



Paolo Cavana

(associato di Diritto canonico ed ecclesiastico nella Facoltà di Giurisprudenza della Libera Università "Maria SS. Assunta" LUMSA – Roma)

Le Sezioni Unite della Cassazione e l'art. 11 del Trattato lateranense

SOMMARIO – 1. Una fattispecie semplice - 2. La nozione di enti centrali della Chiesa cattolica - 3. Il contenuto della garanzia pattizia - 4. La teoria dell'immunità ristretta nella giurisprudenza (caso Cermis) - 5. I limiti alla teoria dell'immunità ristretta (caso Calipari e caso Ferrini) - 6. La teoria dell'immunità ristretta e la sua applicazione agli enti centrali della Chiesa - 7. Immunità ristretta e limiti all'efficacia civile dei provvedimenti confessionali - 8. La portata attuale della garanzia pattizia - 9. (segue) La recente Convenzione monetaria tra lo Stato della Città del Vaticano e l'Unione Europea.

1 - Una fattispecie semplice

Per la terza volta nel giro di appena sei anni le Sezioni unite della Corte di Cassazione sono intervenute su una fattispecie avente per oggetto l'interpretazione dell'art. 11 del Trattato lateranense¹.

In quest'ultimo caso la fattispecie esaminata non sembra presentare particolare complessità².

A rivendicare l'immunità dalla giurisdizione italiana, prevista dall'art. 11 del Trattato per gli enti centrali della Chiesa cattolica, era stato il Pontificio Collegio Americano del Nord, collegio ecclesiastico della Santa Sede per la formazione di candidati al sacerdozio, nei confronti della domanda di una sua ex dipendente, assunta con mansioni di segretaria dell'Economista generale del Collegio, volta ad ottenere la declaratoria di illegittimità del suo licenziamento e la conseguente reintegrazione della lavoratrice nel posto di lavoro. Respinta la domanda in primo e in secondo grado, ove era stato dichiarato (e confermato) il difetto di giurisdizione del

¹ I primi due casi, concernenti sempre controversie aventi per oggetto rapporti di lavoro presso enti o istituzioni dipendenti dalla Santa Sede, sono i seguenti: Cass., sez. un., ord. 19 gennaio 2007, n. 1133; Cass., sez. un., sent. 15 aprile 2005, n. 7791 (anche in www.olir.it).

² Cfr. Cass., sez. un. civ., sent. 1 agosto 2011, n. 16847.



giudice italiano, il ricorso è stato invece accolto dalla Cassazione, che ha rigettato la tesi dell'applicabilità dell'immunità in parola all'istituto resistente, in quanto ritenuto estraneo alla categoria degli enti centrali della Chiesa di cui all'art. 11 del Trattato, come da ultimo si evince, secondo i giudici, oltre che dalla consolidata esegesi della norma, anche da recenti testi pattizi - in particolare la *Convenzione di sicurezza sociale tra la Santa Sede e la Repubblica italiana* del 16 giugno 2000, ratificata con legge 19 agosto 2003, n. 244 (art. 1), e l'*Accordo amministrativo* per la sua applicazione, perfezionato con intesa del 15 ottobre 2003 (art. 4 e Allegato A) - ove tale istituto non compare nell'allegato *Elenco degli Enti centrali della Chiesa e degli Enti gestiti direttamente dalla Santa Sede*, concordato tra le due Parti.

L'esito del ricorso risulta sostanzialmente condivisibile. Innanzitutto per l'assorbente ragione che il collegio ecclesiastico in questione, destinato alla formazione di candidati al sacerdozio, se pur dipendente dalla Santa Sede è palesemente estraneo alla categoria degli enti centrali della Chiesa, in quanto le sue funzioni istituzionali non attengono all'esercizio del governo centrale della Chiesa universale. In secondo luogo perché le mansioni di segretaria dell'economista, svolte dalla ricorrente, non costituiscono comunque espressione delle funzioni di autogoverno dell'ente, per le quali soltanto potrebbe applicarsi la garanzia pattizia secondo la sua consolidata interpretazione.

2 - La nozione di enti centrali della Chiesa cattolica

Alcuni passaggi centrali della motivazione meritano tuttavia alcune osservazioni.

La prima attiene alla nozione tratteggiata di "enti centrali della Chiesa cattolica", sulla quale la sentenza così si esprime:

"come precisato da Cass. S.U. (ordin.) 19 gennaio 2007 n. 1133 sopra citata, si tratta, con riferimento a quest'ultima espressione, di una formulazione testuale di nuovo conio, rispetto a quella della L. 13 maggio 1871, n. 214, art. 8, (c.d. legge delle guarentigie), che faceva riferimento agli Uffici e alle Congregazioni pontificie; tale nuova formulazione risulta in qualche misura chiarita (e delimitata) dal successivo art. 17 del Trattato sulle esenzioni di carattere tributario le quali, in quanto riconosciute alla Santa Sede, agli "altri enti centrali della Chiesa Cattolica" e agli "enti gestiti direttamente dalla Santa Sede", mostrano che la nozione di "enti centrali della Chiesa Cattolica" è riferita all'organizzazione centrale del governo della



Comunità ecclesiale cui appartengono gli uffici ed i collegi che costituiscono la Curia romana ed è tenuta distinta da quella di "enti gestiti direttamente dalla Santa Sede".

Una simile definizione risulta sostanzialmente corretta laddove individua gli enti centrali della Chiesa in quelli costituenti l'organizzazione centrale del governo della comunità ecclesiale, ossia la Chiesa universale, mentre risulta indebitamente restrittiva nella misura in cui sembra circoscrivere quest'ultima agli uffici e collegi che costituiscono la Curia romana. Come noto, infatti, le Parti utilizzarono un'espressione nuova e più ampia rispetto alla tradizionale nozione canonistica di Curia romana, cui di fatto si riferiva la legge delle Guarentigie ("uffici e congregazioni pontificie", art. 8, legge 13 maggio 1871, n. 214), proprio per ricomprendere in essa anche altri enti ed organismi che concorrono - a livello costituzionale o in via strumentale al servizio della Santa Sede ma con un ruolo oggi essenziale - al governo della Chiesa universale (*munera docendi, regendi e sanctificandi*), secondo quanto previsto dall'ordinamento canonico³.

Si pensi al Collegio cardinalizio, organo di governo della Chiesa universale *Sede apostolica vacante*, cui spetta l'elezione del Pontefice, o alla Radio vaticana, che diffonde nel mondo intero il magistero apostolico anche in paesi ove non è garantita la libertà di stampa e comunicazione. Ma si pensi anche, soprattutto oggi, alla luce dei deliberati del Concilio Vaticano II e del successivo Codice di diritto canonico del 1983, che hanno sottolineato il ruolo dell'episcopato mondiale nel governo della Chiesa universale, anche ad un organismo come il Sinodo dei Vescovi, che non fa parte della Curia romana ma sicuramente concorre al governo centrale della Chiesa attraverso una fondamentale funzione consultiva resa a vantaggio del Pontefice (can. 342, CIC), che lo convoca e lo presiede, e

³ In argomento, con ulteriori riferimenti dottrinali, cfr. **G. DALLA TORRE**, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, 4^a ed., Giappichelli, Torino 2011, p. 347; **F. FINOCCHIARO**, *Diritto ecclesiastico*, 9^a ed., Bologna 2003, pp. 250-253, il quale ammette lo IOR nella categoria degli enti centrali della Chiesa, dilatandola quindi oltre la più ristretta nozione di Curia romana, ma poi negando che la garanzia di cui all'art. 11 del Trattato importi per tale istituto finanziario della Santa Sede e per i suoi amministratori l'immunità dalla giurisdizione italiana allorché compie atti rilevanti nell'ordinamento dello Stato. Su tale espressione "enti centrali" di cui all'art. 11 Tratt. così si esprimeva **A.C. JEMOLO**, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, 5^a ed., Milano 1979, pp. 364-365: "a noi sembra ch'essa indichi gli enti con fini di governo universale della Chiesa; ed infatti nello stesso Trattato il successivo art. 17 distingue gli enti centrali della Chiesa cattolica e gli enti gestiti direttamente dalla Santa Sede anche fuori di Roma; il secondo gruppo ci pare comprenda tutti quegli enti destinati soltanto al clero od ai fedeli italiani o di una parte d'Italia (ad es. i seminari regionali) dipendenti direttamente dalla S. Sede, mentre gli enti centrali sono quelli che hanno scopi che si estendono a tutta la cattolicità".



come tale pare difficile escludere dall'ampia nozione di enti centrali della Chiesa.

