



Ilia Pasquali Cerioli

(associato di Diritto ecclesiastico nell'Università degli Studi di Milano,
Dipartimento "Cesare Beccaria")

Giurisdizione italiana ed "enti centrali della Chiesa Cattolica": tra immunità della Santa Sede e (intatta) sovranità dello Stato *in re temporali* *

SOMMARIO: 1. Sulla nozione di "enti centrali della Chiesa Cattolica" - 2. L'esenzione da "ogni ingerenza" statale - 3. Annotazioni generali sulla immunità della Santa Sede e dei suoi organi - 4. (... segue) gli orientamenti giurisprudenziali - 5. Il caso della Pontificia Università Lateranense (PUL) e l'ord. n. 21541 del 2017 delle sezioni unite della Corte di Cassazione - 6. Brevi annotazioni finali.

1 - Sulla nozione di "enti centrali della Chiesa Cattolica"

L'attualità teorica e pratica dei rapporti tra diritto, religione e società è indubbia, anche agli occhi di chi prospetta una crisi della scienza giuridica che tradizionalmente ne studia le traiettorie¹. Il rilievo non si riferisce solo ai nuovi campi e alle nuove prospettive² di indagine della disciplina, ma trova conferma nella stimolante vitalità di alcuni temi "classici" del diritto ecclesiastico, alla costante attenzione della giurisprudenza. Tra questi va annoverata l'annosa interpretazione dell'art. 11 del Trattato lateranense³, che impegna da tempo, con diversi e contrastanti orientamenti⁴, la Suprema

* Il contributo, sottoposto a valutazione, costituisce una rielaborazione, arricchita nell'apparato bibliografico, del parere *pro veritate* allegato nel giudizio per regolamento preventivo di giurisdizione definito dalle sezioni unite della Corte di Cassazione con ordinanza 18 settembre 2017, n. 21541, che, per comodità del lettore, è riprodotta in calce. È destinato, in versione ridotta, agli *Studi in memoria di Maria Cristina Folliero*.

¹ Rinvio agli interventi di Silvio Ferrari, Giovanni Battista Varnier, Giuseppe Casuscelli, Giovanni Cimbalo, Daniela Milani, Antonio Fucillo, Salvatore Berlingò, Domenico Bilotti, Luigi Mariano Guzzo, Maria Gabriella Belgiorno, Vittorio Parlato e Mario Ricca sul tema *Vivere la transizione. La fine del monopolio delle scienze ecclesiasticistiche e la difficoltà di gestire le nuove dimensioni del fenomeno religioso*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 7 del 2017.

² Come quelle tracciate da **S. BERLINGÒ**, *Per una ri-generazione degli studi ecclesiasticisti: non dalla 'fine' ma da un 'nuovo' inizio*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 28 del 2017.

³ Ha affrontato l'argomento, in un contributo ricco di riflessioni critiche, **M. MANCO**, *Enti centrali della Chiesa e giurisdizione dello Stato*, Cuem, Milano, 2005.

⁴ Come osservano **C. CARDIA**, *Principi di diritto ecclesiastico. Tradizione europea*



Corte⁵ (pronunciatasi, da ultimo, con l'ordinanza n. 21541 del 2017 delle sezioni unite civili)⁶.

Come noto, l'art. 11 del Trattato dispone che *“gli enti centrali della Chiesa Cattolica sono esenti da ogni ingerenza da parte dello Stato italiano (salvo le disposizioni delle leggi italiane concernenti gli acquisti dei corpi morali), nonché dalla conversione nei riguardi dei beni immobili”*. L'ambito di applicazione soggettivo della disposizione richiama la nozione di *“enti centrali”*, categoria estranea al lessico giuridico canonistico e alla legislazione ecclesiastica preconcordataria⁷.

La locuzione, di nuovo conio, è di origine pattizia e, in quanto tale, soggiace ai canoni ermeneutici propri della disciplina dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa cattolica. A tale riguardo, le modifiche intervenute con la revisione concordataria del 1984 hanno valorizzato il seguente principio dispositivo e interpretativo primario: *“[l]a Repubblica italiana e la Santa Sede riaffermano che lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani, impegnandosi al pieno rispetto di tale principio nei loro rapporti”*⁸. L'intero corpus bilateralmente convenuto, secondo l'espressa previsione delle Alte Parti contraenti, deve dunque soggiacere⁹ al *“pieno rispetto”* della *“distinzione degli ordini”*, canone fondamentale che, a sua volta, caratterizza *“nell'essenziale”*¹⁰ il principio supremo di laicità dello Stato¹¹. Come noto, secondo un consolidato orientamento del giudice delle

legislazione italiana, 2^a ed., Giappichelli, Torino, 2005, p. 306 s., e N. MARCHEI, *Gli enti centrali della Chiesa cattolica*, in G. Casuscelli (a cura di), *Nozioni di diritto ecclesiastico*, 5^a ed., Giappichelli, Torino, 2015, p. 461 s.

⁵ Cas. pen., sez. II, sent. 26 aprile 2017, n. 23423, per la quale il divieto di *“ingerenza”* nell'attività degli enti centrali della Chiesa cattolica non può estendersi agli enti canonici privi della personalità giuridica nell'ordinamento italiano, pienamente soggetti, in quanto enti di fatto, alla giurisdizione italiana.

⁶ Di cui si dirà, *infra*, al par. 5.

⁷ Sul punto, di recente, G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, 5^a ed., Giappichelli, Torino, 2014, p. 355.

⁸ Art. 1 dell'Accordo di modificazioni sottoscritto il 18 febbraio 1984, reso esecutivo con legge n. 121 del 1985.

⁹ Come nota M.C. FOLLIERO, *Dialogo interreligioso e sistema italiano delle Intese: il principio di cooperazione al tempo della post-democrazia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., giugno 2010, p. 2, “[g]li Accordi di vertice stipulati tra Stato e Chiesa nel decennio a cavallo tra i primi anni '80 e i secondi anni '90 son serviti, in sostanza, a orientare a Costituzione, ordinando e integrando in un sistema pluralista unico, ma differenziato, le diverse istanze religiose collettive”.

¹⁰ Così la Corte costituzionale nella nota sentenza n. 334 del 1996.

¹¹ L'argomento, già toccato da F. ONIDA, *Giurisdizione dello Stato e rapporti con la Chiesa*, Giuffrè, Milano, 1964, è stato sviluppato da G. CATALANO, *Sovranità dello Stato e autonomia della Chiesa nella Costituzione italiana*, 2^a ed., Giuffrè, Milano, 1974; G. CASUSCELLI, *Concordati, intese e pluralismo confessionale*, Giuffrè, Milano, 1974, in



leggi¹², i “principi supremi” costituiscono parametri di costituzionalità delle norme di derivazione concordataria; di talché le disposizioni del Trattato sono sottoposte a interpretazione necessariamente conforme - pena una loro censura di illegittimità - all’affermata sovranità della Repubblica nell’“ordine temporale”, ambito al quale è senza dubbio da annoverare il potere del giudice italiano di *jus dicere*. Non sempre lo studio dell’art. 11 del Trattato ha tenuto in debito conto questo assioma.

L’imperativo si affianca al risalente principio, tuttora insuperato nelle relazioni tra la Repubblica e le confessioni religiose, di interpretazione restrittiva degli impegni convenzionali che comportino per uno dei contraenti “l’accettazione di limiti alla propria sovranità”¹³, comunque da prevedersi con norma espressa. Esso impone l’osservanza di due fondamentali criteri discretivi nella materia in esame:

- la nozione di “enti centrali” non sopporta dilatazioni concettuali tendenti alla sua generalizzazione, contraria al principio che vuole “specifici” i rapporti tra la Repubblica e tutte le confessioni religiose¹⁴;
- tale nozione non può essere oggetto di un mero rinvio alle norme dell’ordinamento canonico o di quello vaticano, ma va desunta, per sistema, dalla volontà comune delle Parti emergente dall’intera disciplina concordataria oggi in vigore e dalle correlate norme di attuazione.

L’ossequio alle suddette linee interpretative, costituzionalmente necessitate, ci guida nell’analisi della fattispecie, anche alla luce degli indirizzi di diritto (giurisprudenziale) vivente¹⁵.

L’art. 11 del Trattato trova il suo precedente storico nell’art. 8 della legge n. 214 del 1871, c. d. “delle guarentigie”, che vietava “*di procedere a visite, perquisizioni o sequestri di carte, documenti, libri o registri negli Uffici e Congregazioni pontificie rivestite di attribuzioni meramente spirituali*”, comunque soggetti alla legislazione italiana in ordine alla gestione del

particolare p. 181 s.; **J. PASQUALI CERIOLI**, *L’indipendenza dello Stato e delle confessioni religiose. Contributo allo studio del principio di distinzione degli ordini nell’ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 2006. Significativi approfondimenti erano stati offerti da **O. GIACCHI**, *La giurisdizione ecclesiastica nel diritto italiano*, 2^a ed., Giuffrè, Milano, 1970.

¹² Sentenze nn. 30, 31 e 32 del 1971 e, da ultimo, 238 del 2014.

¹³ Secondo quanto rilevato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 169 del 1971, espressamente richiamata dalla citata ordinanza n. 21541 del 2017 delle sezioni unite della Cassazione.

¹⁴ In questi termini si sono più volte espressi i giudici di Palazzo della Consulta, nelle sentenze nn. 508 del 2000, 346 del 2002 e, da ultimo, nn. 52 e 63 del 2016.

¹⁵ Simile impostazione è stata fatta propria dalle sezioni unite della Cassazione nella citata ordinanza n. 21541 del 2017.



patrimonio, all'autorizzazione agli acquisti e alla conversione dei beni mobili¹⁶. Il superamento della "questione romana" grazie alla sottoscrizione dei Patti del 1929 ha determinato un ampliamento di garanzia, conseguente al riconoscimento della Santa Sede quale soggetto di diritto internazionale¹⁷, titolare di poteri sovrani sul territorio della Città del Vaticano al fine di esercitare la sua missione di governo sulla Chiesa universale¹⁸. Di tale mutato quadro giuridico, e dei fini a esso sottesi, sono espressione le numerose norme bilaterali di individuazione espressa dei soggetti assistiti da una serie di garanzie immunitarie "reali" e "personali", che talvolta rimandano *ex professo* ad alcune prescrizioni del diritto internazionale.

L'art. 11 del Trattato non può essere annoverato tra queste, come emerge dal tenore letterale della disposizione. Esso si riferisce, infatti, agli enti centrali "della Chiesa Cattolica", confessione religiosa sprovvista di soggettività giuridica (privata e internazionale)¹⁹ se non in quanto impersonata dalla Santa Sede²⁰, a sua volta titolare, invece, di immunità derivanti, come ricordato, da precetti espressi. Lo sforzo interpretativo, allora, consiste nell'individuare gli enti, intesi dalla norma, diversi dalla Santa Sede²¹. Non vi è dubbio, infatti, che quest'ultima, concepita come complesso di organi afferenti alla Curia romana²², seppure astrattamente caratterizzata da ontologica "centralità", non necessita di essere ricompresa nell'ambito di applicazione soggettivo dell'art. 11, in quanto già gode di più ampie guarentigie, (queste sì) immunitarie, ai sensi di specifiche disposizioni pattizie e del diritto internazionale, in virtù del

¹⁶ Sul punto **F. FINOCCHIARO**, *Enti centrali della chiesa cattolica* (voce), in *Enc. giur.*, vol. XII, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Bologna-Roma, 1988, p. 1.

