricultural Development, Roma; Osservatore presso la World Tourist Organization, Madrid; Osservatore presso la World Meteorological Organization, Ginevra; Osservatore presso la World Trade Organization, Ginevra; Osservatore presso l'United Nations Development Program, New York; Osservatore presso l'United Nations Centre for Human Settlements, Nairobi; Osservatore presso l'United Nations Environment Programme, Nairobi; Osservatore presso il World Food Programme, Roma; Membro dell'International Organization of Supreme Audit Institutions, Vienna; Osservatore presso l'International Commission on Civil Status, Strasburgo; Ospite permanente presso Latin Union, Parigi; Membro dell'Organization for Security and Cooperation in Europe, Vienna; Osservatore presso il Council of Europe, Strasburgo; Stato accreditato non membro dell'African Union, Addis Abeba; Osservatore presso l'Organization of American States, Washington; Membro di un accordo bilaterale di cooperazione con la League of Arab States, Cairo; Ospite dell'Asian-African Legal Consultative Organization, Nuova Delhi; Membro dell'International Institute for the Unification of Private Law, Roma (cfr. <https://holyseemission.org/>).

Da ultimo, merita di essere segnalata la partecipazione della Santa Sede, quale “non-Member State Observer”, alla Organizzazione Mondiale della Sanità (si veda la risoluzione adottata dalla World Health Organization adottata, nel corso della 74<sup>ma</sup> sessione, il 26 maggio 2021: “Participation of the Holy See in the World Health Organization” - A74/B/CONF./1).

<sup>72</sup> Quanto alla stipulazione dei trattati internazionali, poiché dei menzionati trattati di regola “only states may be parties”, ci si è chiesti come mai “the Holy See, a non-state entity, was invited to participate without objection by the other state”: **W.T. WORSTER**, *The Human Rights Obligations of the Holy See*, cit., p. 362.



invece, vale a caratterizzare la posizione della Santa Sede come soggetto non derivato da alcun'altra entità sovrana<sup>73</sup>.

##### 5 - La distinzione tra *acta jure imperii* e *acta jure gestionis* riferita alle competenze degli organismi centrali della Chiesa nella gestione della crisi dei preti pedofili

Quanto al secondo profilo della questione, ossia quello della riferibilità *ratione materiae* degli atti o delle omissioni contestate alla Santa Sede a poteri tipicamente pubblicistici (*acta jure imperii*) - riferibilità che i ricorrenti avevano ritenuto doversi escludere, trattandosi piuttosto di condotte connesse con l'agire della Chiesa cattolica come organizzazione religiosa e non riconducibili a sfere di competenza collegate agli interessi dello Stato della Città del Vaticano - la Corte di Strasburgo si rifà ancora una volta pedissequamente alle argomentazioni sviluppate dalla Corte d'appello, non ritenendo di potere ravvisare alcunché di arbitrario o di irragionevole nell'*iter* logico seguito dai giudici di Gand.

Va qui ribadito che buona parte delle premesse su cui la Corte di Strasburgo ha ritenuto di fondare una tale conclusione possono trarsi già dalle argomentazioni che avevano portato a riconoscere carattere statale alla sovranità esercitata dalla Santa Sede quale suprema autorità della Chiesa. La tesi di fondo dei ricorrenti mirava a scindere tale ruolo svolto dalla Santa Sede rispetto alla sua posizione di Capo di uno Stato, provando così a ricondurre a un ambito meramente privatistico l'attività svolta dal Pontefice nel governo della Chiesa universale: evidentemente questo avrebbe prodotto delle precise conseguenze non solo sulla possibilità di invocare l'immunità *ratione personae*, ma anche sulla configurabilità stessa di atti *jure imperii* riferibili all'esercizio di un potere tipicamente spirituale, legato alla missione e ai fini propri della Chiesa,

---

<sup>73</sup> Ricorda opportunamente **W.T. WORSTER**, *The Human Rights Obligations of the Holy See*, cit., p. 365, che "[t]he distinction between original and derived personalities focuses on the process and authority involved in the act creating the person: derived persons derive their personality from existing subjects in international law, whereas original persons exist independently of this deliberately creative act". Secondo **N. ZAMBRANA-TEVAR**, *Reassessing the Immunity*, cit., p. 57, "[t]he foundation for the sovereign status of the Holy See as a religious non-state actor may be properly found in human rights law and in the states' obligation to recognize the structure that religious groups have, anchored in their religious beliefs". Per una diversa prospettiva, cfr. **Y. ABDULLAH**, *The Holy See at United Nations Conferences: State or Church?*, in *Columbia Law Review*, 1996, p. 1835 ss.



distinto da quello tipicamente statale. Nella misura in cui *anche* l'attività svolta dalla Santa Sede *nel governo della Chiesa* universale implica, secondo le conclusioni cui perviene la Corte, la titolarità di diritti e doveri simili a quelli degli Stati, in quanto ritenuta assimilabile, nonostante alcune particolarità, all'attività svolta dagli organi pubblici nell'ambito degli ordinamenti statali veri e propri, non ci sono più le condizioni per ritenere attratto, senz'altro e già in partenza, in una dimensione privatistica e meramente gestionale (*acta jure gestionis*), l'esercizio delle competenze spettanti alla Santa Sede in relazione alle quali vengono rimproverate le condotte negligenzi o deliberatamente colpevoli.

Comunque sia, a rigore, la distinzione tra *acta jure imperii* e *acta jure gestionis* interviene in una seconda fase del processo di verifica volto a stabilire il riconoscimento dell'immunità, postulando proprio che uno Stato (o entità assimilata), pur essendo investito degli attributi tipici della sovranità, possa agire per il tramite dei suoi organi o agenti anche del tutto indipendentemente da essi, cioè come un semplice soggetto privato, non meritevole, in quanto tale, di speciale protezione dal punto di vista del potere giurisdizionale civile degli altri Stati.

Se questo è certamente vero, non può neppure sottacersi il rischio che, nella soluzione delle singole questioni controverse concernenti la riferibilità di un atto all'ambito pubblicistico o a quello privatistico, possano riemergere le specificità che indubbiamente caratterizzano il concetto di sovranità declinato in una dimensione prettamente spirituale, rendendo ancora più complicato sciogliere il dubbio in un senso o nell'altro. Ammettere, in altri termini, che la missione spirituale della Santa Sede, avuto riguardo alle attività attraverso cui essa trova concreto svolgimento, ha caratteristiche simili a quelle che valgono a fondare la sovranità posta normalmente a base della vera e propria statualità, non significa affatto che la classica demarcazione tra attività pubblicistica e attività privatistica si presenti sempre nelle medesime, identiche, forme in cui si manifesta nell'ambito dei tipici ordinamenti statali<sup>74</sup>.

---

<sup>74</sup> Lo sottolineava lucidamente già A.C. JEMOLO, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, cit., p. 279, in nota: “[i]n pratica potranno sorgere (oltre ai dubbi che nelle singole fattispecie talora emergono anche rispetto agli Stati [...]), altri che non si delincono allorché si tratti di Stati stranieri. Ciò per la difficoltà di trasferire all'attività ecclesiastica i consueti criteri di distinzione tra pubblico e privato (se la S. Sede costruisce delle chiese, quale attività svolge? a noi sembra resti soggetta al giudice italiano per quel ch'è contratto di appalto, rapporti di vicinato, responsabilità per danni a terzi), ed altresì perché la S. Sede, anche per ragioni fiscali, tende in Italia a mettere sotto il proprio nome iniziative strettamente locali, come appunto la costruzione di nuove chiese parrocchiali, non inerenti all'attività di governo universale della Chiesa”.



Comunque la si pensi in ordine alle conseguenti cautele con cui è chiamato a muoversi l'interprete, non pare possa però essere revocato in dubbio che la nomina del personale ecclesiastico e i poteri di controllo sul medesimo afferiscano a un ambito strettamente pubblicistico, dal momento che hanno evidente attinenza con l'organizzazione interna della Confessione, attraverso la quale quest'ultima persegue la propria missione e il proprio fine spirituale. Perfino una supposta, sistematica, politica di segretezza, asseritamente messa in atto col preciso obiettivo di salvaguardare il buon nome della Chiesa, indipendentemente da ogni possibile giudizio morale o di opportunità, avendo a che fare, per definizione, con competenze e finalità dell'istituzione ecclesiastica, dovrebbe pur sempre ricondursi all'ambito dell'attività così detta *jure imperii*.

È anche per questi stessi motivi, d'altronde, che è da ritenere forzato il ricorso, con riguardo ai principi di organizzazione interna della Chiesa, al rapporto di preposizione institoria, e ai principi a esso relativi della responsabilità indiretta o vicaria, che implicherebbero l'estensione a un ambito strettamente pubblicistico di quella stessa logica, economica o, comunque sia, di natura eminentemente privata e utilitaristica, alla base dell'istituto civilistico, nonostante alcuni recenti sviluppi della nostra giurisprudenza sembrerebbero proprio avvalorare l'ipotesi contraria, dimostrandosi essa sempre più incline - sotto il profilo specifico del possibile ricorso allo schema delineato dall'art. 2049 c.c. sulle cui basi sancire l'estensione della responsabilità dall'autore della condotta illecita di carattere meramente egoistico all'ente dal quale egli dipende - a porre al centro della tutela la posizione del terzo danneggiato e a lasciare in ombra la differenziazione legata alla natura pubblicistica o privatistica del rapporto che unisce l'ente e l'autore del fatto illecito<sup>75</sup>.

## **6 - La questione della riconducibilità delle presunte condotte colpevoli della Santa Sede nel quadro della materia riguardante i "trattamenti inumani"**

I ricorrenti belgi hanno tentato di sostenere che la loro condizione di vittime delle condotte negligenti addebitate all'organo centrale di governo

---

<sup>75</sup> A. LICASTRO, *L'atto illecito e la sua riferibilità all'ente ecclesiastico*, in *La responsabilità giuridica degli enti ecclesiastici*, a cura di E. BAURA e F. PUIG, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2020, p. 465 e p. 467 ss.



della Chiesa nella gestione della crisi dei preti pedofili integrasse gli estremi di una vera e propria “tortura” o “trattamento inumano” ai sensi dell’art. 3 CEDU<sup>76</sup>: in tal modo si va oltre l’argomento principale su cui si regge il ricorso, che aveva fin qui mirato, piuttosto, a contestare la ricorrenza dei presupposti dell’immunità, insistendo sulla non equiparabilità della Santa Sede agli Stati stranieri, e, in via subordinata, a fare riconoscere la natura privatistica delle condotte lesive degli interessi dei ricorrenti, nonché, in via ulteriormente subordinata, il carattere sproporzionato della limitazione del diritto garantito dall’articolo 6 CEDU<sup>77</sup>.