Vero è, come si precisa nella motivazione della sentenza, che l'art. 17 del Trattato prevede l'esenzione fiscale delle retribuzioni di qualsiasi natura "dovute dalla *Santa Sede*, dagli *altri enti centrali* della Chiesa cattolica e dagli enti gestiti direttamente dalla Santa Sede", con ciò facendo intendere come nella nozione di enti centrali della Chiesa non possano ricomprendersi tutti gli enti comunque dipendenti dalla Santa Sede. Ma è altrettanto chiaro dalla lettera della norma come tale nozione non si esaurisca nella Curia romana, ma si estenda ad altri organismi ed enti, comunque dipendenti dalla Santa Sede, nella misura in cui anch'essi concorrono con funzione strumentale al governo centrale della Chiesa.

In questo senso la categoria degli enti centrali della Chiesa è da tenere distinta sia dagli *enti vaticani*, che sorgono nell'ordinamento dello Stato della Città del Vaticano e sono ivi disciplinati e localizzati per assolvere alle funzioni di governo territorialmente circoscritte del piccolo Stato; sia dagli *enti ecclesiastici civilmente riconosciuti*, in cui si riflette l'organizzazione della Chiesa cattolica in Italia e sono soggetti al regime pattizio di cui alla legge italiana n. 222/1985 e agli oneri (riconoscimento civile, iscrizione nel registro delle persone giuridiche, oneri fiscali e civilistici) e garanzie ivi previste, esaurendo per lo più le loro funzioni e attività all'interno dell'ordinamento italiano⁴.

Per contro molti *enti centrali della Chiesa* si trovano in territorio italiano, non potendo il piccolo territorio vaticano ospitarli tutti (come invece avviene per alcuni organismi della Curia Romana, per il Collegio cardinalizio e per il Sinodo dei Vescovi), e in questo caso sono quindi privi della garanzie di sovranità territoriale di cui gode lo Stato della Città del Vaticano (cfr. art. 4, Trattato); né sono assimilabili agli enti ecclesiastici di cui alla legge n. 222/1985, le cui disposizioni "non concernono la condizione giuridica della Santa Sede e dei suoi organi" (legge 20 maggio 1985, n. 206). Proprio per tale ragione essi sono assistiti dalla garanzia di cui all'art. 11 del Trattato, che mira a sottrarli ad ogni ingerenza dello Stato "per l'attività da essi svolta in territorio italiano mediante proprie sedi ivi esistenti o in altro modo"⁵, a salvaguardia della sfera di sovranità riconosciuta alla Santa Sede nel campo internazionale (art. 2, cit.).

Da ultimo la stessa *Convenzione di sicurezza sociale tra la Santa Sede e la Repubblica italiana* (l. n. 244/2003, art. 1, comma 1, lett. h), e soprattutto l'*Accordo di applicazione* del 2003, sopra richiamati, che per la prima volta -

⁴ Cfr. G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, cit., pp. 347-348.

⁵ F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, cit., 251.



accogliendo un suggerimento da tempo formulato in dottrina⁶ - contemplanò un *Elenco degli enti centrali della Chiesa cattolica e degli enti gestiti direttamente dalla Santa Sede* (Allegato A), concordato tra le Parti e costituente una novità normativa in grado di conferire maggiore chiarezza all'argomento in questione, non ricomprendono in esso nessuno degli organismi costituenti la Curia romana (Segreteria di Stato, Congregazioni, Tribunali, Pontifici Consigli, Uffici e altri organismi: cfr. cost. ap. *Pastor bonus*, 28 giugno 1988) ma una serie di istituzioni strettamente collegate alla Santa Sede e altri enti gestiti direttamente dalla stessa⁷.

Da cui si trae conferma che la nozione di "enti centrali della Chiesa", di origine pattizia, per volontà delle stesse Parti va ben al di là dei soli organi costituenti la Curia romana, ricomprendendo anche altri organismi ed enti che, sempre dipendenti in qualche modo dalla Santa Sede, concorrono con funzione strumentale e ausiliaria alle funzioni di governo della Chiesa universale.

3 - Il contenuto della garanzia pattizia

La seconda osservazione riguarda il contenuto della garanzia pattizia di non ingerenza dello Stato italiano nei confronti degli enti centrali della Chiesa.

Come noto la sentenza della Cassazione penale sulla vicenda di Radio Vaticana (Cass. pen., sez. I, 21 maggio 2003, sent. n. 22516)⁸ aveva

⁶ Cfr. C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, il Mulino, Bologna, 1996, p. 283.

⁷ Nell'*Elenco* in questione, che raggruppa indistintamente gli enti centrali della Chiesa cattolica e gli enti gestiti direttamente dalla Santa Sede, lasciando quindi all'interprete il compito di distinguere tra le due categorie, figurano i seguenti trenta enti:

"1. Archivio Segreto Vaticano; 2. Biblioteca Apostolica Vaticana; 3. Centro Televisivo Vaticano (CTV); 4. Fabbrica di S. Pietro; 5. Pontificia Accademia delle Scienze; 6. Pontificia Accademia delle Scienze sociali; 7. Pontificia Accademia per la Vita; 8. Tipografia Vaticana - Ed. "L'Osservatore Romano"; 9. Libreria Editrice Vaticana; 10. Radio Vaticana; 11. Elemosineria Apostolica; 12. Capitolo di S. Giovanni in Laterano; 13. Capitolo di S. Pietro in Vaticano; 14. Capitolo di S. Maria Maggiore; 15. Pontificie Opere Missionarie; 16. Istituto per le Opere di Religione; 17. Patriarcale Basilica di S. Paolo; 18. Fondo Assistenza Sanitaria (FAS); 19. *Peregrinatio ad Petri Sedem*; 20. Pontificia Accademia Ecclesiastica; 21. Pontificia Università Lateranense; 22. Pontificia Università Urbaniana; 23. Pontificio Istituto di Archeologia Cristiana; 24. Pontificio Istituto di Musica Sacra; 25. Pontificio Istituto Giovanni Paolo II per studi su matrimonio e famiglia; 26. *Domus Sanctae Marthae*; 27. *Domus Romana Sacerdotalis*; 28. *Domus Internationalis* Paolo VI; 29. Collegio Urbano; 30. Pontificia Commissione di Archeologia Sacra" (All. A, cit.).

⁸ Sulla complessa vicenda di Radio vaticana e delle sue emissioni elettromagnetiche, cfr. G. Dalla Torre, C. Mirabelli (a cura di), *Radio vaticana e ordinamento italiano*,



respinto la tesi consolidata dell'immunità, che avrebbe implicato - secondo i giudici - "una rinuncia generalizzata alla sovranità e, quindi, alla giurisdizione", e aveva sostenuto, muovendo dalle dichiarazioni rese nel 1929 dall'allora ministro Guardasigilli, che la norma in questione si limiterebbe a prevedere una garanzia di "non ingerenza" da parte dello Stato, che implicherebbe rinuncia

"solo al controllo dell'attività patrimoniale degli enti centrali della Chiesa, (...) senza che potesse invocarsi l'obbligo negativo assunto come una rinuncia statutale comportante la dispensa dall'osservanza delle norme penali e di diritto pubblico in genere, la cui indisponibilità resta sempre assoluta in conseguenza della loro obbligatorietà e inderogabilità sul territorio dello Stato"⁹.

Tale interpretazione, secondo la Cassazione penale, avrebbe poi avuto la sua consacrazione costituzionale nel principio d'indipendenza e sovranità dello Stato italiano nel proprio ordine (art. 7 comma 1, Cost.), avente come corollario che

"ove sussista una potestà d'imperio dello Stato è esclusa ogni sovranità e indipendenza della Chiesa, alla quale d'altra parte resta riconosciuta l'assoluta autonomia nell'esercizio del suo alto ministero, ovunque si esplichì" (cit.).