¹⁷ Ai sensi dell'art. 2 del Trattato "[l]'Italia riconosce la sovranità della Santa Sede nel campo internazionale come attributo inerente alla sua natura, in conformità alla sua tradizione ed alle esigenze della sua missione nel mondo".

¹⁸ L'art. 3 del Trattato prevede che "[l]'Italia riconosce alla Santa Sede la piena proprietà e la esclusiva ed assoluta potestà e giurisdizione sovrana sul Vaticano, com'è attualmente costituito, con tutte le sue pertinenze e dotazioni, creandosi per tal modo la Città del Vaticano per gli speciali fini e con le modalità di cui al presente Trattato [...]".

¹⁹ Sul punto **P.A. D'AVACK**, voce *Chiesa cattolica - dir. eccl.*, in *Enc. dir.*, vol. VI, Giuffrè, Milano, 1960, p. 947.

²⁰ In argomento, **G. OLIVERO**, voce *Chiesa cattolica - dir. eccl.*, in *Enc. giur.*, cit., vol. VI, 1988, p. 6.

²¹ In questo senso, seppure giungendo a conclusioni diverse, **G. DALLA TORRE**, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, cit., p. 355.

²² Ai sensi del canone 361 del vigente 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".



ricordato riconoscimento *ex art. 2* del Trattato. Non è un caso, infatti, che pure gli orientamenti giurisprudenziali favorevoli a una nozione ristretta di “enti centrali” quali “uffici e collegi che costituiscono la Curia romana”²³ sposino - a mio avviso errando - una fungibilità concettuale tra “divieto di ingerenza” e “immunità”, così implicitamente rimarcando, tuttavia, una ridondanza²⁴ dell’art. 11 del Trattato rispetto ad altre fattispecie più calzanti. L’alterità tra la Santa Sede e gli (altri) enti centrali trova il conforto del recente Accordo di applicazione della Convenzione di sicurezza sociale stipulata insieme alla Repubblica italiana il 16 giugno 2000, resa esecutiva con legge n. 244 del 2003, che non annovera alcun soggetto costituente la Curia romana²⁵ tra gli enti centrali della Chiesa cattolica né (*a fortiori*) tra gli “enti gestiti direttamente dalla Santa Sede”, di cui all’elenco contenuto nell’allegato A.

In questa prospettiva, la letteratura più recente, comunque sulla scia di autorevoli precedenti²⁶, ha esteso la categoria degli “enti centrali” a quelli, anche privi di autonoma personalità giuridica²⁷, che concorrono al governo della Chiesa universale, tra i quali, per esempio, il Collegio cardinalizio e il Sinodo dei Vescovi²⁸. Altri elementi utili alla cernita potrebbero emergere dalla verifica delle finalità e delle attività svolte dagli enti che, pur non facendone parte, sono “collegati” o “connessi” (e non meramente “gestiti”) con la Santa Sede, rendendo “*diversi servizi necessari* o

²³ In questo senso Cass., sez. un. civ., sent. 1° agosto 2011, n. 16847; Cass., sez. un. civ., ord. 19 gennaio 2007, n. 1133.

²⁴ Sul punto, quantunque originando da considerazioni diverse, F. FINOCCHIARO, *Enti centrali*, cit., p. 4.

²⁵ Secondo la Costituzione Apostolica *Pastor Bonus* del 28 giugno 1988 essa si compone della Segreteria di Stato, delle Congregazioni, dei Tribunali, dei Pontifici consigli, di alcuni uffici (Camera Apostolica, Amministrazione del Patrimonio della Sede Apostolica, Prefettura degli Affari Economici della Santa Sede) e di altri organismi (Prefettura della Casa Pontificia e Ufficio delle Celebrazioni Liturgiche del Sommo Pontefice). Sono da prendere in considerazione, inoltre, i mutamenti nella struttura della Curia intervenuti con la costituzione di nuove articolazioni, l’accorpamento o la soppressione di quelle esistenti a opera delle riforme, organiche o settoriali, adottate nel tempo dai vari pontefici regnanti.

²⁶ Si veda A.C. JEMOLO, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, 5ª ed., Giuffrè, Milano, 1979, pp. 364 - 365.

²⁷ Come osservato da F. FINOCCHIARO, *Enti centrali*, cit., p. 2.

²⁸ Così P. CAVANA, *Le Sezioni Unite della Cassazione e l’art. 11 del Trattato lateranense*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 16 del 2012, p. 3. Conformi le sezioni unite della Cassazione nella richiamata ordinanza n. 21541 del 2017, che ascrivono alla categoria degli enti centrali, ad esempio, la Conferenza Episcopale Italiana.



utili allo stesso Sommo Pontefice, alla Curia e alla Chiesa universale”, secondo quanto prescrive la Costituzione Apostolica *Pastor Bonus*²⁹.

In ogni caso, gli stringenti criteri interpretativi del Trattato in senso conforme alla Costituzione e al complesso della disciplina concordataria vigente impongono una precisazione ulteriore. Sono definibili “enti centrali”, a prescindere dalle qualificazioni operate dal diritto generale della Chiesa, dal diritto vaticano o dagli statuti degli enti suddetti, solo i soggetti che, seppure non unicamente a livello “costituzionale” canonico, partecipino in modo *diretto e funzionale*³⁰, e non anche in via strumentale³¹, a tale attività di governo. Nell’ipotesi contraria, infatti, la nozione sarebbe esposta a una generica estensione “pan-pubblicistica”³², capace di ricomprendere, in base a un uso improprio del criterio teleologico, ogni ente titolare di attività di rilievo ecclesiale, siccome connessa agli amplissimi interessi spirituali (*munera regendi, docendi e santificandi*) riconducibili alla missione della Chiesa nel mondo³³.

La necessità di adottare sul punto rigorosi criteri selettivi trova il conforto dello stesso Trattato, che all’art. 17 distingue la Santa Sede e (appunto) gli “altri” enti centrali (che dunque partecipano al governo della Chiesa universale, ma negli stretti termini indicati) dagli “enti gestiti direttamente dalla Santa Sede”³⁴, sia in territorio italiano, anche all’interno di edifici immuni, sia in territorio vaticano (in tal caso, si tratta di enti

²⁹ Art. 186. Tra questi si annoverano l’Archivio Segreto Vaticano (art. 187), la Biblioteca apostolica vaticana (art. 188), diverse Accademie, tra le quali la Pontificia Accademia delle Scienze (art. 189), la Tipografia Poliglotta Vaticana, la Libreria Editrice Vaticana, i quotidiani i settimanali e i mensili, tra i quali L’Osservatore Romano, la Radio Vaticana, e il Centro Televisivo Vaticano (tutti art. 191), la Fabbrica di San Pietro (art. 192), l’Elemosineria apostolica (art. 193).

³⁰ In questo senso le sezioni unite della Cassazione nella citata ord. n. 21541 del 2017.

³¹ Così G. CASUSCELLI, *Il Trattato del Laterano, le garanzie per gli enti centrali e la controversia sullo I.O.R.*, in AA. VV., *Las relaciones entre la Iglesia y el Estado, Estudios en memoria del Profesor Pedro Lombardía*, Universidad Complutense de Madrid, Universidad de Navarra, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1989, p. 587.

³² In questi termini G. CASUSCELLI, *Il Trattato del Laterano*, cit. p. 587.

³³ L’art. 2, punto 1, del citato Accordo di modifica del 1984 sancisce: [l]a Repubblica italiana riconosce alla Chiesa cattolica la piena libertà di svolgere la sua missione pastorale, educativa e caritativa, di evangelizzazione e di santificazione. In particolare è assicurata alla Chiesa la libertà di organizzazione, di pubblico esercizio del culto, di esercizio del magistero e del ministero spirituale nonché della giurisdizione in materia ecclesiastica”.

³⁴ La disposizione recita: “[l]e retribuzioni, di qualsiasi natura, dovute dalla Santa Sede, dagli altri enti centrali della Chiesa Cattolica e dagli enti gestiti direttamente dalla Santa Sede anche fuori di Roma, a dignitari, impiegati e salariati, anche non stabili, saranno nel territorio italiano esenti, a decorrere dal 1° gennaio 1929, da qualsiasi tributo tanto verso lo Stato quanto verso ogni altro ente”.



propriamente stranieri per l'ordinamento interno³⁵³⁶. Tra gli "enti gestiti direttamente dalla Santa Sede" vi possono essere soggetti che si connotano per fini economici, sociali e culturali, anche di rilievo transnazionale. A tale proposito occorre rilevare che la legge n. 222 del 1985, attuativa dell'art. 7 dell'Accordo di Villa Madama³⁷, guida l'interprete differenziando in via autoritativa, anche per il diritto canonico, le attività di religione e di culto (cura delle anime, formazione del clero o dei religiosi, scopi missionari, catechesi, educazione cristiana, *ex art. 16, lett. a*) da quelle "profane" (assistenza e beneficenza, istruzione, educazione e cultura e, in ogni caso, attività commerciali o a scopo di lucro, *ex art. 16, lett. b*). Tali enti, diversamente dagli "enti centrali" (necessariamente provvisti di fine essenziale di religione o di culto, essendo deputati a concorrere in via diretta e funzionale al governo di una confessione religiosa, la Chiesa cattolica), costituiscono dunque una categoria più ampia e variegata, come dimostra il citato Accordo di applicazione della Convenzione di sicurezza sociale sottoscritta dalla Santa Sede e dalla Repubblica italiana il 16 giugno 2000. Tra i trentuno soggetti di cui all'allegato A³⁸, elencati senza alcuna distinzione, ve ne sono alcuni, infatti, esercenti attività diverse da quelle di religione o di culto secondo la

³⁵ Sul punto E. VITALI, *L'Istituto per le opere di religione (I.O.R.) e il diritto italiano*, in *Giur. comm.*, 1987, I, p. 514 s.

³⁶ L'argomento è sviluppato da G. CASUSCELLI, *Il Trattato del Laterano*, cit., pp. 589-590.

³⁷ A propria volta il punto n. 4 dell'articolo prevede che "[l]e attività diverse da quelle di religione o di culto, svolte dagli enti ecclesiastici, sono soggette, nel rispetto della struttura e della finalità di tali enti, alle leggi dello Stato concernenti tali attività e al regime tributario previsto per le medesime".

³⁸ Sono trenta gli enti originariamente elencati: 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. Con l'aggiornamento entrato in vigore il 15 dicembre 2011, dopo uno scambio di lettere tra le Parti, l'elenco vede aggiunta anche l'Autorità di Informazione Finanziaria (AIF).



definizione posta dalla legge n. 222 del 1985 dunque estranei alla qualifica di “enti centrali”.