Si è già visto, tuttavia, che, nel ricostruire l’attuale assetto del diritto internazionale generale in materia, la Corte di Strasburgo, nella sua giurisprudenza, ha sempre escluso finora che la repressione di questo tipo di condotte possa giustificare una eccezione alla regola dell’immunità dalla giurisdizione civile degli Stati stranieri. In tal modo, la Corte non è dovuta entrare nel merito della definizione di “trattamento inumano”, essendo stato sufficiente limitarsi a ribadire la mancanza, in relazione a tale tipo di fatti, di una eccezione alla regola dell’immunità, indipendentemente dalla possibilità o no di qualificare le condotte addebitate alla Santa Sede, nella gestione della crisi degli abusi sessuali dei sacerdoti, come in qualche modo atte ad agevolare o a non ostacolare il compimento di torture o di trattamenti inumani ai sensi dell’articolo 3 CEDU<sup>78</sup>.

Nel tentativo compiuto dai ricorrenti riecheggia l’orientamento del Comitato delle Nazioni Unite contro la tortura che, nelle sue Osservazioni conclusive sul rapporto iniziale della Santa Sede relativo all’applicazione della Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti - di cui essa è parte dal 2002, “a nome dello Stato della Città del Vaticano” - adottate nelle riunioni del 21 e del 22 maggio 2014<sup>79</sup>, in diversi passaggi, mostra proprio di considerare alcune presunte condotte rimproverabili agli organi di governo della Chiesa nella vicenda

---

<sup>76</sup> Corte europea dei diritti dell’uomo, 12 ottobre 2021, cit., par. 43 e par. 44.

<sup>77</sup> Corte europea dei diritti dell’uomo, 12 ottobre 2021, cit., par. 44.

<sup>78</sup> Corte europea dei diritti dell’uomo, 12 ottobre 2021, cit., par. 65.

<sup>79</sup> UNITED NATIONS - COMMITTEE AGAINST TORTURE, *Concluding observations on the initial report of the Holy See*, 17 giugno 2014 (CAT/C/VAT/CO/1).



degli abusi sessuali del clero come riconducibili a veri e propri episodi di tortura o di trattamenti inumani<sup>80</sup>.

Così, a proposito dei “positive aspects” del rapporto, il Comitato, nell’esprimere apprezzamento in relazione agli sforzi compiuti dallo Stato parte per rivedere la sua legislazione “in areas of relevance to the Convention”, vi include espressamente l’emanazione da parte della Congregazione per la dottrina della fede della Lettera circolare per aiutare le conferenze episcopali nel preparare linee guida per il trattamento dei casi di abuso sessuale nei confronti di minori da parte di chierici del 3 maggio 2011, sottolineando come essa ribadisca opportunamente che i vescovi e i superiori maggiori devono riferire alla Congregazione per la Dottrina della Fede tutte le accuse credibili di abusi sessuali su minori da parte di chierici, nonché che va sempre dato seguito alle prescrizioni delle leggi civili per quanto riguarda il deferimento dei crimini alle autorità preposte.

Allo stesso modo, il Comitato esprime apprezzamento anche per gli sforzi dello Stato parte volti a modificare le sue politiche, programmi e misure amministrative “to give effect to the Convention”, includendovi la dichiarazione con cui Papa Francesco, nel ricevere in udienza i membri dell’International Catholic Child Bureau, l’11 aprile 2014, riconosceva i danni provocati dagli abusi sessuali sui bambini da parte di alcuni sacerdoti e si impegnava a mantenere un atteggiamento di intransigenza contro i responsabili.

Tutta una serie di osservazioni riguardanti la materia degli abusi sessuali del clero sono svolte nell’ambito delle azioni concernenti la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti crudeli, inumani e degradanti.

---

<sup>80</sup> Dal canto suo, la Corte penale internazionale, in data 31 maggio 2013 (ICC File No. OTP-CR-159/11), non ha ritenuto di potere dare seguito a una denuncia volta a promuovere una indagine contro “four high-level Vatican officials” (compreso il Papa) presentata da una organizzazione di supporto per le vittime di abusi (Survivors Network of those Abused by Priests, “SNAP”), avendo rilevato che “[s]ome of the allegations [...] do not appear to fall within the Court’s temporal jurisdiction, and other allegations do not appear to fall within the Court’s subject-matter jurisdiction”. Sotto quest’ultimo profilo, la Corte precisa che essa “may only exercise jurisdiction over the most serious crimes of concern to the international community as a whole, namely genocide, crimes against humanity and war crimes”. Sulla percorribilità della via del processo al Papa davanti alla Corte penale internazionale per “crimini contro l’umanità”, in ragione del suo presunto ruolo nello scandalo degli abusi sessuali del clero, cfr. **B.D. LANDRY**, *The Church Abuse Scandal: Processing the Pope Before the International Criminal Court*, in *Chicago Journal of International Law*, 2011, n. 1, p. 341 ss.





Ad esempio, il Comitato esprime rammarico per il fatto che lo Stato parte non abbia fornito i dati richiesti sul numero di casi in cui lo Stato medesimo ha dato informazioni alle autorità civili di questi episodi di abuso, esprimendo, altresì, preoccupazione per quanto risulta dai rapporti secondo cui i funzionari dello Stato parte si oppongono al principio della segnalazione obbligatoria di tali accuse alle autorità civili; analoghe preoccupazioni sono espresse con riguardo ai casi riguardanti il trasferimento di sacerdoti responsabili di episodi di abuso in altre diocesi senza l'adozione di cautele che evitassero il contatto con i minori e il ripetersi degli episodi di abuso nelle nuove sedi.

Vengono ancora raccomandate, sempre quali misure volte a prevenire la commissione di ulteriori violazioni della Convenzione, la sospensione immediata dalle funzioni in caso di accusa di abuso presentata alla Congregazione per la Dottrina della Fede allo scopo di impedire il ripetersi degli abusi o l'intimidazione delle vittime; lo svolgimento di un efficace monitoraggio delle collocazioni di tutti gli ecclesiastici che sono sotto indagine da parte della Congregazione per la Dottrina della Fede anche per impedire il trasferimento di ecclesiastici sospettati in modo credibile di essere autori di abusi; l'applicazione di sanzioni, compresa la dimissione dallo stato clericale, nei casi di accertamento della responsabilità individuale; l'irrogazione di sanzioni per i funzionari dello Stato che non danno adeguatamente seguito alle denunce credibili di abuso; l'adozione di misure volte a garantire la comunicazione alle autorità civili delle denunce riguardanti i casi di abuso.

Nel contesto di casi di abuso riguardanti cittadini vaticani o di persone presenti sul territorio vaticano, il Comitato

*“is concerned that the State party did not identify any case to date in which it has prosecuted an individual responsible for the commission of or complicity or participation in a violation of the Convention (arts. 4, 5, 6, 7 and 8)”.*

Anche a proposito della cooperazione con i procedimenti delle autorità civili, le accuse di abusi sessuali su minori da parte del clero cattolico sono inquadrare nell'ambito di possibili violazioni della Convenzione. Ancora, è in conformità con l'articolo 14 della Convenzione e con il Commento Generale n. 3, che si invita lo Stato parte a prendere misure per garantire che le vittime di abusi sessuali ricevano un equo risarcimento.

A proposito di questo documento ci si può limitare, per quello che qui maggiormente interessa, a tre soli rilievi.



Per cominciare, quello che viene a essere nella sostanza censurato - esattamente negli stessi termini di quanto accaduto nella vicenda sottoposta all'esame della Corte di Strasburgo - non è il presunto compimento diretto di atti di tortura o inumani da parte della Santa Sede, quanto la mancata (o insufficiente) adozione di misure volte a prevenire il compimento di questo tipo di atti da parte di soggetti in qualche modo sottoposti alla giurisdizione o al controllo della medesima.

Tutto questo, in ogni caso, presuppone (e vengo alla seconda considerazione) che gli atti di abuso sessuale sui minori possano farsi rientrare nel campo oggettivo di applicazione della Convenzione, se non, certamente, come atti di "tortura" in senso stretto, come "trattamenti crudeli, inumani o degradanti" di cui parla l'articolo 16 del medesimo testo.

Come è noto, si considera requisito essenziale e maggiormente qualificante del concetto di "tortura", sebbene non sempre esplicitato nei documenti internazionali che la definiscono, "the purposive element: obtaining information, confession, etc."<sup>81</sup>, elemento certamente assente nelle vicende di abuso sessuale contestate ai sacerdoti; più indefinito (e quindi anche più ampio e comprensivo) è, però, il concetto di "(pene o) trattamenti crudeli, inumani o degradanti", distinguibili dalla tortura proprio per la mancanza dell'elemento finalistico richiamato, forse più che per valutazioni, cui si fa talvolta riferimento nel contesto internazionale e in particolare nella giurisprudenza della Corte europea, riguardanti il grado di intensità della sofferenza inflitta alla vittima (maggiore nel caso della tortura, rispetto agli atti inumani e ancora più elevato rispetto a quelli degradanti).

Resta, però, da riflettere sul fatto che il concetto di "trattamento", per quanto distinto da quello di "pena", nel contesto in esame, sembra comunque destinato a essere chiamato in causa soltanto in casi in qualche

---

<sup>81</sup> Così **N.S. RODLEY**, *The definition(s) of torture in international law*, in *Current Legal Problems*, 2002, p. 468.

L'art. 1, par. 1, della Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti del 1984, è così formulato: «For the purposes of this Convention, the term "torture" means any act by which severe pain or suffering, whether physical or mental, is intentionally inflicted on a person for such purposes as obtaining from him or a third person information or a confession, punishing him for an act he or a third person has committed or is suspected of having committed, or intimidating or coercing him or a third person, or for any reason based on discrimination of any kind, when such pain or suffering is inflicted by or at the instigation of or with the consent or acquiescence of a public official or other person acting in an official capacity. It does not include pain or suffering arising only from, inherent in or incidental to lawful sanctions».



modo assimilabili a situazioni di detenzione, di punizione, di soggezione dipendenti dallo svolgimento del processo, o, ancora, di sottoposizione, in altre forme, al controllo di agenti o organi investiti di potere autoritativo. E, nella maggior parte dei casi, è proprio sotto questi profili che la Corte è stata normalmente fin qui chiamata a pronunciarsi.