Con tale argomentazione i giudici avevano annullato la sentenza di primo grado dichiarativa del difetto di giurisdizione del giudice italiano e disposto il rinvio degli atti al Tribunale di Roma per la prosecuzione del giudizio penale nei confronti dei responsabili di Radio vaticana per il reato contravvenzionale di cui all'art. 674 c.p., procedimento poi archiviato per intervenuta prescrizione.

Una simile interpretazione dell'art. 11 del Trattato, che era stata sostenuta a partire dagli anni sessanta del secolo scorso da una parte della dottrina¹⁰, aveva suscitato numerose critiche.

Giappichelli, Torino, 2005; **S. CARMIGNANI CARIDI**, *Giurisdizione italiana ed enti centrali della Chiesa: la Radio Vaticana e i limiti alle emissioni elettromagnetiche*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2002/3, pp. 970-993 (anche in www.olir.it, maggio 2005); **G. R. GHISANI**, *La Radio Vaticana tra ordinamento canonico e ordinamento italiano. Il caso del presunto inquinamento elettromagnetico*, Città del Vaticano, 2009, che fornisce un'ampia rassegna bibliografica.

⁹ Cass. pen., sez. I, sent. n. 22516/2003, cit.

¹⁰ Cfr. **P. CIPROTTI**, *Diritto ecclesiastico*, 2^a ed., Cedam, Padova 1964, p. 106, che sostenne all'epoca in posizione isolata la tesi secondo la quale l'esenzione da ogni ingerenza dello Stato italiano, di cui all'art. 11 Tratt., andava intesa come limitata alla sola "ingerenza della autorità amministrativa". Questa tesi fu poi successivamente ripresa, in



Tra l'altro era apparsa curiosa, da parte dei giudici, l'enfasi posta sulle dichiarazioni rese all'epoca dal ministro Guardasigilli di un Governo, quello fascista, notoriamente ostile sia ai diritti di libertà, dei singoli e delle formazioni sociali, sia alle limitazioni di sovranità imposte dal diritto internazionale, e quindi interessato a dare un'interpretazione - peraltro subito contestata dalla Santa Sede - fortemente restrittiva delle garanzie pattizie appena stipulate¹¹.

Ma soprattutto aveva colpito, in tale ricostruzione, la sostanziale assenza di ogni riferimento alla soggettività internazionale della Santa Sede e alla dimensione internazionalistica nella quale si collocano primariamente i suoi rapporti con lo Stato italiano. Come si evince chiaramente sia dalla stessa natura del Trattato lateranense, immesso e tuttora vigente nell'ordinamento italiano attraverso una legge di esecuzione (legge 27 maggio 1929, n. 810), tipico strumento internazionalistico, sia dal suo contenuto, ove è espressamente enunciato, come principio e *ratio* ispiratrice dell'intero accordo, il riconoscimento da parte dell'Italia della sovranità della Santa Sede nel campo internazionale (art. 2, cit.), da cui discendono le varie garanzie ivi previste.

La recente sentenza delle Sezioni unite ivi richiamata, peraltro preceduta - come già ricordato - da altre due sue recenti e analoghe decisioni, ha il merito di ribadire chiaramente quella che invece appare l'interpretazione più logica e coerente dell'art. 11 del Trattato, ossia che da tale norma deriva

"l'immunità dalla giurisdizione italiana dei suddetti enti, in sintonia con la consuetudine internazionale "*par in parem non habet iurisdictionem*" recepita dall'art. 10 Cost., comma 1, (Cass. S.U. (ordin.) 19 gennaio 2007 n. 1133). Ed infatti, come già ritenuto da questa Corte (Cass. S.U. 28 ottobre 2005 n. 20995), l'ordinamento giuridico italiano, secondo il disposto dell'art. 10, primo comma, Cost. sopra citato, si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute e da questa prescrizione la giurisprudenza fa derivare l'immunità degli Stati esteri dalla giurisdizione italiana, in base ad

occasione del dibattito sul caso IOR, da **S. LARICCIA**, *Gli enti centrali della Chiesa nell'ordinamento italiano: quali garanzie e quali limiti*, in *Queste istituzioni*, 1982, sez. 2, pp. 8-13. Per una riproposizione aggiornata di questa tesi, cfr. **E. VITALI, A. CHIZZONITI**, *Manuale breve diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano 2007, p. 68. Per approfondimenti sull'evoluzione della dottrina in materia, cfr. **S. CARMIGNANI CARIDI**, *Significato e portata dell'art. 11 del Trattato lateranense*, in G. Dalla Torre, C. Mirabelli (a cura di), *Radio vaticana e ordinamento italiano*, cit., pp. 1-16.

¹¹ Sul contenuto della garanzia pattizia alla luce dei lavori preparatori, cfr. **S. CARMIGNANI CARIDI**, *Giurisdizione italiana ed enti centrali della Chiesa: la Radio Vaticana e i limiti alle emissioni elettromagnetiche*, cit., p. 4 ss.



una consuetudine internazionale intesa al rispetto dell'altrui sovranità. Tale immunità riguarda i rapporti giuridici in cui gli Stati stranieri agiscono come soggetti di diritto internazionale ovvero agiscono come titolari di una potestà di imperio nell'ordinamento proprio, ossia come enti sovrani. Inoltre tale immunità consuetudinaria si estende agli altri soggetti che rivestono, in senso ampio, la qualità di organi dello Stato estero.

Analogia logica di protezione (dello Stato estero e dei suoi organi) è sottesa all'art. 11 del Trattato lateranense che, in simmetria con la norma consuetudinaria, riguarda innanzi tutto la Santa Sede, la cui "sovranità... nel campo internazionale" è riconosciuta dall'art. 2 del Trattato e riaffermata dall'art. 1 dell'accordo del 18 febbraio 1984, ratificato con L. 25 marzo 1985, n. 121, con cui la Repubblica italiana e la Santa Sede hanno ribadito che sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani; riguarda poi tutti gli "organi centrali della Chiesa Cattolica".

In sostanza, quella riconosciuta dall'art. 11 del Trattato a favore degli enti centrali della Chiesa cattolica è una vera e propria *immunità* rilevante sul piano internazionalistico, posta a tutela della sfera di sovranità della Santa Sede e della sua organizzazione di governo, garantita oggi non solo dal secondo comma dell'art. 7 della Costituzione, con il suo richiamo ai Patti lateranensi, ma soprattutto dall'art. 10 della stessa, che implica rinuncia da parte dello Stato - nei limiti sopra indicati - alla sua sovranità e quindi anche alla sua giurisdizione.

In questo senso la sentenza in commento fa giustizia della ricostruzione operata dalla Cassazione penale sulla vicenda di Radio vaticana, che dovrebbe quindi ritenersi archiviata grazie ai successivi e concordanti interventi delle Sezioni unite¹².

4 - La teoria dell'immunità ristretta nella giurisprudenza (caso Cermis)

Con tutto ciò naturalmente non viene meno il carattere talora problematico che può assumere l'applicazione in concreto della disposizione in oggetto, a distanza di più di ottant'anni dalla sua elaborazione, ma quanto meno dovrebbe risultarne chiara la perdurante

¹² Sulle precedenti fluttuazioni e le frequenti incoerenze della giurisprudenza di legittimità nell'interpretazione di tale disposizione, soprattutto con riferimento ai rapporti di lavoro di dipendenti della Santa Sede e degli enti da essa gestiti, cfr. C. CARDIA, *Principi di diritto ecclesiastico. Tradizione europea legislazione italiana*, 2^a ed., Giappichelli, Torino, 2005, pp. 306-309.



ratio e i criteri per la sua applicazione, che sono - come precisato dalle Sezioni unite - quelli espressi nel principio internazionalistico "*par in parem non habet iurisdictionem*", implicante la rinuncia, da parte dello Stato italiano, all'esercizio delle proprie funzioni sovrane qualora incidenti in via diretta sull'organizzazione pubblicistica e sulle attività istituzionali svolte *iure imperii* da uno Stato estero o da un altro soggetto sovrano.