Vi è, infine, un’ulteriore ragione fondante la necessità di contenere entro limiti rigorosi il concetto di “enti centrali”, imposta dalle modifiche introdotte con gli accordi del 1984. La disciplina bilaterale precedente la Costituzione, di matrice confessionista e privilegiaria, garantiva da ingerenze dello Stato, ai sensi dell’art. 27 del Concordato lateranense³⁹, anche gli “enti gestiti direttamente dalla Santa Sede”, dando così vita, insieme all’art. 11 del Trattato, a un ampio sistema di guarentigie (non immunitarie) a favore di istituzioni di qualsiasi natura purché facenti capo alla Sede apostolica, a prescindere, pertanto, da esigenze di governo della Chiesa universale. Per comune volontà delle Alte Parti contraenti, tale disposizione è stata abrogata in epoca repubblicana, come esattamente rilevato dalle sezioni unite della Cassazione⁴⁰, in forza del combinato disposto dagli articoli 7, n. 6, cpv.⁴¹, e 13, n. 1⁴², dell’Accordo del 1984. Il diritto concordatario in vigore, pertanto, ha ristretto i beneficiari di tale divieto di ingerenza, riservato oggi ai soli “enti centrali”. Simile *voluntas legislatoris* bilaterale, espressiva di una riconduzione a sistema della materia nel rispetto dei principi costituzionali, si traduce, dunque, in una scelta di stretto significato finalistico, che impone di garantire dal divieto di ingerenza solo i soggetti strettamente applicati a servire il governo della Chiesa universale, cioè unicamente quelli la cui caratteristica di

³⁹ Il primo comma dell’articolo prevedeva che “[l]e basiliche della Santa Casa di Loreto, di San Francesco in Assisi e di Sant’Antonio in Padova con gli edifici ed opere annesse, eccettuate quelle di carattere meramente laico, saranno cedute alla Santa Sede e la loro amministrazione spetterà liberamente alla medesima. Saranno parimenti liberi da ogni ingerenza dello Stato e da conversione gli altri enti di qualsiasi natura gestiti dalla Santa Sede in Italia nonché i Collegi di missioni. Restano, tuttavia, in ogni caso applicabili le leggi italiane concernenti gli acquisti dei corpi morali”. Sul punto, ampiamente, G. CASUSCELLI, *Il Trattato del Laterano*, cit., p. 590.

⁴⁰ Cass., sez. un. civ., ord. 19 gennaio 2007, n. 1133.

⁴¹ “All’atto della firma del presente Accordo, le Parti istituiscono una Commissione paritetica per la formulazione delle norme da sottoporre alla loro approvazione per la disciplina di tutta la materia degli enti e beni ecclesiastici e per la revisione degli impegni finanziari dello Stato italiano e degli interventi del medesimo nella gestione patrimoniale degli enti ecclesiastici. In via transitoria e fino all’entrata in vigore della nuova disciplina restano applicabili gli articoli 17, comma terzo, 18, 27, 29 e 30 del precedente testo concordatario”. La materia, come ricordato, è stata riformata con legge (n. 206 del 1985 e) n. 222 del 1985, in esecuzione al Protocollo sottoscritto tra le Parti il 15 novembre 1984.

⁴² “Le disposizioni precedenti costituiscono modificazioni del Concordato lateranense accettate dalle due Parti, ed entreranno in vigore alla data dello scambio degli strumenti di ratifica. Salvo quanto previsto dall’articolo 7, n. 6, le disposizioni del Concordato stesso non riprodotte nel presente testo sono abrogate”.



“centralità” derivi dall’attribuzione di scopi direttamente funzionali, e non strumentali, a svolgere il compito.

2 - L’esonazione da “ogni ingerenza” statale

L’art. 11 del Trattato - si diceva - prevede che gli enti centrali della Chiesa cattolica “sono esenti da ogni ingerenza da parte dello Stato italiano (salvo le disposizioni delle leggi italiane concernenti gli acquisti dei corpi morali), nonché dalla conversione nei riguardi dei beni immobili”. Il contenuto di tale “divieto di ingerenza”, secondo gli stretti parametri interpretativi illustrati in precedenza, va anch’esso ricostruito in via sistematica.

All’uopo, occorre di nuovo ricorrere all’analisi dall’abrogato art. 27 del Concordato lateranense, che utilizzava la medesima espressione in un contesto, tuttavia, di maggior tassatività nella descrizione della fattispecie. Recitava il primo comma della disposizione:

“[I]lle basiliche della Santa Casa in Loreto, di San Francesco in Assisi e di Sant’Antonio in Padova con gli edifici ed opere annesse, eccettuate quelle di carattere meramente laico, saranno cedute alla Santa Sede e la loro amministrazione spetterà liberamente alla medesima. Saranno parimenti liberi da ogni ingerenza dello Stato e da conversione gli altri enti di qualsiasi natura gestiti dalla Santa Sede in Italia nonché i Collegi di missioni. Restano, tuttavia, in ogni caso applicabili le leggi italiane concernenti gli acquisti dei corpi morali”.

Vi sono dunque fondate ragioni per ritenere univoco il significato dell’identica locuzione fatta propria sia dall’art. 11 del Trattato sia dall’art. 27 del Concordato⁴³. A tale proposito, la dottrina del tempo affermava con sicurezza che

“[l]’esonazione da ogni ingerenza dello Stato [...] manifestamente si riferisce all’amministrazione dei beni, nel senso cioè che essa è esente da qualsiasi forma di tutela da parte degli organi statali. Il significato preciso dell’espressione adoperata, l’accento alla conversione dei beni, il richiamo alle norme sugli acquisti, lasciano chiaramente

⁴³ Dai lavori preparatori alla legislazione concordataria del 1929 emergono ulteriori punti di connessione lessicali e concettuali tra l’art. 11 del Trattato e altre speculari disposizioni del Concordato. La previsione di “non ingerenza” costituirebbe nient’altro che un’estensione agli enti centrali della Chiesa, nella *sedes materiae* loro propria, dell’esclusivo potere di vigilanza e di controllo dell’autorità ecclesiastica sulla gestione ordinaria e straordinaria dei beni appartenenti a qualsiasi istituto ecclesiastico o associazione religiosa, ai sensi dell’art. 30, primo e secondo comma, Conc. Sul punto si veda C. PACELLI, *Diario della Conciliazione*, Edizione Vaticana, Città del Vaticano, 1959, p. 267 s.



intendere che la disposizione riguarda soltanto il regime patrimoniale amministrativo degli enti in parola, e pertanto non si potrebbe invocare per ottenere la dispensa dall'osservanza delle norme di diritto pubblico"⁴⁴.

Entrambe le norme, pertanto, si riferiscono alla mera ingerenza dell'autorità amministrativa statale in ordine profili economici e privatistici interni⁴⁵, senza alcun riferimento a profili di immunità dalla giurisdizione italiana, che, in assenza di clausole limitative espresse, non può mancare. In effetti, se fosse vero il contrario, l'art. 11 risulterebbe "incongruo"⁴⁶ rispetto al sistema di garanzie reali e personali previste dal Trattato stesso, posto che esso assorbirebbe le immunità di diritto internazionale *ex art. 15*, primo comma⁴⁷, circa gli edifici che ospitano i dicasteri della Santa Sede e garantirebbe una platea di soggetti più ampia di quella (esspressamente) riservata, ai sensi dell'art. 10, terzo comma, ai (soli) ecclesiastici che, per ragioni di ufficio, partecipano fuori dalla città di Roma all'emanazione di atti della Santa Sede⁴⁸. Soprattutto, l'art. 11, così (mal) interpretato, si manifesterebbe assiologicamente antinomico e contraddittorio in se stesso, in quanto disporrebbe, da un lato, un'ampia rinuncia alla sovranità (e, nella specie, alla giurisdizione) conservando, dall'altro, una potestà di intervento di tipico carattere amministrativo, quale il controllo sugli acquisti degli enti centrali (oggi non più in

⁴⁴ R. JACUZIO, *Commento della nuova legislazione in materia ecclesiastica*, Utet, Torino, 1932, p. 145, che raccoglie l'orientamento del Ministro Alfredo Rocco contenuto in una lettera inviata il 1° maggio 1929 al Presidente del Consiglio dei Ministri.

⁴⁵ Si sono espressi in questo senso, con diversi argomenti, numerosi autori, tra i quali, per tutti, P. CIPROTTI, *Diritto ecclesiastico*, 2^a ed., Cedam, Padova, 1959, p. 106; più recenti P. BELLINI, *Lo I.O.R. non è intoccabile (attività patrimoniale degli enti centrali della Chiesa e giurisdizione dello Stato)*, in *Queste istituzioni*, 1982, n. 52, p. 3 s.; R. BOTTA, *Enti centrali della Chiesa e immunità dalla giurisdizione dello Stato: ambiguità pattizie e ripensamenti della Cassazione*, in *Corr. giur.*, 2003, 10, p. 1293 s.; F. FINOCCHIARO, *Enti centrali*, cit., p. 4 s.; S. LARICCIA, *Gli enti centrali della Chiesa nell'ordinamento italiano: quali garanzie e quali limiti*, in *Queste istituzioni*, 1982, n. 52 p. 8 s.

⁴⁶ Così G. CASUSCELLI, *Il Trattato del Laterano*, cit., p. 593.

⁴⁷ "Gli immobili indicati nell'art. 13 e negli alinea primo e secondo dell'art. 14, nonché i palazzi della Dataria, della Cancelleria, di Propaganda Fide in Piazza di Spagna, il palazzo del Sant'Offizio ed adiacenze, quello dei Convertendi (ora Congregazione per la Chiesa Orientale) in piazza Scossacavalli, il palazzo del Vicariato (Alleg. II, 6, 7, 8, 10 e 11), e gli altri edifici nei quali la Santa Sede in avvenire crederà di sistemare altri suoi Dicasteri, benché facenti parte del territorio dello Stato italiano, godranno delle immunità riconosciute dal diritto internazionale alle sedi degli agenti diplomatici di Stati esteri".

⁴⁸ Il comma prevede che: "[g]li ecclesiastici che, per ragione di ufficio, partecipano fuori della città del Vaticano all'emanazione degli atti della Santa Sede, non sono soggetti per cagione di essi a nessun impedimento, investigazione o molestia da parte delle autorità italiane".



vigore)⁴⁹. L'argomento trova inoltre conferma nell'art. 4 della Convenzione tra Italia e Santa Sede del 6 settembre 1932 per la notificazione degli atti in materia civile e commerciale, che prevede possano essere convenuti in giudizio addirittura quest'ultima e lo Stato della Città del Vaticano, e dunque, *a fortiori*, gli enti centrali della Chiesa cattolica oltre - è chiaro - agli enti gestiti dalla Santa Sede⁵⁰. Nel medesimo senso depone infine un'interpretazione storica: la legislazione precedente agli accordi lateranensi poneva un divieto di ingerenza nei confronti del potere esecutivo, come previsto dagli artt. 12 e 13 della legge delle guarentigie⁵¹.

Così si è espressa la prima sezione penale della Corte di Cassazione nella nota sentenza 9 aprile 2003, n. 22516⁵², con la quale i giudici supremi hanno annullato (con rinvio) la sentenza del Tribunale Ordinario di Roma che aveva dichiarato di non doversi procedere, per asserito difetto di giurisdizione italiana *ex art. 11 del Trattato*, nei confronti di alcuni imputati chiamati a rispondere di concorso nella contravvenzione di cui all'art. 674 c.p.. Nel circoscrivere l'ambito di applicazione oggettivo della disposizione bilaterale⁵³, la Corte di legittimità ha evidenziato - inconfutabilmente - come essa avesse il suo "referente storico" nell'art. 8 della legge n. 214 del 1871, che vietava ingerenze "di carattere civile o amministrativo dello Stato italiano ed era finalizzato alla tutela dell'indipendenza e dell'autonomia della Chiesa", a beneficio di enti con finalità eminentemente

⁴⁹ L'art. 13 della legge n. 127 del 1997 ha disposto l'abrogazione dell'autorizzazione per gli acquisti. Si vedano, tra i molti, **A. BETTETINI**, *Gli enti e i beni ecclesiastici. Art. 831*, in *Il Codice civile. Commentario*, fondato da P. Schelsinger, diretto da F. Busnelli, 2^a ed., Giuffrè, Milano, 2013, p. 253 s.; **C. CARDIA**, *Alcune innovazioni in materia di enti ecclesiastici*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1/1997, p. 917 s.; **G. CASUSCELLI**, *Enti ecclesiastici*, in *Commentario del Codice civile* diretto da **E. GABRIELLI**, *Delle persone*, a cura di A. Barba, S. Pagliantini, III, *Leggi collegate*, p. 322 s.; **M. RICCA**, *Morte della manomorta? Abrogazione dell'autorizzazione agli acquisti delle persone giuridiche e rilevanza costituzionale della normativa concordataria*, in *Dir. eccl.*, 1997, I, p. 1066 s.