Può ricondursi a tale schema anche il caso, richiamato dalla stessa pronuncia in esame<sup>82</sup>, dell'insegnante e preside (come tale indubbiamente titolare di una posizione di autorità e di controllo sulla vittima) che compia atti di pedofilia all'interno di una "scuola nazionale" (scuola primaria finanziata dallo Stato e amministrata dalla Chiesa) gestita e diretta da fiduciari del vescovo cattolico di una diocesi irlandese, in relazione alla quale vicenda la Corte di Strasburgo ha ravvisato a carico dello Stato una violazione dell'obbligo di protezione proprio derivante dall'articolo 3 CEDU<sup>83</sup>. Non è però detto che siano sempre configurabili analoghe situazioni in tutti i casi di abuso su minori perpetrati da chierici o religiosi.

Ma gli spunti più interessanti che si traggono dal documento sono quelli riguardanti la sfera di efficacia della Convenzione. Vengo così al terzo punto, che ha un rilievo indubbiamente centrale dal punto di vista sistematico.

La tesi di parte confessionale, come si desume dal paragrafo del testo intitolato "scope of application of the Convention", è che essa "applies exclusively to the Holy See", espressione utilizzata nel contesto in esame per indicare, più precisamente, lo Stato della Città del Vaticano, sul quale soltanto gli organi della Chiesa esercitano una vera e propria sovranità di carattere temporale. Fuori da quell'ambito, circoscritto da precisi confini territoriali, la sovranità esercitata dagli organi centrali della Chiesa è solo di carattere spirituale, cerca in sostanza di riuscire a imporsi parlando alle coscienze di individui soggetti alla sovranità di altri Stati. Del resto, lo stesso articolo 2, par. 1, della Convenzione prevede che lo Stato Parte adotti provvedimenti legislativi, amministrativi, giudiziari e altri provvedimenti efficaci per impedire che atti di tortura siano compiuti "in any territory under its jurisdiction".

Il Comitato pone, invece, in risalto la circostanza secondo cui alcuni impegni sanciti nella Convenzione non sono destinati a essere operativi con esclusivo riferimento agli ambiti territoriali in cui gli Stati Parti

---

<sup>82</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, 12 ottobre 2021, cit., par. 71.

<sup>83</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, G.C., 28 gennaio 2014, ric. n. 35810/09, *O'keeffe c. Irlanda*.



esercitano la propria sovranità, ma, per così dire, hanno carattere extraterritoriale, travalicano quei confini, per estendersi fino a interessare “all public officials of the State party and other persons acting in an official capacity or under colour of law”, concernendo “the actions and omissions of such persons wherever they exercise effective control over persons or territory”<sup>84</sup>.

Siamo di fronte a una prospettiva completamente diversa, che incide sulla stessa possibilità di concepire in termini distinti l’agire della Santa Sede nella sua qualità di suprema autorità della Chiesa dalla posizione che essa ricopre in relazione al governo dello Stato della Città del Vaticano.

Prima di giungere a tale conclusione, si impongono però una serie di verifiche, stante l’oggettiva difficoltà, in molti casi, di discernere quando la Santa Sede agisce effettivamente in uno dei due suoi suddetti ruoli. Alla luce della sopra esaminata “inscindibilità” dei due titoli di attribuzione della sovranità della Santa Sede - che la Corte di appello di Gand, con decisione non reputata per nulla irragionevole o arbitraria dalla Corte di Strasburgo, come si ricorderà, aveva posto a base del riconoscimento dell’immunità giurisdizionale - potrebbe non essere sufficiente rifarsi agli argomenti solitamente utilizzati per distinguere l’ordinamento della Chiesa universale dall’ordinamento dello Stato della Città del Vaticano, e l’idea di scorporare ora i due ambiti potrebbe suonare, nella sostanza, come il risultato dell’applicazione di “due pesi e due misure”, sempre a vantaggio della Santa Sede.

Se la Santa Sede non agisce per prevenire il compimento di atti di tortura da parte di funzionari dello Stato della Città del Vaticano (anche qualora essi operino fuori dalle mura leonine) risulterebbe certamente violata la Convenzione; se non lo fa per prevenire il compimento di questo tipo di atti da parte dei vescovi o dei parroci (sparsi in ogni area del

---

<sup>84</sup> Il Comitato trae in questo senso argomento dal *General Comment n. 2 sull’Implementation of article 2 by States parties* dello stesso Comitato delle Nazioni Unite contro la tortura (24 gennaio 2008, CAT/C/GC/2), dove si era chiarito che «the concept of “any territory under its jurisdiction,” [...], includes any territory or facilities and must be applied to protect any person, citizen or non-citizen without discrimination subject to the de jure or de facto control of a State party. The Committee emphasizes that the State’s obligation to prevent torture also applies to all persons who act, de jure or de facto, in the name of, in conjunction with, or at the behest of the State party». E più avanti: “States bear international responsibility for the acts and omissions of their officials and others, including agents, private contractors, and others acting in official capacity or acting on behalf of the State, in conjunction with the State, under its direction or control, or otherwise under colour of law”.



pianeta) non ci sarebbe violazione della Convenzione, sottoscritta dalla Santa Sede “in nome e per conto dello Stato della Città del Vaticano”. E, infatti, gli organi, per così dire, “periferici” di governo della Chiesa cattolica non possono a rigore essere considerati come “agenti” o “funzionari” dello Stato della Città del Vaticano, essendo piuttosto articolazioni della struttura organizzativa della Confessione. Ma è proprio questa distinzione che il carattere “inscindibile” del doppio titolo della sovranità della Santa Sede, come abbiamo visto, ha messo in crisi, fino a renderla, almeno per certi versi, impraticabile.

Non deve, tuttavia, trascurarsi, a mio parere, anzitutto, il dato formale derivante dall’impegno della Santa Sede (solo) “in nome e per conto dello Stato della Città del Vaticano”<sup>85</sup>. Se un problema può esistere a estendere alla Santa Sede impegni di fonte internazionale concepiti tipicamente per essere applicati agli Stati, non dovrebbe esserci alcuna difficoltà a limitarne l’applicabilità solo con riguardo allo Stato della Città del Vaticano (salva l’ipotesi che ricorra una incompatibilità in concreto, indotta dalle peculiari caratteristiche del minuscolo Stato).

In secondo luogo, stando alle conclusioni dei giudici belgi e della Corte di Strasburgo, non sarebbe consentito scindere la posizione di Capo dello Stato e di Capo della Chiesa in quanto si verte nell’ambito delle sfere di competenza e dell’operare *di un unico organo* (la Santa Sede); nulla autorizza a ritenere che la stessa conclusione debba valere anche quando vengono in gioco *organi distinti*, riferibili a ordinamenti diversi (l’ordinamento della Chiesa e l’ordinamento vaticano). Invece, le conclusioni del Comitato ONU contro la tortura sembrerebbero trascurare tale distinzione organica, sovrapponendo completamente le strutture organizzative dello Stato della Città del Vaticano (che agiscano fuori dal suo territorio) a quelle *organicamente distinte* della Chiesa universale.

In altri termini, nella seconda situazione non c’è da operare alcuna distinzione di competenze, riferite a precise materie, nell’agire di un unico organo. Pertanto, l’eccezionale situazione che caratterizza gli organi centrali di governo della Chiesa (di organi della Confessione strutturati

---

<sup>85</sup> Nella dichiarazione interpretativa resa dalla Santa Sede al momento dell’adesione si precisa che “[t]he Holy See, in becoming a party to the Convention on behalf of the Vatican City State, undertakes to apply it insofar as it is compatible, in practice, with the peculiar nature of that State” (il testo completo della dichiarazione può leggersi sul sito internet <https://treaties.un.org/>). In tal modo, “la Santa Sede ha escluso un riferimento all’ordinamento della Chiesa, impegnandosi ad eseguirla quale sovrano dello Stato Vaticano e quindi sul territorio del medesimo o in relazione a cittadini o individui-organo dello Stato”: così V. BUONOMO, *Considerazioni*, cit., p. 53.



sotto forme statali), volta ad assicurare alla Santa Sede il godimento di una posizione di massima autonomia e indipendenza, può proiettarsi, senza contraddizioni, fuori dai confini del Vaticano, solo nei riguardi dei soggetti che sono elementi della struttura organizzativa dello Stato stesso, senza coinvolgere in alcun modo i soggetti componenti della struttura organizzativa di una distinta entità soggettiva, ossia della Confessione.

Per giungere a una tale conclusione bisogna, però, ammettere che l'inscindibilità del doppio titolo di sovranità della Santa Sede *non è assoluta*.

È chiaro, del resto, che la Corte di Strasburgo non nega che si possa, almeno in astratto, operare la distinzione degli atti posti in essere dalla Santa Sede a seconda degli ambiti ordinamentali in cui decida di agire: reputa piuttosto che, convergendo quelle competenze, e le relative attività, in un unico soggetto, nel senso che (anche) l'attività di governo della Chiesa è posta in essere da un organo rivestito di forma statale, non è consentito - *in mancanza, bisogna ritenere, di una contraria determinazione della stessa Santa Sede* - ricavare da quella distinzione delle conseguenze circa (l'imputazione degli effetti, delle responsabilità e, quindi, anche del) la titolarità dell'immunità. Trasporre questo ragionamento fuori dagli organi centrali di governo della Chiesa non ha evidentemente senso, in quanto significherebbe, né più né meno, ricondurre l'organizzazione della Chiesa universale, senza residui, entro gli schemi di un *vero e proprio ordinamento territoriale* di dimensioni planetarie.

Si potrebbe però obiettare che le indicazioni del Comitato sono pur sempre *rivolte alla Santa Sede*, reclamando da essa e solo da essa una precisa condotta. Se si esclude, tuttavia, una assoluta inscindibilità dei due titoli di sovranità, contro questo tipo di rilievi può senz'altro essere fatta valere la limitazione del tipo di impegno liberamente assunto dalla Santa Sede, che sembrerebbe, come si è visto, circoscritto all'ordinamento vaticano. Pur accogliendo la tesi secondo cui anche questo impegno resterebbe imputato, sul piano internazionale, sempre a uno stesso soggetto (la Santa Sede), nulla toglie che quest'ultima abbia potuto circoscrivere per una sua precisa scelta (accettata dalle controparti) il campo applicativo della Convenzione al solo Stato della Città del Vaticano.