Talune questioni possono sorgere anzitutto dalla portata dell'istituto dell'immunità nello stesso diritto internazionale, cioè nei rapporti tra Stati e altri organismi sovranazionali, mentre talune peculiarità assume la sua trasposizione nei rapporti tra lo Stato italiano e la Santa Sede, che non sono in tutto comparabili a quelli tra Stati.

Emblematiche del primo tipo sono alcune recenti sentenze della Cassazione che si inseriscono in un vivace dibattito sviluppatosi all'interno della dottrina internazionalistica, concernenti due tragiche fattispecie che hanno coinvolto i rapporti tra la Repubblica italiana e gli Stati Uniti d'America (la strage del Cermis e il caso Calipari) e il famoso caso Ferrini, nelle quali emerge la questione dei limiti dell'immunità dello Stato estero, dando luogo ad interpretazioni non sempre convergenti di tale istituto.

Nel primo caso le Sezioni unite della Cassazione, in sede in regolamento preventivo di giurisdizione, dichiararono il difetto di giurisdizione del giudice italiano nei confronti di un'azione, promossa dalla Filt-Cgil di Trento, volta ad ottenere la condanna degli Stati Uniti e del loro Governo alla cessazione delle attività pericolose attuate mediante il sorvolo della provincia di Trento da parte di loro velivoli da guerra e, in subordine, a limitarne il sorvolo nei limiti necessari ad escludere ogni pericolo per la vita e la salute dei lavoratori addetti al settore dei trasporti ed agli impianti a fune in particolare¹³.

La Corte giunse a tale esito applicando il criterio della cosiddetta *immunità ristretta*, per il quale "l'immunità può essere riconosciuta limitatamente alle attività degli Stati esteri che costituisca estrinsecazione immediata e diretta del loro *jure imperii*" (n. 4).

¹³ Cfr. Cass., sez. un. civ., sent. 3 agosto 2000, n. 530. Nell'azione penale promossa dalla Procura di Trento per la strage del Cermis, ossia per la morte dei 19 passeggeri (di cui due italiani, gli altri di altri paesi europei) e del manovratore italiano della cabina della funivia del Cermis, in Val di Fiemme, precipitata il 3 febbraio 1998 nel primo pomeriggio a seguito della recisione dei cavi da parte del passaggio a bassa quota di un aereo militare statunitense in esercitazione con base ad Aviano, fu lo stesso GIP di Trento ad affermare che, in base alla Convenzione di Londra del 19 giugno 1951 sullo statuto dei militari NATO in missione, doveva riconoscersi la giurisdizione penale alla giustizia militare statunitense.



Nella motivazione si afferma che la regola dell'immunità dalla giurisdizione civile nei confronti dello Stato estero, espressione di un principio consuetudinario internazionale che nella fattispecie trova specifico fondamento nelle previsioni del Trattato del Nord Atlantico (reso esecutivo in Italia con legge 1° agosto 1949, n. 465),

“non trova alcuna limitazione in ordine all'attività d'addestramento alla guerra, neppure in connessione ed in presenza di suoi effetti e conseguenze atti a ledere o a porre in pericolo l'incolumità degli individui” (n. 7).

Ciò in quanto, si legge ancora nella sentenza,

“l'attività d'addestramento alla guerra delle proprie forze armate in funzione difensiva realizza un fine pubblico essenziale ed indefettibile dello Stato: la difesa della propria sovranità e della propria integrità territoriale anche con la forza. Dunque, un'attività indefettibilmente ed ontologicamente *jure imperii*” (n. 6, cit.),

anche se potenzialmente lesiva di diritti fondamentali dell'individuo (vita, incolumità fisica, salute) e di mero addestramento militare.

Questa regola consuetudinaria, concludono le Sezioni unite,

“preesisteva all'entrata in vigore della Costituzione italiana, ed ha assunto valore cogente nel nostro ordinamento in virtù della clausola di adeguamento automatico alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute dettata dall'articolo 10 comma 1 della Costituzione, e non (come assume la controricorrente nel suo ultimo rilievo) in forza di una norma avente efficacia di legge ordinaria” (n. 8).

In questa pronuncia la Suprema Corte individua il problema dei limiti e delle modalità di esercizio delle attività sovrane svolte dallo Stato estero, ma lo risolve assegnando di fatto al criterio dell'immunità ristretta una valenza assoluta, nel senso che ai fini della sua applicazione

“rileva esclusivamente la natura oggettiva dell'attività, del rapporto e della funzione dello Stato estero dedotta in giudizio, ossia l'essere stata posta in essere nell'esercizio ed in attuazione di poteri sovrani, e non assumono valore alcuno i suoi effetti ed i soggetti che ne sono destinatari” (ibid.).

Una simile applicazione di tale principio può suscitare fondate perplessità, in quanto allarga a dismisura l'ambito della c.d. immunità ristretta,



prescindendo da ogni bilanciamento tra i valori in gioco e andando ben al di là di quanto richiesto dalla difesa della sovranità nazionale e della sua integrità territoriale. In discussione non è naturalmente la tutela dei fini pubblici essenziali dello Stato e dei superiori interessi nazionali, cui è funzionale l'istituto dell'immunità dello Stato estero e dei suoi organi, ma le concrete modalità di tale tutela, su cui non sembra logico da parte della giurisdizione dello Stato territoriale rinunciare preventivamente ad ogni forma di sindacato dando carta bianca agli organi dello Stato estero, senza alcun riguardo al sacrificio di altri valori fondamentali della comunità nazionale, primo fra tutti la tutela della vita e della salute dei suoi cittadini.

In sostanza anche in ambito internazionale non sembrerebbe irragionevole esigere quanto meno il rispetto del criterio di proporzionalità, in base al quale l'ambito dell'immunità dello Stato estero dovrebbe essere sempre rapportato ai sacrifici imposti ai diritti fondamentali dei cittadini interni. Tali valori dovrebbero poter essere sacrificabili per la difesa dell'intera comunità e dell'integrità territoriale dello Stato solo in presenza di una situazione di pericolo attuale e reale, non meramente potenziale e/o ipotetica per gli interessi nazionali come quella derivante da attività di mero addestramento militare, al fine di ridurre al minimo il sacrificio dei diritti fondamentali dell'uomo all'interno del territorio dello Stato.

5 - I limiti alla teoria dell'immunità ristretta (caso Calipari e caso Ferrini)

Nel secondo caso la Cassazione penale ha dichiarato il difetto della giurisdizione penale italiana e la giurisdizione esclusiva degli Stati Uniti, Stato di invio del personale militare partecipante alla Forza Multinazionale in Iraq, per i reati di omicidio e di tentato omicidio compiuti da un militare statunitense operante in un posto di blocco in danno di Nicola Calipari e Andrea Carpani, funzionari del SISMI in missione in Iraq, e di Giuliana Sgrena, giornalista italiana rapita da un gruppo di miliziani iracheni e appena liberata dai due funzionari italiani¹⁴.

Anche in questa fattispecie l'esito del giudizio deriva dall'applicazione del principio di fonte internazionale consuetudinaria della

«immunità funzionale» (*ratione materiae*) dello Stato straniero, (...) pure nella nozione «ristretta» o «relativa», limitata cioè alle sole

¹⁴ Cfr. Cass., sez. I pen., sent. 19 giugno 2008 (dep. 24 luglio 2008), n. 31171.



attività che, a differenza di quelle “*iure gestionis*”, sono espressione diretta e immediata della funzione sovrana degli Stati, tra le quali ontologicamente rientrano le attività eseguite nel corso di operazioni militari».