⁵⁰ Sul punto, ampiamente, Trib. Roma, sez. fallimentare, sent. 30 maggio 2013, n. 432.

⁵¹ Secondo i quali al sommo Pontefice era garantita libertà di corrispondenza senza alcuna "ingerenza del Governo italiano" e ai seminari e alle accademie di Roma e delle sedi suburbicarie la sola dipendenza dalla Santa Sede, "senza alcuna ingerenza delle autorità scolastiche del regno". Per ulteriori rimandi alle fonti preconcordatarie si veda **G. CASUSCELLI**, *Il Trattato del Laterano*, cit., p. 592 s.

⁵² Sul famoso caso di Radio Vaticana (si vedano, a commento, i contributi raccolti nel volume a cura di G. Dalla Torre, C. Mirabelli; *Radio Vaticana e ordinamento italiano: atti del seminario di studi, Roma, 26 aprile 2004*, Giappichelli, Torino, 2005).

⁵³ In ordine al profilo soggettivo, la sentenza individua gli enti centrali "nelle Congregazioni, nei Tribunali e negli Uffici che costituiscono la Santa Sede in senso lato e hanno personalità giuridica".



spirituali. Con l'art. 11 del Trattato le Parti hanno invece inteso estendere tale garanzia anche agli enti centrali "temporali e a quelli misti", senza, tuttavia, alcuna rinuncia pattizia alla giurisdizione italiana, imposta dall'indisponibilità assoluta del dovere di garantire la repressione di illeciti commessi sul territorio dello Stato. La Suprema Corte fa derivare - correttamente - tale assunto dall'imperatività del principio di indipendenza e di sovranità della Repubblica nel proprio ordine, che, ai sensi dell'art. 7, primo comma, Cost., determina la primazialità della potestà di imperio dello Stato nelle materie temporali, senza detrimento alcuno dell'assoluta e reciproca indipendenza della Chiesa (purché) *in re spirituali*. In questa prospettiva, ogni atto "di rilevanza esterna" degli enti centrali "che interferisca con la vita di relazione e con gli interessi protetti dei cittadini deve, pertanto, assumere il connotato del giuridicamente lecito per l'ordinamento italiano". La sentenza prosegue sottolineando che un'interpretazione contraria dell'art. 11 equivarrebbe a riconoscere "immunità generalizzate", non contemplate né dai Patti lateranensi né dalle consuetudini internazionali, fonti che, invece, si riferiscono a ipotesi specifiche e tassative, "in alcun modo estensibili a casi non contemplati"; di talché, conclude la Corte, "l'equazione non ingerenza = immunità" è da considerarsi errata, permanendo, al contrario, la piena "tutela giurisdizionale (civile e penale) di diritti e interessi dei cittadini".

Le motivazioni di tale provvedimento sono solide. Il collegio non solo ha fatto buon uso del criterio storico e di quello finalistico nell'analisi dell'art. 11, ma, soprattutto, ne ha fornito l'unica interpretazione costituzionalmente conforme. Come evidenziato sopra, infatti, il principio di distinzione degli ordini e di sovranità dello Stato (partecipata dai suoi giudici) *in re temporali* costituisce "corollario essenziale" del principio supremo di laicità dello Stato, parametro di costituzionalità dell'intero *corpus* normativo dei Patti del 1929. Pertanto, se anche l'interprete dovesse ritenere esteso l'ambito di applicazione oggettivo della disposizione pattizia a fattispecie immunitarie, dovrebbe in ogni caso promuoverne uno scrutinio di costituzionalità rinviando la questione al giudice delle leggi⁵⁴.

⁵⁴ In effetti, la sentenza n. 22516 del 2003 ha mosso tale critica al precedente (contrario) reso dal medesimo giudice nel noto provvedimento sul caso I.O.R. (Cass. pen., sez. V, sent. 17 luglio 1987, n. 3932, commentata, tra gli altri, da **V. BARBUTO**, *Ancora qualche considerazione in margine alla vicenda I.O.R.-Banco Ambrosiano*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1989/1, p. 533 s.; **R. BERTONI**, *Enti centrali della Chiesa e immunità penali*, in *Cass. pen.*, 1987, p. 1920 s.; **N. COLAIANNI**, *Lo IOR e l'art. 11 del Trattato lateranense*, in *Foro it.*, 1988, I, p. 2082 s.; **P. COLELLA**, *Le "valutazioni di giuridicità" della Cassazione e il caso Ior*, in *Questione giustizia*, 1987, p. 555 s.; **M.G. COPPETTA**, *L'art. 11 del Trattato lateranense di*



3 - Annotazioni generali sulla immunità della Santa Sede e dei suoi organi

La giurisprudenza di legittimità più recente⁵⁵ individua in capo all'art. 11 del Trattato "analogia logica di protezione" rispetto alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute, cui l'ordinamento interno si conforma *ex art. 10, primo comma, Cost.*; tra di esse, secondo la nota consuetudine *par in parem non habet jurisdictionem*, vi è l'immunità dello Stato estero dalla giurisdizione italiana, estesa agli altri soggetti che rivestono, in senso lato, la qualità di organi del medesimo⁵⁶. Tale immunità copre i soggetti di diritto internazionale quando agiscono *jure imperii* nell'ordinamento proprio, ossia in qualità di enti sovrani. In questa prospettiva, la Corte di Cassazione ha osservato che l'art. 11

«in simmetria con la norma consuetudinaria, riguarda anzitutto 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 [...], 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"».

Come ricordato, tuttavia, il medesimo orientamento circoscrive l'ipotesi immunitaria ai soli "uffici" e "collegi" che "costituiscono la Curia romana", cui si riferirebbe la nozione di "enti centrali della Chiesa Cattolica".

L'indirizzo giurisprudenziale illustrato giunge a risultati corretti sulla base, tuttavia, di considerazioni che prestano il fianco a critiche. Come noto, il principio immunitario non partecipa, in senso assoluto, al nucleo irriducibile del *jus cogens*⁵⁷, ma può trovare compiuti adattamenti o

fronte alla Suprema Corte: una interpretazione opinabile, in *Cass. pen.*, 1987, p. 1928 s.; **M.L. TUFANO**, *Il divieto di ingerenza dello Stato nei confronti della Chiesa e l'art. 11 del Trattato del Laterano: il caso Ior*, in *Riv. pen. econom.*, 1989, p. 231 s.), che aveva "inopinatamente" omesso di sollevare "d'ufficio" questione di legittimità costituzionale dell'art. 11 "quanto meno in riferimento all'art. 7 della Costituzione".

⁵⁵ Cass., sez. un. civ., ord. 18 settembre 2017, n. 21541, Cass., sez. un. civ., sent. 11 aprile 2016, n. 7022, e Cass., sez. un. civ., sent. 1° agosto 2011, n. 16847, anche sulla scorta di precedenti giurisprudenziali (Cass., sez. un. civ., ord. 19 gennaio 2007, n. 1133, e Cass., sez. un. civ., sent. 15 aprile 2005, n. 7791).

⁵⁶ Come osservato da Cass., sez. un. civ., sent. 28 ottobre 2005, n. 20995.

⁵⁷ Nella nota sentenza *Barcelona Traction* del 5 febbraio 1970, la Corte Internazionale di Giustizia ha qualificato *erga omnes* gli obblighi che derivano dall'illegittimità degli atti di aggressione e di genocidio e anche dai principi e dalle regole in materia di diritti umani, divieto di schiavitù e di discriminazioni razziali.



puntuali deroghe nel diritto internazionale convenzionale⁵⁸. Il Trattato, unanimemente ritenuto anch'esso fonte di diritto internazionale bilaterale (ma reso esecutivo con legge avente rango assimilabile alla Costituzione formale⁵⁹), ha posto una disciplina specifica, modellata sulla particolare natura della Santa Sede, in quanto organo di governo di una confessione religiosa e - insieme - di un ente a sovranità religiosamente funzionale, lo Stato della Città del Vaticano⁶⁰. Simile regolamentazione riflette la singolare dinamica dei rapporti tra Stato e Chiesa, cui sarebbe fuorviante

“estendere [...] quei principi generalissimi che regolano le relazioni tra Stati - richiamati dall'art. 10 Cost. - e che vengono esplicitati e tradotti - con specifiche e corrispettive garanzie di determinazione e individuazione dei soggetti - nelle convenzioni tra Stati”⁶¹.

In questa prospettiva, allora, il Trattato integra una *lex specialis* rispetto alle norme richiamate dall'art. 10, primo comma, Cost., con il quale la sua legge di esecuzione (n. 810 del 1929) condivide - lo si è detto - rango gerarchico di vertice nel sistema delle fonti in virtù della menzione ai Patti lateranensi operata in via diretta dal secondo comma dell'art. 7 Cost. Tale richiamo costituzionale munisce il testo pattizio della forza di porre - si ricordava - alcune fattispecie implicantive vere e proprie immunità di carattere cd. “reale” e “personale”⁶², modellate sulle caratteristiche di peculiarità unica della Parte contraente ecclesiastica, anche a prescindere dalle norme del diritto internazionale. Tra le prime figurano la piena proprietà e l'assoluta ed esclusiva potestà e giurisdizione sovrana sul Vaticano (artt. 3 e 4), le guarentigie alle sedi diplomatiche in forza del riconoscimento del diritto di legazione attivo e passivo (art. 12) e la loro estensione agli immobili sede di Dicasteri della Santa Sede e delle Chiese,

⁵⁸ Come stabilisce la *Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni*, firmata a New York il 2 dicembre 2004, resa esecutiva in Italia con legge n. 5 del 2013.

⁵⁹ In questo senso si è espressa la Corte costituzionale nelle sentenze nn. 30, 31 e 32 del 1971, che hanno inaugurato un orientamento ancora oggi parte del diritto vivente (si veda, da ultimo, la sentenza n. 238 del 2014).

⁶⁰ In argomento, anche per ulteriori richiami di letteratura, rinvio a **F. PETRONCELLI HÜBLER**, voce *Santa Sede*, in *Enc. giur.*, cit., vol. XIII (aggiornamento), 2004, p. 3 s., e a **G. DALLA TORRE**, voce *Vaticano (Stato della città del)*, in *Enc. giur.*, cit., vol. XXXII, 1994, p. 6 s..

⁶¹ Così **F. MARGIOTTA BROGLIO**, *Enti centrali della Chiesa e Istituto per le opere di religione. Considerazioni sull'interpretazione dell'art. 11 del Trattato lateranense*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1988, p. 546. Anche **G. DALLA TORRE**, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, cit., p. 357, riconosce che “i rapporti tra l'Italia e la Santa Sede non sono in tutto e per tutto assimilabili a quelli fra Stato e Stato”.