## 7 - La questione degli obblighi derivanti dalla Convenzione sui diritti del fanciullo

Di una analoga limitazione non sembra, invece, potersi parlare riguardo agli impegni derivanti alla Santa Sede dall'adesione alla Convenzione sui diritti del fanciullo.

In questo caso, ci si trova di fronte a un trattato internazionale, aperto alla firma di tutti gli Stati<sup>86</sup>, ratificato dalla Santa Sede *anche* per conto e in nome dello Stato della Città del Vaticano (in questo modo coinvolgendo direttamente la propria sfera giuridica, oltre che quella dello Stato della Città del Vaticano)<sup>87</sup>. La circostanza, tutt'altro che di secondario rilievo, solleva tutta una serie di questioni, rispetto alle quali il Comitato delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo non ha mancato di esprimere puntuali riserve, movendosi sulla stessa linea di quella che sarà adottata, poco tempo dopo, dal Comitato delle Nazioni Unite contro la tortura<sup>88</sup>.

Proprio la "doppia natura" dell'atto di ratifica della Convenzione, adottato dalla Santa Sede sia quale governo dello Stato della Città del Vaticano sia quale suprema autorità della Chiesa, implicherebbe, stando ai rilievi del Comitato, "a commitment to implement it not only within the territory of Vatican City State, but also, [...] worldwide through individuals and institutions under its authority"<sup>89</sup>; e ciò in forza del potere di giurisdizione e di controllo di cui la Santa Sede stessa è titolare, e cui fa da *pendant* il dovere di obbedienza gravante sui vescovi e sui superiori degli istituti religiosi ai sensi dei canoni 331 e 590 c.j.c. Coerentemente con queste premesse, le raccomandazioni rivolte dal Comitato non postulano solo interventi riguardanti l'ordinamento vaticano, ma riguardano spesso la modifica di singoli canoni del codice di diritto canonico, la disciplina di istituti espressivi dell'identità della Confessione, l'assetto di tutte le realtà organizzative e istituzionali del cattolicesimo sparse in ogni parte del pianeta.

---

<sup>86</sup> Art. 46 della Convenzione.

<sup>87</sup> Sulla identificazione del soggetto parte della Convenzione, cfr. diffusamente **W.T. WORSTER**, *The Human Rights Obligations of the Holy See*, cit., p. 351 ss. (in particolare p. 377 ss.).

<sup>88</sup> UNITED NATIONS - COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD, *Concluding observations on the second periodic report of the Holy See*, 31 gennaio 2014 (CRC/C/VAT/CO/2).

<sup>89</sup> UNITED NATIONS - COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD, *Concluding observations*, cit., par. 8.



Oltre a diversi profili riguardanti la materia degli abusi sessuali del clero<sup>90</sup>, le preoccupazioni espresse dal Comitato hanno a oggetto, ad esempio, la posizione della Santa Sede sull'omosessualità, "which contribute to the social stigmatization of and violence" contro gli adolescenti lesbiche, gay, bisessuali e transgender e i bambini cresciuti da coppie dello stesso sesso<sup>91</sup>; la circostanza che la Santa Sede, in tema di non discriminazione, continui ancora a porre l'accento "on the promotion of complementarity and equality in dignity", due concetti che, secondo quanto ribadito dal Comitato, differiscono dall'uguaglianza prevista dall'articolo 2 della Convenzione e sono spesso utilizzati per giustificare legislazioni e politiche discriminatorie, ricordando anche la necessità che siano eliminati gli stereotipi di genere dai libri di testo utilizzati nelle scuole cattoliche<sup>92</sup>; la circostanza che la Confessione non riconosce l'esistenza di diverse forme di famiglia, con conseguente discriminazione dei fanciulli sulla base della loro situazione familiare<sup>93</sup>; e, ancora, la posizione che nega agli adolescenti l'accesso alla contraccezione e alle informazioni sulla salute sessuale e riproduttiva<sup>94</sup>; la stessa posizione della Santa Sede in materia di aborto, che il Comitato esorta a rivedere in quanto ritenuta causa di evidenti rischi per la vita e per la salute delle ragazze: di qui, l'invito a modificare il canone 1398 c.j.c., al fine di regolare le circostanze in cui sia consentito l'accesso ai servizi di interruzione della gravidanza<sup>95</sup>.

Per quanto l'adesione non vincoli direttamente la Chiesa cattolica - priva di soggettività internazionale e, in quanto tale, incapace di assumere impegni all'interno dell'ordinamento della Comunità degli Stati - la scelta della Santa Sede di ratificare (anche) a nome proprio e per proprio conto la Convenzione, dal punto di vista del diritto internazionale, potrebbe avere

---

<sup>90</sup> UNITED NATIONS - COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD, *Concluding observations*, cit., parr. 43-44.

<sup>91</sup> UNITED NATIONS - COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD, *Concluding observations*, cit., par. 25.

<sup>92</sup> UNITED NATIONS - COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD, *Concluding observations*, cit., par. 27.

<sup>93</sup> UNITED NATIONS - COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD, *Concluding observations*, cit., par. 48.

<sup>94</sup> UNITED NATIONS - COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD, *Concluding observations*, cit., par. 56.

<sup>95</sup> UNITED NATIONS - COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD, *Concluding observations*, cit., par. 55.





conseguenze immediate sulla sua sfera giuridica capaci di riflettersi sull'attività di governo della Chiesa universale.

Una volta, infatti, che l'applicabilità della Convenzione al territorio del Vaticano (con ogni eventuale estensione extraterritoriale su strutture organizzative di questo dislocate o operanti fuori dallo Stato) risulta pacificamente ammessa anche dalla parte confessionale<sup>96</sup>, ed escluso, sempre secondo la prospettiva della Confessione, l'insorgere da essa di un qualsiasi vincolo, in capo alla Santa Sede, destinato a produrre effetti nei confronti dei soggetti facenti parte dell'intera organizzazione ecclesiastica cattolica (e ancor meno dei singoli componenti della comunità di fede), non si vede quale significato avrebbe l'essere la Santa Sede "parte" della Convenzione, destinataria *in proprio* delle obbligazioni da essa derivanti.

Il documento contenente le risposte della Santa Sede all'elenco delle questioni relative al secondo rapporto periodico concernente l'attuazione della Convenzione evoca un impegno di carattere depotenziato rispetto ai vincoli che normalmente derivano da un trattato internazionale. Si precisa, infatti, che mentre con riguardo allo Stato della Città del Vaticano viene assicurata l'attuazione della Convenzione, invece, nella sua propria sfera di soggetto sovrano di diritto internazionale con una personalità giuridica originale, non derivata, indipendente da qualsiasi autorità o giurisdizione territoriale, la Santa Sede "globally encourages basic principles and authentic human rights" riconosciuti nella Convenzione<sup>97</sup>.

---

<sup>96</sup> In relazione al punto specifico dell'applicazione della Convenzione allo Stato della Città del Vaticano, la Santa Sede aveva, a suo tempo, formulato una riserva, ribadendo che tale applicazione dovesse essere "compatibile in pratica con la particolare natura dello Stato della Città del Vaticano e delle fonti del suo diritto oggettivo (art. 1, legge del 7 giugno 1929, n. 11) e, in considerazione della sua limitata estensione, con la sua legislazione in materia di cittadinanza, accesso e residenza".

<sup>97</sup> UNITED NATIONS - COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD, *Consideration of reports of States parties, List of issues in relation to the second periodic report of the Holy See - Addendum - Replies of the Holy See to the list of issues*, 2 dicembre 2013 (CRC/C/VAT/Q/2/Add.1), par. 6 e par. 7. Al par. 11 del medesimo documento si precisa a questo riguardo che «the Holy See will use the following terminology: the word "implementation" will be employed in regard to application of the CRC, within a specific territory, while it will continue to use the terms "encourage" or "promote" to describe what the Holy See does internationally to form the consciences of Catholics and all persons of good will. In this latter regard, the Holy See's aim is: a) to sustain the role of international law, as a precondition of world stability; b) to urge everyone to respect, in their personal and professional conduct, the basic principles and authentic human rights recognized in the Convention; and c) to support an authentic interpretation of the CRC for full implementation by States Parties».



Bisogna, tuttavia, osservare, per un verso, che questo tipo di precisazione avrebbe forse dovuto formare oggetto di una dichiarazione più articolata di quella formulata all'atto dell'adesione alla Convenzione, che si limita a ribadire che la Santa Sede

“By acceding to the Convention on the Rights of the Child, [...] intends to give renewed expression to its constant concern for the well-being of children and families. In consideration of its singular nature and position, the Holy See, in acceding to this Convention, does not intend to prescind in any way from its specific mission which is of a religious and moral character”<sup>98</sup>;

per altro verso, anche un impegno “attenuato” o “depotenziato”, concepito per agire sulle coscienze dei fedeli di buona volontà, sottoposti alla sovranità dei vari Stati in cui si trovano<sup>99</sup>, non può non avere riflessi sull'attività di governo della Chiesa-istituzione<sup>100</sup>, pur dovendosi respingere ogni eccesso indotto dalle tesi favorevoli a configurare i vescovi, i sacerdoti e i religiosi sparsi in tutto il mondo come funzionari, dipendenti o agenti della Santa Sede<sup>101</sup>. Anche la limitazione a una dimensione propriamente ed esclusivamente territoriale degli impegni derivanti dalla Convenzione, su cui insiste la Parte confessionale<sup>102</sup>, sembra qui avere una base normativa più debole di quella presente nella Convenzione contro la tortura.

---

<sup>98</sup> Convention on the Rights of the Child, in United Nations, *Treaty Series*, vol. 1577, n. 27531, p. 176 s.

<sup>99</sup> Non a caso si precisa nel documento in esame che “when the Holy See accedes to or ratifies a treaty, it does not do so on behalf of every Catholic in the world. Each member of the Catholic Church is subject to the laws of the respective State in which he or she lives, including all domestic laws, and the international obligations deriving from international agreements which have been introduced into national law”: UNITED NATIONS - COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD, *Consideration of reports of States parties*, cit., par. 6.

<sup>100</sup> ... anche per effetto del semplice impegno della Santa Sede a “garantire tra quanti sono soggetti alla sua sovranità spirituale solo la diffusione dei principi e delle disposizioni che i medesimi strumenti pattizi contengono” (la frase tra virgolette è di V. BUONOMO, *Considerazioni*, cit., p. 59, il quale ivi ribadisce come sia “impossibile per la Santa Sede garantirne l'esecuzione da parte di tutti i *christifideles*, come pure delle strutture che nel mondo appartengono alla Chiesa”).