Tuttavia in tale occasione la Corte ha riconosciuto l'esistenza di

«una più recente tendenza evolutiva, sia nella dottrina internazionalistica che in una parte ancora minoritaria della giurisprudenza interna, diretta a contrastare la più ampia applicazione della regola consuetudinaria sull'immunità dello Stato estero, relativamente alla responsabilità civile derivante dall'attività illecita compiuta *iure imperii* da un suo organo, oltre che sull'immunità dalla giurisdizione penale dell'individuo-organo autore del medesimo illecito, prospettandosene la “cedevolezza” laddove gli atti siano stati eseguiti in violazione di norme di diritto internazionale cogente, come in tema di tutela dei diritti fondamentali dell'uomo, per essersi l'individuo-organo reso colpevole di “*crimini internazionali*”, a garanzia di valori fondanti la comunità internazionale nel suo insieme».

In questo caso la Cassazione penale è quindi giunta ad ammettere l'esistenza di alcuni potenziali limiti al principio dell'immunità funzionale dello Stato estero, ma solo in presenza di gravi violazioni del diritto internazionale umanitario (crimini contro l'umanità e crimini di guerra), raramente riscontrabili nella realtà.

Il precedente evocato dai giudici è quello, risalente a qualche anno prima, della famosa sentenza delle Sezioni Unite della stessa Corte sul caso Ferrini, nel quale i giudici italiani, con una pronuncia innovativa sul piano internazionale ma poi fortemente contestata dalla giurisprudenza anglosassone, avevano dichiarato la giurisdizione dello Stato italiano sulla domanda di condanna della Repubblica Federale Tedesca al risarcimento dei danni subiti da un cittadino italiano per la sua deportazione in Germania e l'assoggettamento ai lavori forzati presso imprese tedesche tra l'estate del 1944 e la primavera del 1945¹⁵.

Secondo tale pronuncia, di fronte a comportamenti di uno Stato qualificabili come crimini internazionali, ossia “delitti che si concretano nella violazione, particolarmente grave per intensità o sistematicità (...), dei diritti fondamentali della persona umana” (da ultimo, secondo il

¹⁵ Cfr. Cass., sez. un. civ., sent. 6 novembre 2003 – 11 marzo 2004, n. 5044. In argomento cfr. P. DE SENA, F. DE VITTOR, *Immunità degli Stati dalla giurisdizione e violazione di diritti dell'uomo: la sentenza della Cassazione italiana nel caso Ferrini*, in *Giur. it.*, 2004, pp. 255-265.



Foreign Sovereign Immunities Act degli Stati Uniti (1996), anche atti di “tortura, assassinio, sabotaggio di aereo, presa di ostaggi”), emergerebbe nella più recente giurisprudenza internazionale una tendenza al superamento della teoria dell’immunità funzionale dello Stato estero e all’adozione di un criterio diverso da quello fondato sulla distinzione tra atti posti in essere *iure imperii* e atti *iure gestionis*, dandosi prevalente rilievo a quello del *locus commissi delicti* qualora coincidente con lo Stato del foro presso il quale viene radicata la domanda, come nella fattispecie oggetto di giudizio.

Tuttavia, al di fuori di simili ipotesi, del tutto eccezionali per la loro manifesta gravità, il principio della sovranità dello Stato estero, posto a tutela degli interessi della comunità nazionale e della sua sicurezza, valutati dai suoi competenti organi di governo, prevale tuttora nel diritto internazionale consuetudinario anche sulla tutela dei diritti fondamentali dell’uomo da parte della giurisdizione nazionale ed ispira tuttora il principio, pure di origine consuetudinaria, dell’*immunità ristretta* degli Stati dalla giurisdizione straniera anche per la responsabilità civile derivante da attività di natura ufficiale, posta in essere *iure imperii* e materialmente eseguite dai suoi organi.

Di fronte al dispiegamento della forza militare la logica, accolta anche dalla nostra giurisprudenza interna, è ancora quella di una comunità internazionale dominata dal primato della sovranità degli Stati, tuttora in larga misura impermeabile alla rilevanza crescente che assume la tutela dei diritti umani in altri settori del diritto internazionale.

6 - La teoria dell’immunità ristretta e la sua applicazione agli enti centrali della Chiesa

Così precisato nei suoi contenuti essenziali il principio internazionalistico dell’immunità ristretta, la sua applicazione alla Santa Sede e agli enti centrali della Chiesa, come previsto dall’art. 11 del Trattato, implica anzitutto che si abbia ben chiara la *ratio* peculiare che assume questa come le altre garanzie previste dal Trattato. Che è quella - come si precisa nella sua *premessa* - di “assicurare alla Santa Sede in modo stabile una condizione di fatto e di diritto la quale Le garantisca l’assoluta indipendenza per l’adempimento della Sua alta missione nel mondo”.



Da cui il solenne riconoscimento da parte dell'Italia della "sovranità della Santa Sede nel campo internazionale (art. 2, cit.)¹⁶, di cui la garanzia in oggetto costituisce logico corollario.

Tale immunità non riposa quindi - come nei rapporti tra Stati - sul suo carattere di reciprocità e sulla salvaguardia dei superiori interessi nazionali di difesa e di sicurezza interna ed esterna del singolo Stato, ma sul ruolo internazionale della Santa Sede e sulla sua missione di pace, da sempre riconosciuta a livello internazionale anche come fondamento di uno *status* di neutralità, in forza della quale essa si è impegnata a rimanere

"estranea alle competizioni temporali tra gli Stati ed ai Congressi internazionali indetti per tale oggetto, a meno che le parti contendenti facciano concorde appello alla sua missione di pace, riservandosi in ogni caso di far valere la sua potestà morale e spirituale" (art. 24, Tratt.)¹⁷.

Un riconoscimento, questo del ruolo della Santa Sede sul piano internazionale, che, a partire dal Secondo conflitto mondiale, attraverso il Concilio Vaticano II fino alla caduta del muro di Berlino (1989) ed oltre, si è grandemente accresciuto nell'intera comunità internazionale, grazie al suo importante contributo - attuato anche mediante la rete capillare delle comunità e delle istituzioni cattoliche sparse nel mondo - nell'azione di promozione dei diritti umani e della pace, che oggi va ben oltre i confini della Chiesa cattolica e delle sue comunità di fedeli¹⁸. Riconoscimento che nel luglio 2004 ha condotto l'Assemblea generale delle Nazioni Unite a conferire al rappresentante della Santa Sede presso tale organismo la qualifica di "osservatore permanente qualificato" (risoluzione n. 58/314 del 1° luglio 2004), riconoscendo la specificità del contributo della Santa Sede nel sistema delle Nazioni Unite e rafforzandone il livello di

¹⁶ Per il significato di tale espressione, *amplius* cfr. **G. BARBERINI**, *Chiesa e Santa Sede nell'ordinamento internazionale*, Torino 1996, 31 ss.

¹⁷ In argomento cfr. **G. BARBERINI**, *Riflessioni sull'origine e sul significato dell'art. 24 del Trattato Lateranense*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), dicembre 2010, pp. 1-25. Da ultimo cfr. **P. MENGOZZI**, *Sovranità della Chiesa e ordine internazionale*, relazione letta al seminario "Sovranità della Chiesa e ordine internazionale", svoltosi presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore - Milano, 5 marzo 2012, pp. 1-11 (dattiloscritto), in corso di stampa.

¹⁸ Per approfondimenti cfr. **C. CARDIA**, *Principi di diritto ecclesiastico*, cit., pp. 264 ss, p. 268 ss. *Amplius* **ID.**, *Vaticano e Santa Sede dal Trattato lateranense a Giovanni Paolo II*, in **P.A. D'AVACK**, *Vaticano e Santa Sede*, a cura di C. Cardia, il Mulino, Bologna, 1994, p. 38 ss.; **F. HUBLER PETRONCELLI**, *Chiesa cattolica e comunità internazionale. Riflessione sulle forme di presenza*, Jovene, Napoli, 1989; **S. FERLITO**, *L'attività internazionale della Santa Sede*, Giuffrè, Milano, 1988.



partecipazione ai suoi lavori, ponendo fine ad uno statuto precario e non formalizzato come quello precedente¹⁹.