⁶² **F. PETRONCELLI HÜBLER**, *Santa Sede*, cit., p. 4 s.



anche fuori da Roma, in cui si uffici con l'intervento del Pontefice, se non aperte al pubblico (art. 15); tra le seconde si annoverano la particolare condizione giuridica del Papa (art. 8) e dei dignitari, degli appartenenti alla corte pontificia e degli ecclesiastici che partecipino all'emanazione di atti della Santa Sede (art. 10), le guarentigie assicurate al corpo diplomatico (ancora art. 12 e art. 19), l'esenzione dall'imposizione tributaria sulle retribuzioni di alcuni soggetti (art. 17), la libertà personale dei Cardinali durante la vacanza della Sede Apostolica e dei Vescovi in occasione di Concili (art. 21). Tale specifico quadro normativo evidenzia, dunque, l'inconferenza di interpretazioni "simmetriche" tra l'art. 11 del Trattato e la consuetudine internazionale *par in parem non habet jurisdictionem*. La correlata immunità consuetudinaria, comunque riferita agli atti compiuti *jure imperii*, della quale godono la Santa Sede e gli enti che ne costituiscono organi (questa volta esattamente circoscritti dalla giurisprudenza unanime, come ricordato, alle sole articolazione della Curia romana), non deriva, invero, dalla citata disposizione pattizia, che comporta un mero divieto di ingerenza amministrativa (infatti) esteso anche ad altri enti, purché "centrali" nel senso già indicato, ma semmai dagli articoli 2, 3 e 4 del Trattato stesso.

4 - (... segue) gli orientamenti giurisprudenziali

In ogni caso, la giurisprudenza ha affrontato, copiosa, termini e limiti delle immunità, o supposte tali, garantite dal Trattato.

Merita, anzitutto, specifica menzione il corretto rilievo critico in ordine alla nozione di "extraterritorialità" asseritamente connessa al regime posto dall'art. 15. Come osservato con esattezza dalla Suprema Corte⁶³, tale definizione, riferita all'articolo in parola, è da considerarsi impropria, posto che la norma specifica in modo espresso come gli immobili elencati facciano parte "del territorio dello Stato italiano"⁶⁴, pur godendo delle garanzie immunitarie previste dal diritto internazionale per le sedi diplomatiche. Si tratta dunque, come evidenziato in precedenza, di

⁶³ Cass., sez. un. civ., ord. 18 settembre 2017, n. 21541, Cass. civ., sez. I, sent. 2 maggio 2006, n. 10119, e Cass., sez. un. civ., sent. 17 novembre 1989, n. 4909.

⁶⁴ Sul punto, in dottrina, si veda per tutti G. DALLA TORRE, voce *Vaticano (Stato della città del)*, cit., p. 3. In giurisprudenza, da ultimo, Cass., sez. un. civ., sent. 11 aprile 2016, n. 7022 (nella fattispecie, era stata la stessa Congregazione per l'Evangelizzazione dei Popoli a domandare, sul presupposto della sussistenza della giurisdizione italiana, un'ingiunzione di pagamento avverso una società che con la quale aveva stipulato una convenzione avente a oggetto la gestione di un complesso polifunzionale sito nell'immobile - cd. "extraterritoriale" - di via Urbano VIII a Roma).



una mera garanzia “reale”, che, in virtù dei ricordati canoni ermeneutici restrittivi da applicarsi in materia, non si estende “alle persone che vi operano” e per l’effetto, ad esempio, nemmeno al contenzioso giuslavoristico eventualmente insorto tra l’ente datoriale e il prestatore di lavoro. D’altra parte, se tale supposta “extraterritorialità” avesse implicato una sottrazione allo Stato del suo potere giurisdizionale, il testo avrebbe utilizzato - prosegue la Cassazione - “un’esplicita ed inconfutabile espressione, di cui non v’è traccia nell’art. 15 o in altri patti del trattato”⁶⁵.

Chiarito, dunque, che tale condizione di (impropria) “extraterritorialità” non implica, di per sé, difetto di giurisdizione italiana, la Cassazione ha descritto, sotto il profilo oggettivo, le attività non connesse all’esercizio di compiti direttamente espressivi della potestà *jure imperii* della Santa Sede, ma che si svolgono, invece, su un piano meramente privatistico, afferente al solo *jus gestionis* dell’ente. Tale caratteristica si rinviene nelle attività non riconducibili all’esercizio di primarie funzioni pubbliche e al perseguimento dei compiti istituzionali, esclusi in riferimento:

- alle mansioni “ausiliarie”, ancorché di concetto, e comunque alle mansioni estranee ai tipici compiti ecclesiali che connotano i fini primari di religione e di culto della Chiesa cattolica e della Santa Sede⁶⁶;
- alle mansioni svolte non solo per soddisfare esigenze interne, ma rese anche in favore di terzi e dietro corrispettivo, la cui natura privata e commerciale, con ogni evidenza, è altra rispetto ai fini istituzionali della Santa Sede e dei suoi organi⁶⁷;
- alle mansioni svolte “con rilevanza” o “nell’ambito” dell’ordinamento italiano, la connessione con il quale dimostra la rinuncia della Santa Sede o dei suoi organi a esercitare poteri esclusivi e (dunque) sovrani ed

⁶⁵ Si sono conformate a tale orientamento, ormai consolidato, le successive coeve sentenze delle sezioni unite nn. 4910 e n. 4911, la sentenza 19 marzo 1990, n. 2291, e la sentenza 15 aprile 2005, n. 7791. Anche la giurisprudenza di merito si è allineata all’indirizzo (Comm. trib. Lazio, sentenza 31 gennaio 2008 n. 155).

⁶⁶ Ancora Cass., sez. un. civ., sentenza 19 marzo 1990, n. 2291 (si trattava di un contenzioso insorto tra il Capitolo della Patriarcale Basilica di Santa Maria Maggiore, situato in un edificio “immune”, e un contabile addetto alla cassa; Cass., sez. un. civ., ord. 19 gennaio 2007, n. 1133 (causa di lavoro promossa contro la Pontificia Università Gregoriana da un collaboratore e assistente di biblioteca).

⁶⁷ Cass., sez. un. civ., sent. 30 maggio 1991, n. 6143, e Cass., sez. un. civ., sent. 7 luglio 1988, n. 4483 (cause promossa contro la Pontificia Università Gregoriana da un addetto e da un operaio della tipografia, i cui prodotti erano commercializzati a terzi); tra i giudici di merito si segnala Trib. Roma, 17 febbraio 1998.



esclude l'afferenza delle correlate attività ai fini spirituali della Chiesa cattolica⁶⁸.

In tali casi, la domanda di un eventuale ricorrente, pacificamente ascrivibile a rapporti *jure gestionis* o *privatorum* dell'ente "straniero", implica una giurisdizione piena del tribunale adito e può legittimamente concernere profili non solo prettamente patrimoniali, ma anche idonei a incidere sulla sua struttura (persistenza di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato, riammissione, reintegrazione, ecc.)⁶⁹. La Suprema Corte ha inoltre chiarito come vada parimenti affermata la giurisdizione italiana qualora il *petitum* di chi promuove l'azione sia privo di alcuna incidenza, anche solamente sotto il profilo processuale di un accertamento pregiudiziale, sull'organizzazione e sulle funzioni istituzionali del datore di lavoro e concerna aspetti di oggetto unicamente economico (in via esemplificativa, differenze retributive e previdenziali, ecc.), senza che, in questo caso, assuma rilievo la natura delle mansioni svolte⁷⁰.

Si tratta, in sintesi, di orientamenti ormai consolidati⁷¹, conformi alla giurisprudenza, costituzionale ed europea, che ha circoscritto, in ottica di garanzia *magis ut valeat* del diritto inviolabile alla tutela giurisdizionale⁷², i termini delle immunità degli Stati stranieri ai soli casi di esercizio di funzioni effettivamente sovrane, secondo le prescrizioni della Convenzione di New York del 2 dicembre 2004 (resa esecutiva in

⁶⁸ Cass., sez. trib., sent. 16 aprile 2014, n. 8820; Cass., sez. trib., sent. 20 febbraio 2013, n. 4144, e Cass., sez. un. civ., sent. 30 dicembre 1992, n. 13702 (tutte rese in controversie nell'ambito dell'attività di assistenza ospedaliera e sanitaria dell'ospedale Bambin Gesù di Roma, struttura convenzionata con il Ministero della Salute e sottoposta alla normativa italiana stabilita per il servizio sanitario; conforme, in fattispecie analoga, a Cass., sez. un. civ., sent. 17 marzo 1989, n. 1326).

⁶⁹ In questo senso, da ultimo, Cass., sez. un. civ., ord. 18 settembre 2017, n. 21541.

⁷⁰ Cass, sez. un. civ., sent. 15 aprile 2005, n. 7791 (controversia giuslavoristica promossa da un dirigente contro l'Opera Romana Pellegrinaggi, articolazione del Vicariato di Roma); Cass., sez. un. civ., sent. 1° agosto 2011, n. 16847 (ricorso di lavoro avanzato da una segretaria dell'economista generale avverso il Pontificio Collegio Americano del Nord); nel medesimo senso le più risalenti, già richiamate, Cass., sez. un. civ., sent. 17 novembre 1989, n. 4909 (causa promossa da dipendente del Capitolo della Patriarcale Arcibasilica di San Giovanni in Laterano), e Cass., sez. un. civ., sent. 19 marzo 1990, n. 2291.

⁷¹ Si vedano, da ultimo, Cass., sez. un. civ., sent. 18 aprile 2014, n. 9034, e Cass., sez. un. civ., sent. 25 marzo 2013, n. 7382.

⁷² Si confronti la citata sentenza n. 238 del 2014 della Corte costituzionale e (in applicazione dell'art. 6 CEDU), Corte edu, *Grande Chambre*, sent. 18 gennaio 2011, caso *Guadagnino c. Italia e Francia*; Corte edu, sez. I, sent. 14 marzo 2013, caso *Oleynikov c. Russia*.



Italia con legge n. 5 del 2013)⁷³ e della Convenzione di Vienna del 24 aprile 1963 sulle relazioni consolari (resa esecutiva in Italia con legge n. 804 del 1967 e ratificata dallo Stato della Città del Vaticano l'8 ottobre 1970).

5 - Il caso della Pontificia Università lateranense (PUL) e l'ord. n. 21541 del 2017 delle sezioni unite della Corte di Cassazione

Le complesse questioni sopra descritte sono state oggetto di vaglio da parte della Suprema Corte nella citata recentissima ordinanza n. 21541 del 2017 delle sezioni unite civili.

La pronuncia spicca, rispetto ai precedenti del medesimo collegio, per la qualità di approfondimento (pur nei limiti coessenziali al *petitum*) nella ricostruzione teorica dei profili della tematica. In particolare, come si è già avuto modo di evidenziare in nota nelle pagine che precedono, il provvedimento disegna con rigore argomentativo il quadro gerarchico-sistematico delle fonti entro il quale definire la nozione di "enti centrali della Chiesa Cattolica". Emerge così che l'interpretazione dell'art. 11 del Trattato, nel suo ambito soggettivo, deve essere condotta nel "pieno rispetto" - potremmo dire con l'art. 1 dell'Accordo di Villa Madama - del principio di distinzione degli ordini, al vertice dell'ordinamento costituzionale e, in virtù della disposizione pattizia testé citata, del diritto concordatario vigente. La forza di siffatto inquadramento consente al giudice di legittimità affrontare un rilevante cambio indirizzo. L'affermata irriducibilità del potere sovrano dello Stato di *jus dicere* nella sfera temporale confina il divieto di "ogni ingerenza" previsto dal Trattato ai soli enti che concorrano (ed è questo il passaggio davvero cruciale delle motivazioni) «in modo strettamente e direttamente funzionale all'organizzazione (appunto) "centrale" del governo della confessione religiosa e di culto a carattere universale denominata "Chiesa cattolica"».