<sup>101</sup> Parla, con riferimento alla posizione espressa dal Comitato Onu nel par. 8 del documento in esame, di “travisamento dei rapporti gerarchici in *Ecclesia*”, L. MARABESE, *Le potenziali sfide all'immunità del Romano Pontefice: una riflessione a partire dai delitti di abuso sessuale di minori da parte di chierici*, in *Ius Ecclesiae*, 2019, n. 1, p. 97.

<sup>102</sup> UNITED NATIONS - COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD, *Consideration of reports of States parties*, cit., par. 10.



L'adesione della Santa Sede ai trattati sui diritti umani contribuisce a mettere lodevolmente in risalto l'importanza di ogni iniziativa del genere a livello del rafforzamento delle garanzie internazionali per la salvaguardia e la promozione dei valori capaci di esprimere l'essenza del concetto di *humanitas*<sup>103</sup>, in ideale continuità con il ruolo di guida morale da essa tradizionalmente svolto, cui molti ricollegano l'origine stessa della tutela internazionale di quei diritti<sup>104</sup>.

Questo processo risponde, però, a delle precise regole e comporta la disponibilità ad accettare le inevitabili limitazioni di sovranità<sup>105</sup>, sebbene possa apparire strano "that a church would need to comply with international law in its governance and operations"<sup>106</sup>.

Si tratta insomma di strumenti che rispondono a una loro logica e vanno, quindi, "maneggiati" con qualche cautela da realtà, come quella della Santa Sede, interessate a mantenere le proprie indubbe specificità e per la quale dovrebbero assumere valore prevalente, pur di fronte alla giusta attenzione verso le politiche internazionali attente alla promozione

---

<sup>103</sup> Cfr., tra i molti, **H.E. CARDINALE**, *The Holy See and the International Order*, Macmillan Company of Canada, Toronto, 1976; **L. CAVEADA**, *Questioni aperte sulla presenza della Santa Sede nel diritto internazionale*, Wolters Kluwer-Cedam, Milano, 2018.

<sup>104</sup> Cfr. **R. ARAUJO**, *The International Personality and Sovereignty of the Holy See*, in *Cath. University Law Review*, 2001, n. 2, p. 298 s.: «The Holy See began to express to a skeptical world a sense of mutually shared rights and dignities for every person regardless of his race, ethnicity, or religion. For example, while anti-Semitism surfaced in Western Europe, Pope Gregory X, in 1272, exhorted the Christian world to acknowledge the rights of self-determination and existence of the Jewish people. The Holy See made its moral voice known in an area that would later be known as international human rights by directing "faithful Christians" to protect Jews from persecution and forced conversion. The Holy See, through this declaration, began its efforts to protect human rights well before the enactment of the Universal Declaration of Human Rights of 1948». Secondo **L.C. MARTINEZ, JR.**, *Sovereign Impunity*, cit., p. 146, "[w]hile the doctrinal authority of the popes is analogous to the role of other international religious leaders, the unique status of the Holy See in the international arena gave a special force to pronouncements on moral issues that can be seen as the seeds of international human rights norms".

<sup>105</sup> Basta considerare, come è stato osservato in dottrina, che la competenza dei cosiddetti "organi di trattato" (i Comitati istituiti con compiti di verifica dell'attuazione degli impegni assunti dalle parti) è andata negli ultimi tempi ampliandosi, fino a comprendere l'„interpretazione esclusiva delle norme convenzionali": **V. BUONOMO**, *Considerazioni*, cit., p. 54 s.

<sup>106</sup> **W.T. WORSTER**, *The Human Rights Obligations of the Holy See*, cit., p. 423, il quale aveva anche prima osservato che "[i]t does seem strange to subject a church to international law" (p. 353).



dei valori umani, le garanzie legate alla *tutela della libertà religiosa* e di *salvaguardia della propria identità* confessionale.

È del resto in questo senso eloquente il passaggio centrale della sentenza dei giudici di Gand, confermato dalla Corte europea, che parla di una equiparazione della sovranità della Santa Sede a quella degli Stati non solo quanto ai “diritti” ma anche quanto agli “obblighi”, quasi a volere porre l’accento su di una ulteriore forma di “inscindibilità”, questa volta collegata al necessario contestuale legame tra i profili vantaggiosi e quelli eventualmente sfavorevoli dipendenti dalla titolarità della qualifica di soggetto sovrano.

## **8 - I requisiti per potere inquadrare le condotte della Santa Sede tra quelle per le quali opera una eccezione codificata all’immunità dalla giurisdizione**

Alcuni trattati internazionali hanno cercato di codificare le eccezioni all’immunità dalla giurisdizione degli Stati, confermando che essa non ha una estensione generale e incondizionata.

L’articolo 11 della Convenzione europea sull’immunità degli Stati, adottata a Basilea il 16 maggio 1972, nell’ambito del Consiglio d’Europa, stabilisce che uno Stato (parte della Convenzione)<sup>107</sup> non può invocare l’immunità dalla giurisdizione dinnanzi a un tribunale di un altro Stato se il procedimento concerne il *risarcimento di un danno alla persona o materiale* risultante da un *fatto intervenuto sul territorio dello Stato del foro e se l’autore del danno era ivi presente* al momento in cui tale fatto è intervenuto. Analogamente dispone l’articolo 12 della Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni adottata a New York il 2 dicembre 2004<sup>108</sup>, secondo cui uno Stato non può invocare

---

<sup>107</sup> La Convenzione è vincolante per il Belgio. La Santa Sede, come del resto l’Italia, non è, invece, parte di questa Convenzione.

<sup>108</sup> La Convenzione non è ancora in vigore sul piano internazionale. È stata firmata ma non ancora ratificata dal Belgio. La Santa Sede non l’ha neppure firmata. L’Italia, con legge 14 gennaio 2013, n. 5, ha autorizzato il Presidente della Repubblica ad aderire alla Convenzione. Secondo i principi generali di correttezza e buona fede, nelle more dell’entrata in vigore dell’accordo internazionale, lo Stato firmatario ha l’obbligo di comportarsi in modo non contraddittorio rispetto alla disciplina prevista dal testo convenzionale. Su tale Convenzione, cfr. **F. DE VITTOR**, *Recenti sviluppi in tema di immunità degli Stati dalla giurisdizione: la Convenzione di New York del 2 dicembre 2004*, in **AA. VV.**, *Comunicazioni e studi*, vol. XXIII, cit., p. 47 ss.



l'immunità giurisdizionale davanti a un tribunale di un altro Stato, in un procedimento concernente un'azione di riparazione pecuniaria in caso di decesso o di lesione dell'integrità fisica di una persona, o in caso di danno o di perdita di un bene materiale<sup>109</sup>, dovuti a un atto o a un'omissione presumibilmente attribuibile allo Stato, se tale atto o omissione si sono verificati, interamente o in parte, sul territorio dell'altro Stato e se l'autore dell'atto o dell'omissione era presente su tale territorio nel momento in cui si sono verificati l'atto o l'omissione<sup>110</sup>. Come si ricorderà, i giudici d'appello

---

Quanto alla disciplina dell'immunità prevista al livello nazionale, ricordo che quella statunitense è dettata dal Capo 97 del Titolo 28 dell'*United States Code*, §§ 1602-1611 [introdotta dal così detto *Foreign Sovereign Immunities Act* (FSIA) risalente al 1976].

<sup>109</sup> Mio il corsivo e mia la traduzione dal testo ufficiale francese, che è così formulato: "en cas de dommage ou de perte d'un bien corporel". La traduzione non ufficiale della Convenzione fornita dal Ministero della giustizia recita: "in caso di danno o di perdita di un bene corporeo" (<https://www.giustizia.it/giustizia/protected/790130/0/def/ref/SAN752459/>). Cfr. *Draft articles on Jurisdictional Immunities*, cit., p. 45, dove si precisa che "Article 12 does not cover cases where there is no physical damage. Damage to reputation or defamation is not personal injury in the physical sense, nor is interference with contract rights or any rights, including economic or social rights, damage to tangible property".

<sup>110</sup> Mio il corsivo. La corrispondente disposizione prevista dal FSIA recita: § 1605. (*General exceptions to the jurisdictional immunity of a foreign state*). "(a) A foreign state shall not be immune from the jurisdiction of courts of the United States or of the States in any case [...] (5) not otherwise encompassed in paragraph (2) above, in which money damages are sought against a foreign state for personal injury or death, or damage to or loss of property, occurring in the United States and caused by the tortious act or omission of that foreign state or of any official or employee of that foreign state while acting within the scope of his office or employment; [...]". La normativa del FSIA richiede dunque un requisito non previsto dalle Convenzioni in esame, ossia che la condotta rientri nell'ambito delle competenze inerenti all'ufficio o impiego del dipendente o agente e, sebbene l'attività sessuale appaia *ictu oculi* avente carattere meramente egoistico, United States District Court, W.D. Kentucky, Louisville, 10 gennaio 2007, *O'Bryan et al. v. Holy See*, cit., p. 792, aveva ritenuto che, nel caso del governo della crisi degli abusi sessuali del clero, si fosse di fronte a una strategia, adottata in linea con precise direttive della Santa Sede, ricadente pertanto direttamente nella competenza dell'ufficio o impiego. Queste presunte direttive, essendo puntuali e vincolanti, non avrebbero consentito neppure di configurare la così detta "eccezione all'eccezione" all'immunità, ricorrente in presenza di una *discretionary function* spettante all'agente o impiegato [cfr. § 1605 (a) (5) (A)]. Per una diversa ricostruzione, cfr. United States Court of Appeals for the Ninth Circuit, 3 marzo 2009, *John V. Doe v. Holy See*, n. 06-35563 e 06-35587, cit., p. 1083, secondo cui «if conduct that was within the scope of employment was "a necessary precursor to the" intentional tort and the intentional tort was "a direct outgrowth of ... conduct that was within the scope of ... employment"». La Corte riconoscerà, peraltro, la ricorrenza dell'eccezione all'eccezione derivante dall'esercizio di una funzione discrezionale: "In the case of Father Ronan's alleged abuse, the Holy See might have decided to retain him and not to warn his parishioners because it felt that to do otherwise would have harmed the Church's



hanno ritenuto applicabile alla Santa Sede questa eccezione, con valutazioni che la Corte di Strasburgo non ha reputato arbitrarie o irragionevoli.