La garanzia in oggetto trova inoltre ulteriore fondamento nella minima sovranità territoriale riconosciuta alla Santa Sede mediante l'istituzione dello Stato della Città del Vaticano, che rappresenta una piccolissima *enclave* all'interno del territorio italiano, interamente dipendente dallo Stato italiano per la fornitura di ogni servizio e dei beni necessari alla sua attività e all'interno dei cui confini non trovano posto tutti gli organismi che concorrono al governo centrale della Chiesa cattolica. Da cui la necessità di prevedere comunque per essi una forma di protezione da eventuali ingerenze dello Stato italiano.

Infine tale garanzia si fonda, *last but not least*, anche sul condiviso apprezzamento del principio di libertà religiosa come fondamento della comunità nazionale e internazionale e sullo stesso sistema di rapporti tra lo Stato e la Chiesa in Italia come sviluppatasi nel corso della storia.

In questa prospettiva il doveroso richiamo al primo comma dell'art. 7 della Costituzione, che afferma il principio d'indipendenza e sovranità dello Stato e della Chiesa ciascuno nel proprio ordine, segnando in modo peculiare i loro rapporti nel nostro ordinamento costituzionale, non può leggersi come riproposizione di una visione rigida autoreferenziale e chiusa in se stessa della sovranità statale, escludente ogni riferimento a valori esterni al suo apparato di governo, ma va intesa piuttosto come espressione di quel principio di laicità dello Stato che "implica non indifferenza dello Stato dinanzi alle religioni ma garanzia dello Stato per la salvaguardia della libertà di religione in regime di pluralismo confessionale e culturale"²⁰.

Del resto il principio della distinzione degli ordini va oggi inteso alla luce del solenne impegno, assunto dalle due Parti come fondamento dei loro rapporti, alla "reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo e il bene del Paese" (art. 2 Acc.), che individua una piattaforma di interessi e azione comuni per la tutela e la promozione dei diritti della persona umana.

In sostanza le garanzie che lo Stato italiano ha riconosciuto nel Trattato alla Santa Sede e agli enti centrali della Chiesa, recepite a livello costituzionale mediante il richiamo dei Patti lateranensi nella Costituzione (art. 7, secondo comma), non hanno per oggetto diretto la tutela di valori estrinseci all'ordinamento o di interessi esterni a quelli della comunità

¹⁹ In argomento cfr. E. GIARNIERI, *Lo status della Santa Sede e della Svizzera presso l'ONU. Una neutralità differenziata*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 104 ss.

²⁰ Corte cost., sent. n. 203/1989.



nazionale, come avviene nei rapporti tra Stati, ma trovano oggi fondamento nella salvaguardia di un principio, quello di libertà religiosa e di coscienza, che appartiene costitutivamente all'ordinamento costituzionale italiano, e ne rappresentano l'esplicitazione sul piano dei rapporti internazionali, in cui da sempre opera la Santa Sede nel perseguimento della sua missione universale.

In questa prospettiva la garanzia in oggetto, che mira a preservare la sfera di sovranità della Santa Sede nel campo internazionale per consentirle un esercizio libero e indipendente della sua missione nel mondo, risulta coerente anche con il principio espresso dall'art. 11 della Costituzione, in forza del quale l'Italia "consente (...) alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo".

7 - Immunità ristretta e limiti all'efficacia civile dei provvedimenti confessionali

Altre garanzie e limiti operano sul piano del diritto interno nei rapporti tra le due Parti.

Basti pensare alla disposizione, introdotta nel Protocollo Addizionale all'Accordo di revisione concordataria del 1984 (l. n. 121/1985), nella quale la Santa Sede si è dichiarata d'accordo, senza pregiudizio dell'ordinamento canonico, con l'interpretazione che lo Stato italiano dà dell'articolo 23, secondo comma, del Trattato lateranense, secondo la quale gli effetti civili delle sentenze e dei provvedimenti emanati da autorità ecclesiastiche, previsti da tale disposizione, "vanno intesi in armonia con i diritti costituzionalmente garantiti ai cittadini italiani".

Si tratta di una disposizione di grande importanza, anche sul piano sistematico, in quanto individua nel rispetto dei diritti costituzionalmente garantiti ai cittadini (e non nella legge penale *tout court*) il limite della sfera di autonomia e indipendenza dell'ordinamento canonico nell'ordinamento italiano, ma che riguarda per l'appunto la prevista *efficacia civile* dei provvedimenti confessionali concernenti "persone ecclesiastiche o religiose e concernenti materie spirituali o disciplinari" e ufficialmente comunicati alle autorità civili.

Per contro le attività poste in essere *iure imperii* da parte degli enti centrali della Chiesa, cioè quelle attraverso le quali tali organismi concorrono in via diretta all'esercizio delle funzioni di governo della



Chiesa universale proprie della Santa Sede, sono espressione della sovranità riconosciuta a quest'ultima sul piano internazionale (art. 2, Tratt.) e, come tali, sono da ritenersi giuridicamente estranee all'ordinamento italiano.

Queste attività non sono certo equiparabili a quelle, ben più pericolose, imputabili ad uno Stato e potenzialmente lesive di diritti fondamentali dell'uomo, tra cui la vita e l'incolumità fisica dei cittadini, come nel caso di attività di addestramento militare o volte ad assicurare la sicurezza nazionale dello Stato, ma possono implicare tutt'al più l'utilizzo in funzione strumentale di comuni mezzi (risorse finanziarie, strumenti tecnologici) e risorse umane necessarie per l'esercizio della missione della Chiesa nel mondo.

Ora, sono proprio le modalità di esercizio di tali attività svolte da enti centrali della Chiesa ad essere in concreto oggetto della garanzia di cui all'art. 11 del Trattato, che impone di distinguere - secondo la dottrina comune dell'immunità ristretta - tra attività poste in essere *iure imperii* e attività svolte *iure privatorum* (o *iure gestionis*), riservando l'immunità solo alle prime in quanto espressione diretta delle funzioni di governo proprie della Santa Sede. E tale distinzione andrà operata, come indicato nell'art. 2 del Trattato, tenendo conto delle "esigenze della sua missione nel mondo", che non persegue obiettivi di dominio temporale bensì di pace, di magistero morale e di governo spirituale dei fedeli e delle comunità cattoliche sparse nel mondo²¹.

Come ha affermato il Concilio Vaticano II, in un passaggio dedicato proprio al tema dei rapporti tra la Chiesa e la comunità politica:

"la Chiesa si serve delle cose temporali nella misura che la propria missione lo richiede. Tuttavia essa non pone la sua speranza nei privilegi offertigli dall'autorità civile. Anzi essa rinunzierà all'esercizio di certi diritti legittimamente acquisiti, ove constatasse che il loro uso potesse far dubitare della sincerità della sua testimonianza o nuove circostanze esigessero altre disposizioni. Ma sempre e dovunque e con vera libertà, è suo diritto predicare la fede e insegnare la sua dottrina sociale, esercitando senza ostacoli la sua missione tra gli uomini e dare il suo giudizio morale, anche su cose che riguardano l'ordine politico, quando ciò sia richiesto dai diritti fondamentali della persona e dalla salvezza delle anime. E questo farà, utilizzando tutti e soli quei mezzi che sono conformi al Vangelo e al bene di tutti, secondo la diversità dei tempi e delle situazioni" (cost. past. *Gaudium et spes*, n. 76).

²¹ Cfr. **G. DALLA TORRE**, *La città sul monte. Contributo ad una teoria canonistica delle relazioni fra Chiesa e Comunità politica*, 3^a ed., Ave, Roma, 2007, pp. 237 ss.



8 - La portata attuale della garanzia pattizia

Nel corso del tempo, per ragioni legate all'evoluzione che ha segnato la storia istituzionale del nostro paese dal 1929 ad oggi, è mutato anche il principale *focus* della garanzia pattizia, che non è più tanto la tutela da eventuali interferenze da parte del Governo, come in epoca fascista, ma da eventuali interventi della giurisdizione italiana, che si presenta oggi come un potere indipendente dal Governo e dagli altri poteri dello Stato²².