Nessun timore, quindi, di allargare la platea degli enti "centrali" anche a persone giuridiche distinte dalla Santa Sede e dalle articolazioni della Curia romana, come invece sin qui affermato in modo pleonastico dalla Suprema Corte. Certo, la Cassazione civile persevera nel considerare il divieto di ingerenza sinonimo di immunità, conclusione a mio avviso criticabile sulla base delle considerazioni che ho cercato di illustrare nelle pagine precedenti. Ma la sicurezza con la quale i giudici di legittimità riducono l'ampiezza di tale asserita guarentigia (secondo me comunque

⁷³ In argomento si veda, *mutatis mutandis*, la recente Cass., sez. un. civ., ord. 18 settembre 2014, n. 1964.



da riservare alla Santa Sede e ai suoi organi quale unico soggetto di diritto internazionale) alle sole attività poste in essere *jure imperii* confina entro limiti accettabili, nella pratica, l'eventuale difetto di giurisdizione italiana. L'ordinanza n. 21541 del 2017 è stata pronunciata a seguito di un ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione avanzato nel corso di una causa pendente presso il Tribunale ordinario di Roma, in funzione di giudice del lavoro. Il fatto riguarda un assistente ordinario inquadrato annualmente nella Facoltà di Diritto civile della PUL, cui l'incarico non è stato rinnovato in seguito a un giudizio di asserita inidoneità all'esercizio delle proprie mansioni. La risoluzione del rapporto è stata impugnata dinanzi al giudice del lavoro.

La PUL è un centro universitario "*con sede in Roma*" (art. 1 Statuto, di seguito "*St.*"), che conferisce gradi accademici. Essa è allocata in piazza San Giovanni in Laterano n. 4, dunque in territorio italiano, ai sensi del citato art. 15 del Trattato, seppure in uno degli edifici che godono delle (sole) garanzie "reali" previste dal diritto internazionale per le sedi diplomatiche. Essa realizza "*un servizio culturale*" (art. 1 Regolamento generale) e si propone di offrire al Romano Pontefice "*gli aiuti conformi alla propria natura*" di ente universitario (art. 2 St.). La PUL si compone di un Istituto *Utriusque Juris* in cui ha sede, tra le altre, la Facoltà di Diritto Civile (art. 3, n. 1, lett. *b*, St.), nell'ambito della quale si coltivano, con metodo scientifico (art. 62 St.),

"la scienza del Diritto civile e antico - soprattutto Romano e contemporaneo, di preferenza internazionale e comparato - affinché gli studenti siano profondamente formati a ricercare e insegnare, secondo i principi umani e cristiani, gli ordinamenti del diritto civile e della società civile" (art. 100, n.3, St.).

Il piano di studi prevede insegnamenti abitualmente impartiti nelle corrispondenti università italiane. Le finalità sono perseguite "*con l'insegnamento e la ricerca scientifica*", favorendo il c.d. aspetto "*interdisciplinare*" e "*interculturale*" (art. 4, lett. *a* e *b*, St.) e uno dei canali di finanziamento è rappresentato dalle tasse universitarie degli studenti (art. 82, lett. *b*, St.).

Il Rettore della PUL, nel maggio del 2006, aveva richiesto al Consiglio universitario nazionale ("*CUN*") un parere di riconoscimento di equipollenza alla laurea magistrale in Giurisprudenza del titolo di rilasciato dalla Facoltà di Diritto Civile della Resistente. Il CUN, nel giugno dello stesso anno, ha espresso al Ministro dell'Università e della Ricerca parere favorevole, avendo rilevato, sulla base della documentazione acquisita, che "*l'ordinamento didattico del corso di laurea in questione risponde a quanto previsto dalle disposizioni in vigore*". Il Ministro,



con provvedimento del settembre 2006 ha decretato l'equipollenza. L'art. 2, punto 1, della legge n. 63 del 2004 prevede infatti che

"[s]ono dichiarati equipollenti ai corrispondenti titoli accademici rilasciati dalle università italiane i titoli accademici di laurea e laurea specialistica conseguiti nell'area delle materie giuridiche presso istituzioni universitarie operanti sul territorio nazionale che siano riconosciute di particolare rilevanza scientifica sul piano internazionale con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca; il medesimo decreto è adottato su conforme parere del Consiglio universitario nazionale, previa verifica della conformità dei percorsi formativi e dei programmi di insegnamento delle stesse istituzioni universitarie ai corrispondenti percorsi e titoli rilasciati dalle università italiane, a condizione che le attività didattiche dispongano di adeguate strutture edilizie, strumentali, didattico - scientifiche e adeguati servizi per gli studenti e che le attività di insegnamento siano impartite da personale docente in possesso di requisiti professionali analoghi a quelli del personale docente delle università italiane".

Le fonti legislative, ministeriali e statutarie sopra richiamate mostrano con preclara evidenza che la PUL:

- ha sede in Italia (Roma) e opera sul territorio italiano (legge n. 63 del 2004);
- non costituisce un'articolazione della Curia romana e dunque non fa parte della Santa Sede;
- non è menzionata dalla Costituzione Apostolica *Pastor Bonus* nemmeno tra le istituzioni "collegate" con la Santa Sede;
- è un ente di alta formazione universitaria, che persegue esclusivamente attività di ricerca (con metodo scientifico e approccio interdisciplinare e interculturale) e di istruzione, estranee, per legge (art. 16, lett. *b*, legge n. 222 del 1985), ai fini di religione o di culto (art. 16, lett. *a*, legge n. 222 del 1985) della Chiesa cattolica;
- offre il proprio servizio di formazione, in concorrenza con altre Università pubbliche e libere (anche di orientamento cattolico) site in Roma, a soggetti terzi rispetto all'organizzazione ecclesiastica (gli studenti), ricevendo proventi di finanziamento (le tasse universitarie);
- ha rinunciato alle prerogative di indipendenza nell'ordine religioso, conformandosi, invece, alla legislazione italiana in materia di percorsi formativi e programmi di insegnamento universitari, requisito che le ha permesso di ottenere l'equipollenza del titolo di studio rilasciato dalla Facoltà di Diritto Civile alla laurea magistrale italiana in Giurisprudenza;
- per l'effetto, non svolge alcun servizio diretto e funzionale (ma nemmeno strumentale) al governo centrale della Chiesa universale.



Non vi è dubbio, pertanto, che la PUL, sotto il profilo soggettivo, non sia annoverabile tra gli “enti centrali” della Chiesa cattolica ex art. 11 del Trattato lateranense, ma costituisca, semmai, solo un ente, con sede in Italia, gestito per storia e tradizione (dal 1773) dalla Santa Sede (in questo senso va interpretata la nota locuzione “*Università del Papa*”), come dimostra il citato *Accordo amministrativo per l’applicazione della Convenzione di sicurezza sociale tra la Santa Sede e la Repubblica italiana* sottoscritta il 16 giugno 2000, che, nell’allegato A (*Elenco degli Enti Centrali della Chiesa Cattolica e degli Enti gestiti direttamente dalla Santa Sede di cui all’articolo 4, comma 1*) la annovera alla posizione n. 21.

In ogni caso, anche qualora l’Università fosse ritenuta “centrale” ai sensi della disposizione citata, il divieto di “ingerenza” non potrebbe determinare alcun difetto di giurisdizione rispetto alla domanda svolta dal Ricorrente. Anzitutto perché, come osservato sopra, tale divieto si riferisce a un mero dovere di astensione amministrativa statutale rispetto agli *interna corporis* dell’ente; e comunque, pur volendo (erroneamente) far coincidere l’ambito di applicazione oggettivo dell’art. 11 del Trattato con una regola immunitaria, perché nella fattispecie, con ogni evidenza, l’oggetto della controversia non riguarda atti rappresentativi di alcuna una potestà *jure imperii* né produce effetti per essa pregiudizievoli. Infatti:

- il caso riguarda un assistente universitario, con mansioni “ausiliarie”, nel senso chiarito dalla giurisprudenza citata, rispetto a quelle dei “*professori stabili*”, responsabili degli insegnamenti impartiti nel corso di studi e unici soggetti, in virtù di tale qualifica, titolari di compiti rappresentativi delle finalità istituzionali dell’ente;
- in ogni caso, si tratta di attività estranee alle funzioni tipiche ecclesiali che connotano i fini primari di religione o di culto della Chiesa cattolica, della Santa Sede e dei suoi “organi”;
- un assistente universitario, nello svolgimento delle sue mansioni, offre supporto didattico agli studenti, soggetti che si avvalgono dietro corrispettivo della formazione ricevuta e sono terzi rispetto alla struttura della Santa Sede e degli organi accademici;
- l’impiego nella Facoltà di Diritto Civile dell’Università si riferisce ad attività con rilevanza nell’ordinamento italiano, al quale si conformano i programmi e i percorsi di studio della PUL affinché essa possa beneficiare della (richiesta e ottenuta) equipollenza dei relativi titoli di studio con la laurea magistrale italiana in Giurisprudenza;
- le conclusioni rassegnate in giudizio dal ricorrente presentano alcune domande, formulate in via autonoma, che riguardano meri aspetti economici, senza incidenza sull’organizzazione e sulle funzioni istituzionali e pubblicistiche dell’ente datore di lavoro.



In altre parole, il servizio reso concerne ambiti di attività *jure gestionis* o *privatorum* della PUL, circa le quali sussiste il potere di *jus dicere* del giudice italiano, che, in ogni caso, è chiamato, a prescindere dalla natura delle mansioni svolte dal ricorrente, a valutare la fondatezza delle domande concernenti aspetti meramente patrimoniali.

6 - Brevi annotazioni finali

Nel "diritto ecclesiastico post-moderno"⁷⁴, caratterizzato da un'evidente entropia regolatoria e applicativa, il ruolo guida dei principi assume un'importanza cruciale per evitare che la "signoria del fatto" si traduca in una vittoria del soggetto forte sulla parte debole. In presenza di prerogative costituzionalmente protette (come quella di "agire e resistere in giudizio") ogni questione afferente la giurisdizione (affermata o negata) si traduce in un quesito sulla tenuta della sovranità democratica nel garantire i diritti inviolabili a ogni uomo. Non mi riferisco alla "semplice" sovranità statale (sulla cui crisi o - meglio - trasformazione si potrebbe discutere), bensì alla sovranità temporale, che la laicità e la distinzione degli ordini presidiano senza ammettere eccezioni, neppure se "coperte" dalla atipicità rafforzata delle fonti di diritto concordatario primario.

Le ipotesi di vera e propria immunità (che negano il diritto inviolabile alla difesa) in favore di soggetti confessionali sono quindi restrittivamente tipizzate, limitate alle attività esercitate *jure imperii* dalla Santa Sede e dagli organi che ne condividono direttamente la potestà. Solo la Santa Sede, infatti, è munita, in virtù del Trattato, di una sovranità di matrice internazionale, seppure esercitata con i tratti unici che contraddistinguono il fine del suo operato istituzionale.