La questione della applicabilità della così detta eccezione da illecito territoriale (*territorial tort exception*) è evidentemente di centrale rilievo in relazione a una fattispecie nella quale la contestazione mossa nei confronti della Santa Sede è proprio quella di avere posto in essere condotte colpevoli fonti di danno per le vittime degli abusi. Giova, comunque sia, osservare che, alla luce della *ratio* sottesa all'immunità, come riconosciuto dalla Corte internazionale di giustizia, quando si ammettono eccezioni a essa, si intacca il principio di "pari sovranità" di tutti gli Stati, che è uno dei principi fondamentali dell'ordine legale internazionale<sup>111</sup>. Bisogna quindi procedere con cautela, se non si intende stravolgere la logica e il senso dell'immunità.

I nodi da sciogliere non riguardano soltanto la ricostruzione di alcune caratteristiche dell'atto illecito su cui si fonda la richiesta di risarcimento del danno; si tratta prima ancora di capire se le norme richiamate abbiano inteso configurare l'eccezione in esame quale tipico atto *jure privatorum*, per questo motivo non ricompreso nell'immunità<sup>112</sup>, a condizione che resti concettualmente distinto dagli atti *jure imperii*, oppure, al contrario, come vera e propria deroga all'immunità operante "a

---

reputation locally, or because it felt that pastoral stability was sufficiently important for the parishioners' well-being, or because low ordination rates or staffing shortages made it necessary to keep Ronan on. That such social, economic, or political policy considerations could have influenced the decision renders it the kind of judgment that the discretionary function exception was designed to shield" (ivi, p. 1085).

<sup>111</sup> Cfr. Corte internazionale di giustizia, 3 febbraio 2012, cit., par. 57 (p. 124): "Exceptions to the immunity of the State represent a departure from the principle of sovereign equality". Analogamente, quanto alla normativa americana, cfr. L.C. MARTINEZ, JR., *Sovereign Impunity*, cit., p. 125, dove si ribadisce che "FSIA is based on the theory that sovereign states are equals, and one sovereign should not attempt to exercise its judicial authority over another". Cfr. pure p. 127: "It is based on the principle that since the relative power of two sovereign nations is equal, one should not enforce its juridical power over another".

<sup>112</sup> Cfr., relativamente alla analoga disciplina ricompresa nel FSIA americano, United States Court of Appeals for the Sixth Circuit, 24 novembre 2008, n. 07-5078, 07-5163, *O'Bryan v. Holy See*, cit., p. 374: «As the Supreme Court has explained, by enacting FSIA, Congress intended to adopt the "restrictive theory" of sovereign immunity, "under which 'the immunity of the sovereign is recognized with regard to sovereign or public acts (*jure imperii*) of a state, but not with respect to private acts (*jure gestionis*)'". «In order to implement the "restrictive theory" of sovereign immunity and limit immunity to sovereign acts but not private acts, Congress crafted exceptions to FSIA» (ivi).



prescindere dalla qualificazione pubblicistica o privatistica della condotta causativa del danno<sup>113</sup> e, quindi, anche nel caso in cui la condotta illecita che abbia causato il danno sia stata posta in essere nell'adempimento di funzioni pubblicistiche (*acta jure imperii*)<sup>114</sup>. Di là poi del concreto tenore delle disposizioni convenzionali sopra richiamate, bisognerebbe in ogni caso verificare, sotto il profilo di nostro specifico interesse, se e in che misura esse codifichino fedelmente regole consuetudinarie accettate dalla Comunità degli Stati, quale premessa obbligata per sancirne la vincolatività anche nei confronti degli Stati che non siano parti delle relative Convenzioni.

La questione in esame risulta espressamente chiarita dal Commento riguardante l'art. 12 della Convenzione di New York:

"The basis for the assumption and exercise of jurisdiction in cases covered by this exception is territoriality. The *locus delicti commissi* offers a substantial territorial connection regardless of the motivation of the act or omission, whether intentional or even malicious, or whether accidental, negligent, inadvertent, reckless or careless, and indeed irrespective of the nature of the activities involved, whether *jure imperii* or *jure gestionis*. This distinction has been maintained in the case law of some States involving motor accidents in the course of official or military duties. While immunity has been maintained for acts *jure imperii*, it has been rejected for acts *jure gestionis*. The exception proposed in article 12 makes no such distinction [...]"<sup>115</sup>.

La Corte internazionale di giustizia, dal canto suo, ha affrontato la questione dallo specifico angolo visuale delle condotte illecite poste in essere dalle forze armate sul territorio di un altro Stato in occasione di conflitti militari:

"In the Court's opinion, State practice in the form of judicial decisions supports the proposition that State immunity for *acta jure imperii* continues to extend to civil proceedings for acts occasioning death,

---

<sup>113</sup> N. COLACINO, *La conferma della regola attraverso l'eccezione?*, cit., par. 4.

<sup>114</sup> Sembra esprimersi in senso contrario, nella giurisprudenza americana, almeno relativamente alla eccezione derivante dallo svolgimento di attività commerciale, United States Court of Appeals for the Sixth Circuit, 24 novembre 2008, n. 07-5078, 07-5163, *O'Bryan v. Holy See*, cit., p. 379: "the activity must be of the type in which private individuals engage; if the activities in question are not private, but sovereign in nature, then the commercial activity exception will not apply. This flows from the purpose of the commercial activity exception - to encapsulate the restrictive theory of sovereign immunity, which grants immunity for the public, not private, actions of a sovereign".

<sup>115</sup> *Draft articles on Jurisdictional Immunities*, cit., p. 45.



personal injury or damage to property committed by the armed forces and other organs of a State in the conduct of armed conflict, even if the relevant acts take place on the territory of the forum State. That practice is accompanied by *opinio juris*, as demonstrated by the positions taken by States and the jurisprudence of a number of national courts which have made clear that they considered that customary international law required immunity. The almost complete absence of contrary jurisprudence is also significant, as is the absence of any statements by States in connection with the work of the International Law Commission regarding State immunity and the adoption of the United Nations Convention or, so far as the Court has been able to discover, in any other context asserting that customary international law does not require immunity in such cases<sup>116</sup>.

“In light of the foregoing, the Court considers that customary international law continues to require that a State be accorded immunity in proceedings for torts allegedly committed on the territory of another State by its armed forces and other organs of State in the course of conducting an armed conflict<sup>117</sup>.”

Alla luce di questi elementi, possono lasciare davvero insoddisfatti gli scarni passaggi del testo della pronunzia della Corte dedicati alla questione specifica in esame, almeno nella parte in cui, peraltro implicitamente, mostrano di concordare con l’orientamento espresso dai giudici d’appello secondo il quale resterebbero fuori dalla *territorial tort exception* le condotte attuate nell’esercizio di funzioni pubblicistiche (*jure imperii*).

Parallelamente, si rivelano tutt’altro che prive di fondamento le riserve espresse nell’opinione dissenziente allegata alla pronunzia<sup>118</sup>, supportate soprattutto dai contenuti del sopra riportato Commento ufficiale, e, per altro verso, dalla scarsa pertinenza dei precedenti giurisprudenziali invocati dai giudici d’appello con le caratteristiche della specifica fattispecie in esame. Si tratta, infatti, di due pronunzie riguardanti l’applicabilità della *territorial tort exception* in occasione di conflitti armati, e, in effetti, “[t]here is a consensus in the literature that, under such circumstances, the territorial tort immunity exception does not

---

<sup>116</sup> Corte internazionale di giustizia, 3 febbraio 2012, cit., par. 77 (p. 134 s.).

<sup>117</sup> Corte internazionale di giustizia, 3 febbraio 2012, cit., par. 78 (p. 135).

<sup>118</sup> Corte europea dei diritti dell’uomo, 12 ottobre 2021, cit., *Opinione dissenziente del giudice Paoli*.





apply”<sup>119</sup>. Quanto all’altro precedente richiamato, si tratta di pronuncia relativa all’applicabilità della medesima eccezione in caso di torture commesse fuori dal territorio dello Stato del foro: non sorprende pertanto che ci si sia chiesti come un tale precedente possa “support the finding of the Belgian courts that the Holy See enjoyed immunity in relation to injuries that allegedly occurred within Belgium”<sup>120</sup>.

L’articolo 12 della Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni richiede a questo punto la ricorrenza di tre ulteriori condizioni: che l’atto o l’omissione causa del danno sia *presumibilmente attribuibile allo Stato estero*; che l’atto o l’omissione causa del danno *si sia verificato sul territorio dello Stato del foro*; che l’autore di tale atto o omissione era *presente sul territorio dello Stato del foro* nel momento in cui si è verificato l’atto o l’omissione.

Anche sotto questi ulteriori profili, l’opinione dissenziente lamenta il fatto che la maggioranza dei giudici abbia sostanzialmente deciso di rinunciare a compiere una valutazione puntuale dell’*iter* argomentativo dei giudici d’appello, nonostante questi ultimi non avessero affrontato i problemi interpretativi sollevati dal concetto di “attribuzione” o “imputazione” dell’atto o dell’omissione allo Stato straniero, con tutte le conseguenti implicazioni concernenti la specifica fattispecie considerata. Ci sarebbe, infatti, da mettere in conto una possibile diversa lettura del requisito, a seconda che il relativo concetto venga ricavato dal diritto internazionale pubblico o dalla normativa di diritto interno (nel caso di specie la normativa belga) che conosce l’istituto tradizionale della responsabilità vicaria<sup>121</sup>.

---

<sup>119</sup> Corte europea dei diritti dell’uomo, 12 ottobre 2021, cit., *Opinione dissenziente*, cit., par. 8. In dottrina, cfr., ad esempio, C. TOMUSCHAT, *The International Law of State Immunity*, cit., 1124, il quale ricorda che “[t]he clause has never been read to provide a remedy for instances where harm is caused as a consequence of armed conflict. The operation of armed forces on the territory of another country was specifically excluded from the scope *ratione materiae* by the Convention (Article 31)”.

<sup>120</sup> Corte europea dei diritti dell’uomo, 12 ottobre 2021, cit., *Opinione dissenziente*, cit., par. 9.