Tenendo conto inoltre della particolare condizione in cui si trova la Santa Sede (e lo Stato della Città del Vaticano) nei confronti dell'Italia, da cui dipende per la fornitura di ogni servizio necessario per l'espletamento delle sue funzioni, si può affermare che la garanzia dell'immunità prevista dall'art. 11 del Trattato vale oggi soprattutto ad evitare, nell'ambito di tali rapporti, l'imposizione di interventi unilaterali statali, destinati inevitabilmente ad acuire eventuali contrasti tra le Parti e a condizionare l'azione della Santa Sede nel mondo, favorendo piuttosto la ricerca a livello istituzionale di soluzioni condivise agli eventuali problemi che possono insorgere dall'esperienza di una così stretta pratica di rapporti tra soggetti sovrani, contemperando interessi ed esigenze di tutela differenziate ma non reciprocamente estranee²³.

La tentazione di risolvere attraverso soluzioni unilaterali, anche di origine giurisprudenziale, questioni che si pongono nell'ambito dei rapporti internazionali tra soggetti sovrani ciascuno titolare di una propria autonoma e indipendente sfera di azione, è sempre risorgente ma riflette una malintesa concezione della sovranità statale, non più rispondente

²² È stato autorevolmente osservato (cfr. **A. CASSESE**, *Diritto internazionale. I. I lineamenti* (a cura di P. Gaeta), il Mulino, Bologna 2003, p. 116) come la regola dell'immunità rappresenti anche il riflesso del principio della separazione dei poteri, in base al quale l'autorità giurisdizionale dello Stato territoriale non può influire sulle scelte di politica estera del Governo e del Parlamento riguardo alle relazioni esterne con lo Stato che fruisce dell'immunità.

²³ Nella dottrina internazionalistica (**R. BARATTA**, *Sulle immunità dalla giurisdizione a norma del Trattato lateranense del 1929*, in G. Dalla Torre, C. Mirabelli (a cura di), *Radio vaticana e ordinamento italiano*, cit., pp. 50-51) si osserva come "pur risolvendosi in un privilegio, l'istituto dell'immunità ha storicamente inteso difendere le reciproche sovranità e favorire le buone relazioni tra i soggetti dell'ordinamento, oltre che evitare l'acuirsi dei contrasti. (...) Per contro, il rapporto critico tra le immunità e i contrapposti interessi (...) non si risolve necessariamente in una relazione di assoluta e aprioristica inconciliabilità". Ciò in quanto nell'ordinamento internazionale l'immunità, operando solo sul piano processuale, non sottrae lo Stato o altro soggetto beneficiario dell'immunità al rispetto delle norme materiali di condotta riconosciute a livello internazionale, tra cui quelle in materia di diritti umani, ma ne sollecita l'adempimento attraverso altri mezzi idonei, almeno in certi casi, a contemperare le opposte esigenze.



all'attuale livello di integrazione della comunità internazionale e alla finalità di risoluzione pacifica delle controversie internazionali, che appartiene ai principi ispiratori del nostro ordinamento costituzionale (cfr. art. 11 Cost.) e dello Statuto delle Nazioni Unite (artt. 1-2)²⁴.

In passato la rivendicazione nei confronti della Santa Sede di una concezione gelosa e intransigente della sovranità dello Stato italiano veniva talora giustificata in considerazione delle peculiarità dei loro rapporti, connotati da una tale frequenza continuità e reciproca compenetrazione da risultare estranei ai rapporti con gli altri Stati, anche in considerazione del fatto che gli enti e organismi centrali della Chiesa hanno spesso la propria sede in territorio italiano, operano normalmente all'interno dell'ordinamento italiano e gli stessi loro dipendenti sono per lo più cittadini italiani.

Ma oggi bisogna riconoscere che tali peculiarità non sono più tali, in quanto lo Stato italiano coltiva attualmente rapporti altrettanto (e anche più) intensi e continuativi con altri Stati attraverso le loro rappresentanze diplomatiche e i loro organismi, soprattutto finanziari. Senza contare i rapporti ancor più stretti e di crescente integrazione giuridica ed istituzionale che l'Italia intrattiene con gli altri Stati membri dell'Unione Europea e con le autorità di quest'ultima, alla quale lo Stato italiano, come gli altri Stati membri dell'UE, va cedendo porzioni sempre più consistenti della propria sovranità.

9 - (segue) La recente Convenzione monetaria tra lo Stato della Città del Vaticano e l'Unione Europea

Del resto anche lo Stato della Città del Vaticano, che rappresenta la principale garanzia di indipendenza della Santa Sede, non risulta immune dagli effetti del processo di unificazione europea, tanto che si è arrivati ad affermare che esso costituisce oggi una *enclave* non solo dello Stato italiano ma anche - pur non facendone formalmente parte - dell'Unione Europea, in quanto il diritto dell'UE è parte integrante dell'ordinamento italiano, al

²⁴ Cfr. **R. BARATTA**, *Sulle immunità dalla giurisdizione a norma del Trattato lateranense del 1929*, cit., p. 51: "l'impedimento, insito nel riconoscere l'immunità dalla *potestas iudicandi*, allo svolgimento di istruttorie destinate ad inserirsi negli affari interni di uno Stato straniero è funzionale agli obblighi generali di non ingerenza, se non anche a vincoli di risoluzione pacifica delle controversie internazionali". Sotto questo profilo "l'istituto dell'immunità appare il riflesso di una esigenza primaria e strutturale dell'ordinamento internazionale, tanto è vero che esso possiede radici anche nel diritto consuetudinario".



cui rispetto sono tenuti gli organismi vaticani e della Santa Sede operanti in territorio italiano²⁵.

Inoltre, attraverso una recente Convenzione stipulata il 17 dicembre 2009 con gli organismi dell'Unione Europea²⁶, dovuta all'adozione della moneta unica da parte delle autorità vaticane e volta a contrastare il fenomeno del "riciclaggio di denaro, della frode e della falsificazione di mezzi di pagamento", lo Stato della Città del Vaticano si è impegnato ad adeguarsi alle specifiche normative dell'Unione Europea in materia (art. 8, comma 1). In questa prospettiva si è altresì convenuto che gli istituti finanziari aventi sede nel suo territorio "possono avere accesso ai sistemi di regolamento interbancario e ai sistemi di pagamento e di regolamento dell'area euro a condizioni adeguate fissate dalla Banca d'Italia, in accordo con la Banca centrale europea" (art. 9)²⁷. È stato inoltre concordato che la competenza esclusiva per la risoluzione di eventuali controversie tra le parti derivanti dall'applicazione di tale convenzione spetta alla Corte di giustizia dell'Unione europea (art. 10, comma 1).

Tale normativa costituirebbe, secondo alcuni, un'implicita deroga alla garanzia dell'art. 11 del Trattato lateranense per gli enti centrali della Chiesa, anche perché tale norma non vincolerebbe l'Unione europea, parte della Convenzione, ma solo l'Italia²⁸.

Una simile interpretazione merita però alcune precisazioni.

Non c'è dubbio che con la Convenzione del 2009 lo Stato della Città del Vaticano abbia consentito ad una limitazione, peraltro circoscritta e

²⁵ Cfr. **G. DALLA TORRE**, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, cit., p. 373. In argomento cfr. **F. MARGIOTTA BROGLIO**, *La Cité du Vatican et l'Union Européenne*, in A. Talamanca, M. Ventura (a cura di), *Scritti in onore di Giovanni Barberini*, Giapichelli, Torino, 2009, p. 343 ss.

²⁶ Cfr. *Convenzione monetaria tra l'Unione Europea e lo Stato della Città del Vaticano*, in *A.A.S.*, 2010, 60-65 (anche in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2010/1, pp. 592-596). In argomento cfr. **C. CARDIA**, *Una piccola rivoluzione. Le nuove norme vaticane in materia finanziaria*, in *Il Regno - Attualità*, 2011/4, pp. 73-75.

²⁷ Oltre all'art. 8 della Convenzione monetaria, che prevede l'impegno dello Stato della Città del Vaticano di adeguare il proprio ordinamento alla normativa dell'UE in materia di banconote e monete in euro e di prevenzione del riciclaggio e di altre figure criminose, particolare rilievo assume a tale proposito il successivo art. 9, che recita: "Gli istituti finanziari aventi sede nello Stato della Città del Vaticano possono avere accesso ai sistemi di regolamento interbancario e ai sistemi di pagamento e di regolamento dell'area euro a condizioni adeguate fissate dalla Banca d'Italia, in accordo con la Banca centrale europea". Tale disposizione ripete peraltro il contenuto dell'art. 10 della precedente Convenzione del 29 dicembre 2000 tra lo Stato della Città del Vaticano e la Repubblica italiana per conto della Comunità Europea.