In questa prospettiva, agli "enti centrali" (non della Santa Sede, ma) della Chiesa cattolica deve essere garantito, diversamente, il divieto di "ogni ingerenza" sui loro *interna corporis* organizzativi ed economici, in linea con quell'indipendenza *delle e nelle res spirituales* assicurata (appunto) alla Chiesa dalla Costituzione. L'art. 11 del Trattato, nella sua interpretazione conforme a quest'ultima, non pone alcuna immunità, quindi, su fattispecie estranee allo "specifico religioso", invece riconducibili a materie, interessi e contenuti propri della sfera civile, sui quali, coerentemente, la giurisdizione della Repubblica è piena (dalla

⁷⁴ L'icastica espressione è di M.C. FOLLIERO, *La legislazione vaticana in materia finanziaria: un banco di prova dell'art. 17 del TUE e dei principi di collaborazione e cooperazione tra Chiesa, Stato e Unione Europea*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 35 del 2013, p. 3



tutela dei lavoratori agli illeciti penali). Si tratta di un orientamento attento alla lettera delle disposizioni invocate e (soprattutto) rispettoso delle priorità di uguaglianza che la forza del nucleo supremo della Carta fondamentale impone ai retaggi privilegiari di matrice confessionista.



Appendice

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. RORDORF Renato	Primo Presidente f.f.
Dott. DI AMATO Sergio	Presidente di sez.
Dott. AMOROSO Giovanni	Presidente di sez.
Dott. TRAVAGLINO Giacomo	Consigliere
Dott. BIELLI Stefano	rel. Consigliere
Dott. CAMPANILE Pietro	Consigliere
Dott. MANNA Felice	Consigliere
Dott. TRIA Lucia	Consigliere
Dott. D'ASCOLA Pasquale	Consigliere

ha pronunciato la seguente:

ORDINANZA

(*omissis*)

Fatto

RILEVATO che:

con ricorso notificato a mezzo posta il 5-7 ottobre (presso il difensore della causa pendente davanti al Tribunale ordinario di Roma, avvocato (*omissis*) alla Pontificia Università Lateranense (*hinc*: "PUL"), il dottor M.R. ha proposto regolamento preventivo di giurisdizione in relazione al giudizio pendente tra le stesse parti davanti al Tribunale ordinario di Roma, in funzione di giudice del lavoro (*hinc*: "Tribunale") al n. 42962 del 2014 del R.G., chiedendo dichiararsi la giurisdizione del giudice italiano, "con vittoria di spese, diritti ed onorari" all'avvocato (*omissis*) "per fattane anticipazione";

secondo quanto esposto nel ricorso per regolamento preventivo: a) il M. aveva instaurato con la PUL un rapporto di lavoro, quale docente (assistente volontario dal 2006 al 2009; successivi contratti di ricerca; assistente volontario dal 2009 al 2014; supervisione studenti); b) aveva quindi adito il Tribunale, con ricorso iscritto il 24 dicembre 2015 e notificato il 24 dicembre 2015, avanzando varie rivendicazioni lavorative (pag. 3 del ricorso: ordine di reintegra nel posto di lavoro; riconoscimento di differenze retributive e previdenziali; risarcimento del danno) e previamente chiedendo l'accertamento dell'applicabilità a detto rapporto di lavoro della legge italiana in forza della L. n. 218 del 1995, art. 73 e della relativa Convenzione di Roma del 19 giugno 1980 per il periodo successivo



al 30 agosto 1995; c) la PUL, nel costituirsi, aveva eccepito il difetto assoluto di giurisdizione, l'improponibilità o l'improcedibilità della domanda (quantomeno in ordine alla domanda di reintegra nel posto di lavoro) ovvero, in subordine, l'applicabilità al rapporto della legge dello Stato della Città del Vaticano, ai sensi dell'art. 52, comma 2 dello Statuto della stessa PUL, e comunque, in ulteriore subordine, il rigetto nel merito delle domande e "in ogni caso, nel merito, in via riconvenzionale" la condanna del ricorrente al risarcimento del danno;

su queste premesse, il M., nel ricorso per regolamento, deduce che: a) la proposizione della domanda riconvenzionale implica l'accettazione del giudice italiano; b) in ogni caso, non sussiste il difetto di giurisdizione del giudice italiano, perché l'art. 11 del Trattato Lateranense dell'11 febbraio 1929 tra la Santa Sede e lo Stato italiano, reso esecutivo in Italia dalla L. n. 810 del 1929 - "Gli enti centrali della Chiesa Cattolica sono esenti da ogni ingerenza da parte dello Stato italiano (salvo le disposizioni delle leggi italiane concernenti gli acquisti dei corpi morali) (...)" -, interpretato nel modo meno gravoso per lo Stato vincolato, comporta solo l'esenzione dall'applicazione del diritto amministrativo italiano e non anche l'immunità dalla giurisdizione italiana; c) nello stesso senso dispongono la Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari del 24 aprile 1963 (sottoscritto e ratificato dalla Santa Sede) e la Convenzione di New York del 2 dicembre 2004 (applicabile, quale *ius cogens*, a tutti i soggetti del diritto internazionale, anche se non sottoscrittori della stessa); d) l'immunità giurisdizionale della Santa Sede può riguardare solo atti costituenti esercizio diretto della potestà d'imperio (*par in parem non habet iurisdictionem*), non quelli di rilievo contrattuale intercorsi con cittadini italiani *iure gestionis vel privatorum*, come le attività patrimoniali degli enti, anche centrali, della Chiesa di cui all'art. 30, commi 1 e 2 Concordato Lateranense; e) tale conclusione è confermata dall'art. 4 della Convenzione stipulata tra la Santa Sede e l'Italia il 6 settembre 1932, resa esecutiva dalla L. n. 379 del 1933, recante la disciplina delle notificazioni "nei casi in cui possa essere convenuta in giudizio la Santa Sede davanti ai giudici italiani"; f) l'immunità dalle sanzioni penali degli agenti degli enti centrali della Chiesa per reati commessi in zone extraterritoriali deve essere espressamente prevista dalla legge, mentre nella specie tale immunità non è prevista per il reato derivante dalla mancata corresponsione di contributi previdenziali ed assicurativi da parte di tali enti centrali;

con controricorso notificato a mezzo posta il 9-10 novembre 2015, la PUL chiede di dichiarare inammissibile il ricorso o, in subordine, di pronunciare il difetto di giurisdizione del giudice italiano, con vittoria delle spese di lite, perché: a) è incerta la richiesta del ricorrente, essendosi questo limitato a chiedere il difetto della giurisdizione vaticana "in luogo del Giudice Ordinario (...) dichiarando la giurisdizione del giudice civile, sezione lavoro" ed avendo perciò omesso di chiarire, da un lato, se insta per l'accertamento della giurisdizione italiana oppure di altro giudice straniero, e, dall'altro, se intende ottenere una sentenza sulla competenza per materia (tra giudice ordinario o, ad esempio, giudice del lavoro); b) la domanda riconvenzionale era stata proposta per il caso di mancato



accoglimento dell'eccezione pregiudiziale di difetto di giurisdizione del giudice italiano e, pertanto, non costituisce accettazione della giurisdizione di quest'ultimo giudice; c) la PUL, fondata da Papa Clemente XIV ed avente il titolo speciale di "Università del Papa" (art. 1 dello Statuto), costituisce ente centrale della Chiesa, in quanto il fine istituzionale da essa perseguito (risultante anche dal suo Statuto) risiede nell'esercizio del "magistero morale e di governo spirituale dei fedeli e delle comunità sparse nel mondo" (alla stregua della libertà di svolgere "la sua missione pastorale educativa e caritativa, di evangelizzazione e di santificazione", riconosciuta alla Chiesa dall'art. 2, n. 1, dell'Accordo che porta al Concordato Lateranense del 18 febbraio 1984); d) la medesima PUL, inoltre, è indicata al punto 21 dell'allegato A dell'Accordo Amministrativo per l'Applicazione della Convenzione di Sicurezza Sociale tra la Santa Sede e la Repubblica Italiana del 16 giugno 2000 (ratificata dalla L. n. 244 del 2003, art. 1), perfezionato con intesa del 15 ottobre 2003, recante un elenco condiviso con lo Stato italiano degli "Enti Centrali della Chiesa e degli Enti gestiti direttamente dalla Santa Sede"; e) alla suddetta PUL, pertanto, quale ente centrale della Chiesa, è applicabile l'art. 11 del Trattato Lateranense del 1929 tra la Santa Sede e lo Stato italiano, da interpretarsi come norma che preserva tali Enti da ogni ingerenza, anche giurisdizionale, dello Stato italiano; f) tale conclusione è confermata sia dalla connessione dell'attività di assistenza agli studenti o (secondo il ricorrente) di docenza, svolta dal M., con i fini istituzionali della Santa Sede, sia dalla incidenza della domanda di reintegra e di risarcimento dei danni per licenziamento illegittimo sulle decisioni organizzative di un soggetto di diritto internazionale (in particolare, sugli statuti, ordinamenti generali e regolamento della PUL - per la quale non vige neppure il sistema del concorso ed alla quale non sono attribuiti contributi o sovvenzioni da parte dello Stato italiano - nonché sulla Costituzione Apostolica *Sapientia Christiana*), sia sullo svolgimento del rapporto lavorativo esclusivamente in zona extraterritoriale (tanto che la stessa notifica del ricorso davanti al Tribunale era avvenuta tramite ufficiale giudiziario dello Stato della Città del Vaticano), equiparabile alle sedi diplomatiche di Stati esteri;

con memoria e allegato parere *pro veritate*, il ricorrente indica precedenti giurisprudenziali a sostegno delle sue tesi, precisa la valenza esclusivamente reale (cioè relativa agli immobili) dell'extraterritorialità di cui al Trattato lateranense, sottolinea l'estraneità dell'attività della PUL alle finalità istituzionali della Santa Sede, evidenzia l'equipollenza dei titoli rilasciati dalla facoltà di giurisprudenza della PUL a quelli rilasciati dalla Repubblica italiana, assume l'intervenuta implicita accettazione della giurisdizione italiana a seguito della incondizionata proposizione della domanda riconvenzionale da parte della PUL, afferma la prevalenza sia del diritto costituzionale fondamentale alla tutela giurisdizionale effettiva, sia del diritto internazionale cogente, sia dei diritti previsti dalla Convenzione europea sui diritti dell'uomo nei confronti delle norme di diritto internazionale pattizio bilaterale contenute nel Trattato dello Stato italiano con la Santa Sede, esclude l'attribuibilità alla PUL della natura di ente centrale della Chiesa ai fini dell'applicazione degli artt. 11 e 27 del Trattato