<sup>121</sup> Corte europea dei diritti dell’uomo, 12 ottobre 2021, cit., *Opinione dissenziente*, cit., par. 13. È chiaro il riflesso della impostazione seguita dalla giurisprudenza americana in occasione dell’applicazione dell’eccezione da atto illecito disciplinata dal FSIA: cfr. United States Court of Appeals for the Sixth Circuit, 24 novembre 2008, n. 07–5078, 07–5163, *O’Byran v. Holy See*, cit., p. 381: «In determining whether the tortious act exception applies, courts, as a rule, apply state substantive law: “where state law provides a rule of liability governing private individuals, the FSIA requires the application of that rule to foreign states in like circumstances”».



Sarebbe poi tutto da dimostrare che “the Pope’s apical position within the Catholic Church hierarchy and the indications of specific directions issued by the Holy See to Belgian bishops on the matter, subject to very serious sanctions” non sia idonea a fondare una vera e propria relazione committente/preposto ai sensi dell’art. 1384, terzo comma, c.c. belga<sup>122</sup>. E qualora quel tipo di relazione fosse realmente ravvisabile, avrebbe effetti anche sulla configurabilità delle altre due condizioni richieste dall’articolo 12 cit., potendo risultare sufficiente che gli “agenti” dello Stato (a prescindere dal luogo in cui si fosse trovata la Santa Sede) avessero agito in territorio belga e ivi si trovassero al momento dell’atto o dell’omissione<sup>123</sup>.

Coglie probabilmente nel segno l’opinione dissenziente finora riassunta nella parte in cui lamenta un non sufficiente approfondimento da parte dei giudici belgi di alcune questioni di rilevanza veramente cruciale per la soluzione della questione controversa. Con conseguente censura anche dell’operato della maggioranza dei giudici della Corte di Strasburgo. Tuttavia, non tutti i rilievi sviluppati nella opinione dissenziente del giudice Pavli riescono a essere pienamente persuasivi.

Senza ritornare sulla questione riguardante l’applicabilità della norma concernente la responsabilità dei padroni e dei committenti ai rapporti interni alla gerarchia ecclesiastica, a me pare che utilizzare lo schema che è ad essa sotteso per dimostrare la ricorrenza (non solo del requisito riguardante l’attribuzione dell’atto o dell’omissione allo Stato straniero, ma anche) del requisito concernente il verificarsi nello Stato del foro dell’azione o dell’omissione e di quello della presenza nel medesimo Stato di chi ne sia l’autore, almeno limitatamente alle *condotte direttamente rimproverate alla Santa Sede*, sia una palese forzatura. Non basterebbe, a mio

---

<sup>122</sup> Corte europea dei diritti dell’uomo, 12 ottobre 2021, cit., *Opinione dissenziente*, cit., par. 15.

<sup>123</sup> Corte europea dei diritti dell’uomo, 12 ottobre 2021, cit., *Opinione dissenziente*, cit., parr. 17 e 18. Aveva affrontato la questione, sotto il profilo della presenza nel territorio dello Stato del foro dell’agente, nella giurisprudenza americana, United States District Court, W.D. Kentucky, Louisville, 10 gennaio 2007, *O’Bryan et al. v. Holy See*, cit., p. 790, laddove, nel verificare la ricorrenza del requisito geografico della *tortious acts exception*, per un verso, si sottolinea che «Plaintiffs concede that the *acts of Defendant itself* were all “committed outside the United States”», ma per altro verso si ribadisce che le condotte illecite «- both acts and omissions - alleged to have been committed by the “Defendant’s agents, officials, and employees” in the United States all certainly occurred within the United States, and thus squarely fall under the tortious activity exception of FSIA», facendo in sostanza dipendere la soluzione del punto controverso dalla possibilità di configurare i vescovi ecc. come dipendenti o agenti della Santa Sede.



avviso, in tal caso invocare il rapporto di preposizione, perché una “presenza” nel territorio dello Stato del foro del soggetto direttamente responsabile dell’azione o dell’omissione, ottenuta esclusivamente tramite una *fictio iuris*, tradirebbe del tutto la *ratio* propria dell’eccezione in esame all’immunità. Non va dimenticato a tal proposito che non è solo la gravità in sé del fatto a giustificare l’eccezione all’immunità: si potrebbe essere indotti a credere questo, dalla circostanza che in gioco possono esserci anche fattispecie di risarcimento del danno per il caso di morte o di gravi lesioni personali. La realtà, tuttavia, è un’altra: come precisato nel Commento all’art. 12, già più volte citato,

“Since the damaging act or omission has occurred in the territory of the State of the forum, the applicable law is clearly the *lex loci delicti commissi* and the most convenient court is that of the State where the delict was committed. A court foreign to the scene of the delict might be considered as a *forum non conveniens*. The injured individual would have been without recourse to justice had the State been entitled to invoke its jurisdictional immunity”<sup>124</sup>.

E ancora più avanti si precisa che

“[t]he act or omission causing the death, injury or damage must occur in whole or in part in the territory of the State of the forum so as to locate the *locus delicti commissi* within the territory of the State of the forum. In addition, the author of such act or omission must also be present in that State at the time of the act or omission so as to render even closer the territorial connection between the State of the forum and the author or individual whose act or omission was the cause of the damage in the State of the forum”<sup>125</sup>.

L’ultimo aspetto da considerare riguardava la praticabilità di mezzi di ricorso alternativi. E a questo riguardo la Corte ricorda come i ricorrenti avessero già fatto valere in giudizio una azione contro alcuni funzionari della Chiesa cattolica belga il cui insuccesso fu solo conseguenza di scelte processuali ritenute non rispettose del codice di rito, senza le quali si sarebbe giunti senz’altro all’esame nel merito della richiesta dei ricorrenti<sup>126</sup>. Neppure sotto questo profilo si è quindi potuto giudicare sproporzionata la restrizione al diritto di adire un giudice rispetto alle legittime finalità perseguite.

---

<sup>124</sup> *Draft articles on Jurisdictional Immunities*, cit., p. 44.

<sup>125</sup> *Draft articles on Jurisdictional Immunities*, cit., p. 45.

<sup>126</sup> Corte europea dei diritti dell’uomo, 12 ottobre 2021, cit., par. 74.



## 9 - In conclusione: l'immunità della Santa Sede tra sovranità "statale" e governo della Chiesa universale (con un cenno alle discussioni sul superamento del vecchio principio di sovranità)

Chi si aspettava dall'intervento della Corte di Strasburgo un autorevole contributo alla puntuale ricostruzione dei presupposti e dei limiti della immunità giurisdizionale rivendicata dalla Santa Sede in ordine alle vicende legate alla crisi dei preti pedofili sarà rimasto probabilmente deluso. Del resto, non si poteva andare molto oltre sulle basi di una competenza limitata e parziale, circoscritta all'accertamento di una eventuale violazione dell'articolo 6 CEDU conseguente all'applicazione della norma di diritto internazionale che sancisce l'immunità, senza che la Corte potesse sostituire la sua valutazione a quella compiuta dai giudici nazionali, a cui è principalmente riservato il compito di interpretare il diritto interno<sup>127</sup>.

Ciononostante, non è certo senza significato che la maggioranza del Collegio si sia allineata alle conclusioni cui erano pervenuti i giudici nazionali, non ravvisando alcunché di "arbitrario" o "ingiustificato" nella loro decisione di negare l'applicabilità della *territorial tort exception*: riceve così un autorevole avallo la tesi secondo cui, non rivestendo il Papa il ruolo di "committente" degli ecclesiastici a lui subordinati, non è possibile, attraverso forme di responsabilità "vicaria" o "ascendente", trasferire indirettamente sulla Santa Sede le conseguenze delle azioni o omissioni rimproverabili ai vescovi; e, quanto alle contestazioni direttamente rivolte all'organo centrale di governo della Chiesa, si mette opportunamente in guardia dal trascurare la mancanza di quella stretta connessione tra il predetto organo e il territorio dello Stato del foro che dà il senso alla stessa eccezione in discorso.

A ben vedere si tratta di elementi che muovono dalla piena equiparazione della posizione della Santa Sede, almeno limitatamente al godimento dell'immunità, a quella di un qualsiasi Stato<sup>128</sup>. Se indubie

---

<sup>127</sup> Cfr. E. DELACOURELE, *Immunité de juridiction du Saint-Siège*, in *Dalloz Actualité*, édition du 15 décembre 2021: «Surtout, par la faiblesse du contrôle opéré par la Cour européenne qui se révèle plus formel que concret, l'immunité de juridiction des États semble alors bénéficier d'un "brevet de conventionnalité"».

<sup>128</sup> Il principio fissato dalla Corte è valido per il processo di cognizione ma comporta l'applicabilità alla Santa Sede anche dell'immunità dall'esecuzione, restando pertanto escluso che i tribunali di uno Stato straniero possano disporre misure coercitive aventi a oggetto le proprietà e i beni della Santa Sede situati nel territorio dello Stato del foro e destinati a funzioni attinenti all'esercizio della sovranità (con esclusione, pertanto, degli immobili acquistati per investimento o, comunque sia, per scopi meramente commerciali



peculiarità esistono nella soggettività di diritto internazionale della Santa Sede - destinate a riflettersi sulla possibilità stessa per la medesima di assumere veri e propri obblighi radicati in tale diritto<sup>129</sup> - la Corte ora ci conferma che esse non si ripercuotono sul fondamento, sulla portata e sui limiti dell'immunità. Basta considerare l'elemento cardine su cui aveva fatto leva la decisione dei giudici di appello, indirettamente valorizzato dalla Corte di Strasburgo, della "inscindibilità" della posizione della Santa Sede, in quanto supremo organo di governo della Chiesa universale, dalle sue prerogative derivanti dall'essere riconosciuta come soggetto sovrano dalla Comunità internazionale, con gli stessi diritti e obblighi di uno Stato (e la sovranità, al tempo stesso simbolica e reale, esercitata sul Vaticano sta lì a confermarlo "visibilmente")<sup>130</sup>.

---

o per utilizzi strettamente privatistici). Merita di essere rilevato al riguardo che la già citata Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni del 2004 considera, fra le categorie specifiche di beni sostanzialmente equiparati a quelli utilizzati per scopi di servizio pubblico, "i beni facenti parte del patrimonio culturale dello Stato" (art. 21.1, lett. b). Nella misura in cui il patrimonio della Santa Sede, dislocato fuori della Città del Vaticano, riveste rilevante importanza di carattere storico-culturale, e assumendo che la previsione della Convenzione sia conforme al diritto internazionale generale, esso ricade senz'altro in tale categoria di beni, con quanto ne consegue in ordine alla possibilità di fare valere azioni esecutive.