²⁸ In argomento cfr. **N. MARCHEI**, *Gli enti centrali della Chiesa cattolica*, in G. Casuscelli (a cura di), *Nozioni di diritto ecclesiastico*, 3^a ed., Giapichelli, Torino, 2009, p. 308.



sempre revocabile, della propria sovranità al fine di concorrere ad assicurare la trasparenza delle operazioni finanziarie nell'area euro in funzione di contrasto del riciclaggio internazionale.

Più controverso, e probabilmente da escludere, è invece che una simile limitazione possa ritenersi estesa alle prerogative della Santa Sede in qualità (non di organo sovrano dello Stato della Città del Vaticano, nella cui veste essa ha firmato la Convenzione²⁹, ma) di organo supremo di governo della Chiesa universale, la quale non può consentire limitazioni alla propria sovranità né cedere parte di essa ad un altro soggetto: lo vietano la stessa costituzione divina della Chiesa cattolica, il principio dualista cristiano, pure di origine divina, e quello della *libertas Ecclesiae*³⁰. Del resto l'oggetto della Convenzione è di evidente pertinenza statale - la regolamentazione delle attività finanziarie in euro -, pertanto non coinvolge direttamente le prerogative della Santa Sede, come pure si evince dal *Motu proprio* di Benedetto XVI del 30 dicembre 2010³¹, almeno fin tanto che dalla sua applicazione in concreto non ne risultasse pregiudicata la libertà e l'indipendenza della sua missione nel mondo.

In sostanza la Convenzione monetaria vincola lo Stato della Città del Vaticano, nel cui ambito territoriale ha corso legale l'euro, mentre l'art. 11 del Trattato garantisce la Santa Sede come organo supremo di governo della Chiesa universale, la cui sovranità nel proprio ordine è peraltro garantita nell'ordinamento italiano dall'art. 7 della Costituzione.

Tale distinzione è opportuna e doverosa perché altrimenti si dovrebbe anche ammettere che attraverso tale Convenzione sia stata prevista la possibilità di un'ingerenza dell'Unione Europea in una sfera,

²⁹ Nel testo della Convenzione monetaria (in *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, 4 febbraio 2010 - C 28/13) si precisa espressamente che lo Stato della Città del Vaticano è rappresentato dalla Santa Sede "ai sensi dell'articolo 3 del trattato del Laterano", ove si fa esclusivo riferimento alla sovranità della Santa Sede sul territorio del Vaticano.

³⁰ Nella materia patrimoniale il Codice di diritto canonico rivendica espressamente alla Chiesa cattolica, in cui è da ricomprendere anche la Sede Apostolica, "il diritto nativo, indipendentemente dal potere civile, di acquistare, possedere, amministrare ed alienare i beni temporali per conseguire i fini che le sono propri" (can. 1254, § 2); fini che sono "principalmente: ordinare il culto divino, provvedere ad un onesto sostentamento del clero e degli altri ministri, esercitare opere di apostolato sacro e di carità, specialmente a servizio dei poveri" (can. 1254, § 2).

³¹ Cfr. **BENEDETTO XVI**, *Lettera apostolica in forma di "Motu proprio" per la prevenzione ed il contrasto delle attività illegali in campo finanziario e monetario* (in www.vatican.va), ove si afferma che la Santa Sede approva l'impegno della comunità internazionale nel contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, che costituiscono serie minacce per la pace, e pertanto "intende far proprie queste regole nell'utilizzo delle risorse materiali che servono allo svolgimento della propria missione e dei compiti dello Stato della Città del Vaticano".



quella religiosa e dello *status* giuridico delle chiese e delle altre comunità religiose, che non le compete e in ordine alla quale il Trattato di Lisbona ha anzi positivamente affermato la competenza esclusiva dei singoli Stati membri (art. 17)³².

Inoltre occorre considerare che la garanzia dell'art. 11 del Trattato lateranense, se vincola direttamente solo gli organi dello Stato italiano, è espressione - come hanno affermato le Sezioni unite - di un principio di diritto internazionale consuetudinario ("*par in parem non habet iurisdictionem*"), da cui discende l'immunità degli Stati esteri e degli altri soggetti sovrani quando agiscono come titolari di una potestà di imperio nell'ordinamento proprio, e tale principio deve ritenersi impegnativo anche per l'Unione Europea nei confronti di un soggetto, come la Santa Sede nell'esercizio delle sue funzioni di governo della Chiesa universale, la cui peculiare soggettività nel campo internazionale è pacificamente riconosciuta, oltre che in Italia, anche da gran parte dei paesi europei e nel mondo³³.

In conclusione le regole della Convenzione, cui è stata data attuazione nell'ordinamento vaticano con la legge n. CXXVII, potranno essere fatte valere nei confronti di istituti finanziari "aventi sede nello Stato della Città del Vaticano", quindi anche della Santa Sede, come peraltro prevede *in foro vaticano* lo stesso *Motu proprio*³⁴, ma senza pregiudizio per l'esercizio delle sue funzioni di governo della Chiesa universale e per l'indipendenza della sua missione di pace nel mondo.

Anche tenendo conto di questi più recenti sviluppi normativi, la giurisprudenza sopra richiamata delle Sezioni Unite della Cassazione aiuta a cogliere l'effettiva portata della garanzia di cui all'art. 11 del Trattato, che merita di essere sottratta a indebite forzature. Infatti la sua corretta applicazione non sembra possa costituire una reale minaccia alla sovranità dello Stato italiano, né al rispetto degli impegni assunti dallo Stato della Città del Vaticano con l'Unione europea, destinata com'è solo a

³² "L'Unione rispetta e non pregiudica lo status di cui le chiese e le associazioni o comunità religiose godono negli Stati membri in virtù del diritto nazionale" (art. 17, comma 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, versione consolidata, in *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, 3 marzo 2010 - C 83/55). In argomento da ultimo cfr. L. De Gregorio (a cura di), *Le confessioni religiose nel diritto dell'Unione europea*, il Mulino, Bologna, 2012.

³³ In quanto organo supremo di governo di una comunità religiosa, la Santa Sede gode altresì della tutela che spetta agli *interna corporis* di una confessione religiosa sulla base dell'art. 9 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo.

³⁴ Per approfondimenti cfr. G. DALLA TORRE, *La nuova normativa vaticana sulle attività illegali in campo finanziario e monetario*, in *Ius Ecclesiae*, vol. XXIII, 2011/I, pp. 109-116, spec. pp. 111-113.



garantire alla Santa Sede - secondo i principi consolidati del diritto internazionale - quella sfera di indipendenza necessaria a consentirle il libero esercizio della sua missione nel mondo.

Abstract

This essay examines the more recent judgements of the United Sections of the Italian Court of Cassation on Article 11 of the Lateran Treaty, in the context of the vibrant juridical debate on this matter. It highlights how the United Sections of the Court defines this legal guarantee, granted by the Lateran Treaty to the central entities of the Catholic Church, in terms of "functional or restricted immunity" according to international law, so that - the Court adds - its basic foundation in the Italian constitution lies both in Article 7 (State-Church relations) and in Art. 10, concerning the automatic effect of the general international norms in the Italian system of law. Furthermore, the paper makes some relevant remarks about the main aspects and actual evolution of the doctrine of sovereign "immunity" through some recent judgements of Italian law Courts. Then it underlines some emerging differences in its application - through Art. 11, Lat. Treaty - to the central entities of the Catholic Church, deriving from the special recognition of the "sovereignty of the Holy See in international matters" (Art. 2, Lat. Treaty). Finally it makes some concluding remarks about the actual meaning of this legal guarantee, taking the 2009 Monetary Agreement between the European Union and the Vatican City State into consideration too.