<sup>129</sup> Cfr. **W.T. WORSTER**, *The Human Rights Obligations of the Holy See*, cit., p. 353, dove l'A. si chiede se gli obblighi in materia di diritti umani risultanti dalla Convenzione sui diritti del fanciullo "can apply to the Holy See, as a non-state actor, in the same or similar manner as they apply to states". Parla di "odd contours of an actor that defies traditional criteria of statehood", **I. CISMAS**, *The Child's Best Interests and Religion: A Case Study of the Holy See's Best Interests Obligations and Clerical Child Sexual Abuse*, in E.E. SUTHERLAND, L.-A. BARNES MACFARLANE, (a cura di) *Implementing Article 3 of the United Nations Convention on the Rights of the Child: Best Interests, Welfare and Well-being*, Cambridge University Press, Cambridge, 2016, p. 311.

<sup>130</sup> Non va evidentemente confusa con l'immunità (dalla giurisdizione) di cui gode lo Stato, l'immunità di cui gode il Pontefice, nella sua qualità di Capo di Stato. Com'è noto, quest'ultima immunità corrisponde a quelle che il diritto internazionale consuetudinario riconosce agli agenti diplomatici. Richiama opportunamente l'attenzione sulla differenza, **N. ZAMBRANA-TEVAR**, *Reassessing the Immunity*, cit., p. 33, precisando che "[t]he Pope himself could and has also been sued in his role as head of the Holy See and VCS, but his immunity as head of state is governed by different rules and there are fewer exceptions to it than in the case of the sovereign immunity of states". Sulle immunità in materia penale, cfr. **G. CASUSCELLI**, *Il diritto penale*, in *Nozioni di diritto ecclesiastico*, 5ª ed., a cura di G. CASUSCELLI, Giappichelli, Torino, 2015, p. 370, secondo cui, anche a prescindere dall'affermazione incidentale contenuta nell'art. 8 del Trattato del Laterano, che dichiara "sacra ed inviolabile la persona del Sommo Pontefice", si "può ritenere [...] che l'immunità totale del Pontefice dalla giurisdizione penale sia prevista dal diritto internazionale consuetudinario [...] e che sia funzionale ed extra funzionale, sostanziale e



Piuttosto, una volta accettata questa conclusione con riferimento al godimento dell'immunità dalla giurisdizione, diventa poi alquanto più difficile differenziare la posizione della Santa Sede da quella degli Stati in ordine ai *doveri* derivanti dal diritto internazionale<sup>131</sup>. Si è visto che essa tende a rimarcare il suo peculiare impegno derivante dall'adesione ad alcuni trattati internazionali sui diritti umani, dipendente dalla sua missione di natura essenzialmente "spirituale" e "religiosa". E però l'inscindibilità dei titoli della soggettività internazionale e l'assimilazione alla posizione degli Stati potrebbe anche significare che "that it can be responsible for violations of international law, similar to states, notwithstanding the fact that it pursues a moral role in the international community"<sup>132</sup>.

Quello che la decisione della Corte non può comportare è, invece, il venir meno o il superamento delle particolarità che caratterizzano (la soggettività e) la sovranità della Santa Sede<sup>133</sup>. Per quanto possa apparire a prima vista paradossale, considerare quale attributo inerente alla sovranità della Santa Sede il riconoscimento degli stessi diritti e obblighi di uno Stato postula (entro certi limiti) il riscontro di una intrinseca diversità strutturale tra le due entità, anziché una situazione di (totale) assimilazione delle medesime. La Santa Sede, insomma, è trattata *come se*

---

*processuale*, estesa a tutti i rami dell'ordinamento (ben più ampia di quella di qualsiasi altro capo di stato estero)" (enfasi presente nell'originale). Sulla applicazione dell'immunità propria dei capi di Stato al Pontefice, sempre in occasione di vicende legate alla crisi dei preti pedofili, cfr. **D. AVERSANO**, *Can the Pope Be a Defendant in American Courts? The Grant of Head of State Immunity and the Judiciary's Role to Answer This Question*, in *Pace International Law Review*, 2006, p. 495 ss. Nella giurisprudenza americana, cfr. United States District Court, S.D. Texas, 22 dicembre 2005, *Doe v. Roman Catholic Diocese of Galveston-Houston*, 408 F. Supp. 2d, p. 272 ss.

<sup>131</sup> Nota come una delle conseguenze dello scenario della doppia personalità è che essa facilita lo "spostamento delle due persone", permettendo così alla Santa Sede di avvalersi dei privilegi della statualità, mentre a volte le consente di negare i corrispondenti obblighi statali, **I. CISMAS**, *The Child's Best Interests and Religion*, cit., p. 312. Nella giurisprudenza americana, United States District Court, W.D. Kentucky, Louisville, 10 gennaio 2007, *O'Bryan et al. v. Holy See*, cit., p. 794, di fronte alla contestuale rivendicazione da parte della Santa Sede dell'immunità statale e delle garanzie derivanti dal Primo emendamento della Costituzione americana in quanto organizzazione religiosa, aveva ribadito che "[f]oreign sovereigns do not enjoy rights derived from the United States Constitution" e che pertanto "[d]efendant Holy See cannot simultaneously seek the protections of the FSIA and the United States Constitution".

<sup>132</sup> **W.T. WORSTER**, *The Human Rights Obligations of the Holy See*, cit., p. 366.

<sup>133</sup> Ricorda **N. ZAMBRANA-TEVAR**, *Reassessing the Immunity*, cit., p. 48, che "the Holy See is immune because it is a sovereign, not because it is a state".



fosse uno Stato, ma, ovviamente, non si può affermare che la Santa Sede sia uno Stato.

Come si è visto, osterebbe a un esito di quest'ultimo tipo non soltanto la dimensione prettamente spirituale della missione della Chiesa - che non consente di stabilire equivalenze, nell'esercizio delle potestà, tra ambito "territoriale" e ambito "giurisdizionale"<sup>134</sup> - ma soprattutto il "carattere sovranazionale" che la contraddistingue, non circoscritto a particolari confini territoriali o nazionali, atti, invece, a delimitare gli spazi fisici entro i quali si esercita la sovranità dei membri della Comunità internazionale qualificabili come veri e propri "Stati".

Quella della Santa Sede, tuttavia, è pur sempre una "sovranità", ci dicono ora i giudici, tanto da meritare di essere circondata delle stesse garanzie che caratterizzano la "sovranità statale". Affermazioni da accogliere con alcune precisazioni. Ad esempio, sul versante degli obblighi che la Santa Sede può assumere attraverso la stipula di un trattato internazionale, non c'è dubbio che può esserci una incompatibilità sostanziale, quale che sia il soggetto formalmente designato come parte, tra oggetto del trattato e carattere non territoriale della sovranità esercitata dalla Santa Sede: in questi casi, non è oggettivamente possibile giungere a una completa equiparazione tra ordinamento statale e ordinamento non territoriale.

Si discute molto oggi del volto attuale e dei limiti della "sovranità statale", ad esempio quando se ne mette in luce l'inadeguatezza (per molti aspetti evidente) a rispondere ai problemi di governo di alcuni beni essenziali per la sopravvivenza stessa dell'umanità - da trattare necessariamente, secondo molti, in una dimensione universale, piuttosto che territorialmente circoscritta - finendo, addirittura, con l'auspicare il definitivo superamento del concetto, in favore di forme nuove di "sovranità" *oltre lo Stato*. Tuttavia, anche all'interno della stessa Unione europea, laboratorio di processi molto avanzati di integrazione degli ordinamenti degli Stati membri, restano tuttora centrali le manifestazioni della sovranità, intesa nelle forme tradizionali, delle entità statuali che la compongono.

La posizione giuridica rivestita dalla Santa Sede, se valutata rispetto a ogni possibile approccio, favorevole all'affermarsi di una sorta di "costituzionalismo mondiale" destinato a segnare il definitivo abbandono

---

<sup>134</sup> Muove da questa assimilazione, per spiegare il senso di particolari obblighi previsti nei trattati internazionali in capo alla Santa Sede, **W.T. WORSTER**, *The Human Rights Obligations of the Holy See*, cit., p. 382.



del principio tradizionale di sovranità (statale)<sup>135</sup>, sembra rappresentarne plasticamente entrambi questi poli estremi, presentando, contestualmente, sia il classico riferimento alla dimensione territoriale (e, dunque, la “prova” tangibile della “classica” sovranità, irrinunciabile alla luce della vecchia concezione positivista, ma sempre più in crisi secondo le richiamate concezioni teoriche e, nel caso della Santa Sede, ridotta a una estensione pressoché simbolica), sia la proiezione, del tutto caratteristica, in una dimensione tipicamente “universale” - che ne connota da sempre il fine perseguito e l’attività svolta - verso la quale bisognerebbe, nel futuro, sempre più orientare gli sforzi per la tutela dei beni essenziali alla sopravvivenza dell’umanità.

È difficile, tuttavia, immaginare che, anche nel lungo periodo, si abbandoni il principio di sovranità tradizionalmente inteso, per fare spazio a processi costituenti di carattere planetario per il governo delle nuove emergenze globali. Piuttosto, nella migliore delle ipotesi, anche l’implementazione di processi di tutela adeguati alla natura universale dei beni in gioco, in analogia con quanto accaduto per la tutela sovranazionale dei diritti umani, dovrà poggiare sulla “classica” sovranità degli Stati e vedrà ancora questi ultimi come necessari protagonisti della scena, in quanto originariamente dotati del potere di autorità, senza la minaccia o l’esercizio del quale è difficile ottenere reali risultati e progressi concreti nella tutela di quei beni.

La vicenda riguardante l’immunità della Santa Sede sembra confermare che anche quest’ultima, per svolgere al meglio, ossia in piena autonomia e indipendenza, la sua missione universale, non può (ancora) fare a meno del suo peculiare *status* di soggetto rivestito dei tipici attributi della “sovranità statale”.

---

<sup>135</sup> Mi limito a richiamare, per questo tipo di approccio, **L. FERRAJOLI**, *La sovranità nel mondo moderno*, 2<sup>a</sup> ed., Laterza, Roma, 2004; **ID.**, *Per una Costituzione della Terra. L’umanità al bivio*, Feltrinelli, Milano, 2022. Cfr. pure, con più specifico riferimento alla materia delle immunità, **AA. VV.**, *Immunities in the Age of Global Constitutionalism*, a cura di A. PETERS, E. LAGRANGE, S. OETER, C. TOMUSCHAT, Brill, Leiden, 2015.