Lateranense, distingue la portata dell'esonazione dall'ingerenza" di cui al citato art. 11 del Trattato Lateranense dalla vera e propria "immunità dalla giurisdizione";

la controricorrente a sua volta presenta memoria e ribadisce l'inammissibilità del ricorso per difetto di autosufficienza (mancata esposizione dei fatti di causa e delle domande spiegate nei gradi di merito) e per incomprensibilità (non menzionando il giudice italiano e prospettando una questione di competenza per materia del giudice del lavoro), insiste nell'eccezione difetto di giurisdizione del giudice italiano (in quanto la PUL, al pari dell'Università Gregoriana, è un ente centrale della Chiesa cui è applicabile il dovere di "non ingerenza" dello Stato italiano previsto dall'art. 11 del Trattato Lateranense, dati i suoi fini istituzionali, strettamente inquadrati nell'ambito di quelli della Chiesa, e preso atto anche dello scambio di note verbali del 20 luglio 2007 tra lo Stato italiano e la Santa Sede in tema di notificazione di atti tributari, nonché della Convenzione per la Sicurezza Sociale stipulata tra i medesimi soggetti internazionali), ritiene l'immunità dalla giurisdizione un'applicazione del menzionato dovere di non ingerenza (argomentando anche dall'art. 4 del Trattato),

sottolinea che la PUL ai sensi dell'art. 15 del Trattato ha sede in un immobile che (a differenza di quello dell'Università Gregoriana) gode delle immunità riconosciute dal diritto internazionale alle sedi degli agenti diplomatici di Stati esteri (ivi compresa l'inviolabilità della sede) e nel quale si è svolto e si è concluso il rapporto di lavoro per cui è causa, evidenzia la conseguente incoercibilità della domanda di reintegra, assume l'inapplicabilità della disciplina lavoristica italiana a un rapporto non basato su un contratto ma solo su atti di nomina emanati da un ente pubblico di diritto pontificio e sul Regolamento generale della Curia Romana, sottolinea la mancata adesione della Santa Sede alla Convenzione di New York (la quale esclude l'immunità giurisdizionale per gli atti stipulati *iure privatorum* e comunque applicabile, in forza degli artt. 11 e 26, solo ove gli Stati interessati non convengano diversamente), nega l'applicabilità dell'art. 10 Cost. e delle consuetudini internazionali in luogo del combinato disposto dell'art. 7 Cost. e dei Patti Lateranensi, assume che all'epoca di tali Patti si considerava assoluta l'immunità giurisdizionale dei soggetti sovrani internazionali (senza distinguere tra atti compiuti *iure imperii* e quelli compiuti *iure privatorum*), attrae nell'oggetto della "non ingerenza" di cui all'art. 11 del Trattato anche gli atti compiuti *iure privatorum* (argomentando sia dall'inciso "salvo le disposizioni delle leggi italiane concernenti gli acquisti dei corpi morali", contenuto nel medesimo art. 11, sia dall'esonazione tributaria - prevista dall'art. 17 del Trattato - delle "retribuzioni di qualsiasi natura dovute dalla Santa Sede, dagli altri enti centrali della Chiesa cattolica e dagli enti gestiti direttamente dalla Santa Sede anche fuori di Roma, a dignitari, impiegati e salariati, anche non stabili"), censurava la contraddittorietà della tesi del M. in quanto volta ad ottenere la giurisdizione italiana con riferimento a controversia relativa a compensi non soggetti ad oneri fiscali in Italia;



le parti hanno prodotto vari documenti.

Diritto

CONSIDERATO che:

con la questione proposta con il regolamento preventivo, ai sensi dell'art. 41 c.p.c., si chiede di stabilire se spetti all'autorità giudiziaria ordinaria civile italiana la cognizione della controversia relativa a "rivendicazioni lavorative" (ordine di reintegra nel posto di lavoro; risarcimento del danno da licenziamento illegittimo; riconoscimento di differenze retributive e previdenziali) avanzate da un dipendente della PUL nei confronti di quest'ultima con giudizio instaurato davanti al Tribunale ordinario di Roma in funzione di giudice del lavoro;

le eccezioni preliminari sollevate dalla controricorrente di inammissibilità del ricorso per cassazione ("difetto di autosufficienza"; "incomprensibilità" della domanda) sono infondate e vanno rigettate;

sotto un primo profilo, infatti, il ricorso contiene in misura adeguata ai fini del regolamento sia l'esposizione sommaria dei fatti della causa, sia gli altri dati richiesti dall'art. 366 c.p.c. (in particolare, vengono forniti, nei loro elementi essenziali, i dati della controversia necessari alla definizione della questione di giurisdizione e alla verifica di proponibilità del mezzo, cioè le parti, l'oggetto e il titolo della domanda, il procedimento cui si riferisce l'istanza e la fase in cui esso si trova: ex plurimis Cass., Sezioni Unite, n. 10092 del 2015), tenuto conto che l'adeguatezza dell'esposizione richiesta dal suddetto art. 366 c.p.c. va rapportata alla natura e finalità del ricorso e quindi, in caso di ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione, in relazione alla sola questione di giurisdizione da decidere (tra le molte, Cass., Sezioni Unite, n. 1186 del 2013);

sotto un secondo profilo, il tenore complessivo del ricorso rende evidente (senza possibilità di equivoci o incertezze sulla sua comprensibilità) che il M. chiede a queste Sezioni Unite, come sopra accennato, di stabilire se spetti all'autorità giudiziaria ordinaria civile italiana la cognizione della suddetta controversia pendente davanti al Tribunale (viene in tal modo ribadita la stessa richiesta già prospettata dal ricorrente nel giudizio di merito);

è, poi, palesemente infondato l'assunto del ricorrente, secondo cui la PUL, nel proporre una domanda riconvenzionale davanti al Tribunale, ha accettato la giurisdizione del giudice italiano;

detta domanda riconvenzionale, attinente al merito della causa, è stata infatti chiaramente proposta in linea subordinata al mancato accoglimento della preliminare ed onnicomprensiva eccezione di difetto di giurisdizione del giudice italiano, espressamente sollevata davanti al Tribunale dalla PUL;



tale prioritario rilievo assorbe quello basato sulla giurisprudenza di questa Corte, secondo cui la contestuale proposizione dell'eccezione di difetto di giurisdizione e della domanda riconvenzionale nel primo atto difensivo non implica la necessità di subordinare espressamente la seconda al rigetto della prima, al fine di evitare che l'eccezione sia ritenuta rinunciata, in quanto l'esame della domanda riconvenzionale è di per sé condizionato al mancato accoglimento dell'eccezione di compromesso, essendo la fondatezza di quest'ultima incompatibile con l'esame della prima (*ex plurimis*, Cass. n. 12684 del 2007; n. 26635 del 2011);

occorre pertanto esaminare la sopra indicata questione di giurisdizione posta con il regolamento preventivo;

l'esame della questione esige, in via logicamente prioritaria, di accertare se la PUL rientri tra gli enti centrali della Chiesa Cattolica, i quali, in base all'art. 11 del Trattato Lateranense del 1929 tra la Santa Sede e lo Stato italiano (richiamato, nell'ambito dei "Patti Lateranensi", dell'art. 7 Cost., comma 2, primo periodo), "sono esenti da ogni ingerenza da parte dello Stato italiano (salvo le disposizioni delle leggi italiane concernenti gli acquisti dei corpi morali) nonché dalla conversione nei riguardi dei beni immobili";

la locuzione "esenzione da ogni ingerenza" (o simili) è impiegata in varie disposizioni del Trattato e del Concordato, con significati diversi, che vanno dall'esclusione dell'ingerenza solo amministrativa dello Stato all'esclusione di ogni tipo di ingerenza (artt. 3, 11 del Trattato; art. 2, comma 5, art. 27, comma 1, secondo periodo, art. 39 del Concordato: le ultime due disposizioni nel testo anteriore all'Accordo del 18 febbraio 1984, ratificato dalla L. n. 121 del 1985);

attengono all'ingerenza amministrativa sia l'art. 39 del Concordato, nella formulazione anteriore all'Accordo del 1984 ("non ingerenza" delle "autorità scolastiche" su Università, Seminari maggiori e minori, accademie, collegi e altri istituti cattolici per la formazione e la cultura dipendenti dalla Santa Sede), sia l'art. 2, comma 5 del Concordato ("non ingerenza" delle autorità civili dello Stato italiano sulle collette eseguite nell'interno ed all'ingresso delle chiese nonché negli edifici di proprietà delle autorità ecclesiastiche);

hanno invece un significato più vasto la locuzione "esenzione da ogni ingerenza" di cui all'art. 11 del Trattato e quella, analoga, di "non esplicazione di alcuna ingerenza", impiegata nell'art. 4 del Trattato con riferimento alla Santa Sede nella Città del Vaticano, le quali esprimono, data l'ampiezza della formulazione e la *ratio* delle disposizioni, il generale divieto per lo Stato italiano di esercitare, nei confronti degli indicati enti, funzioni pubbliche autoritative (tra le quali è compreso, tipicamente, l'esercizio della giurisdizione) tali da impedire od ostacolare l'esercizio delle funzioni di governo proprie degli enti medesimi (sarà esaminato *infra* l'abrogato secondo periodo dell'art. 27, comma 1 del Concordato, relativo alla "non ingerenza" nei confronti degli "enti di qualsiasi natura gestiti dalla Santa Sede in Italia (...));



l'interpretazione del Trattato e, quindi, anche della suddetta espressione "enti centrali della Chiesa Cattolica" (utilizzata per la prima volta con il medesimo Trattato negli artt. 11 e 17, nonché - ma sul punto vedi *infra* - nell'art. 27 del Concordato), va effettuata restrittivamente, in difetto di una norma definitoria espressa (vedi in generale sull'interpretazione restrittiva dei Patti Lateranensi, in quanto incidenti sulla sfera di sovranità di ciascuna delle parti contraenti, Corte costituzionale, sentenza n. 169 del 1971), data la natura internazionale pattizia dell'atto e tenuto conto sia dell'art. 7 Cost., comma 1 ("lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani"), sia del principio consuetudinario *par in parem non habet iurisdictionem* (rilevante in forza dell'art. 10 Cost., comma 1), sia di tutte le altre norme del Trattato stesso (specie degli artt. 2, 3, 4, 7, 13, 14, 15, 16 e 17), sia dell'art. 1 dell'Accordo del 18 febbraio 1984, ratificato dalla L. n. 121 del 1985 (riproduttivo dell'art. 7 Cost., comma 1), sia dell'art. 31 della Convenzione sul diritto dei trattati adottata a Vienna il 23 maggio 1969 e ratificata dalla L. n. 112 del 1974 (che impone di attribuire ai termini del trattato il loro senso ordinario secondo buona fede, nel loro contesto e alla luce dell'oggetto e scopo del trattato stesso);

restano, così, irrilevanti o comunque non conclusive le interpretazioni fornite unilateralmente (o prive di rilievo bilaterale), quali quelle contenute nello Statuto della PUL o in attestazioni sulla PUL provenienti esclusivamente dalla Santa Sede;

in questa prospettiva, per rendere significativa la nozione in esame, deve valorizzarsi l'aggettivo "centrale" (in contrapposizione, come sembra, a "locale" o "periferico"), che connota tali enti, riferibile anche alla stessa Santa Sede (art. 17 del Trattato: "Santa Sede e (...) altri enti centrali della Chiesa Cattolica"), e occorre ritenere che l'indicato art. 11 del Trattato si riferisca soltanto agli enti che partecipano in modo strettamente e direttamente funzionale all'organizzazione (appunto) "centrale" del governo della confessione religiosa e di culto a carattere universale denominata "Chiesa Cattolica", anche se ubicati al di fuori dei confini della Città del Vaticano: si pensi, al riguardo, non solo agli uffici della Curia romana (ai quali fanno invece esclusivo riferimento, con interpretazione eccessivamente restrittiva, Cass. civ., Sezione 1, n. 22516 del 2003 e Cass. pen., Sezione 2, n. 41786 del 2015), quali individuati dalla normativa canonistica (canoni 360 e 361 del codice di diritto canonico; art. 1 della Costituzione apostolica *Pastor Bonus*, approvata da Giovanni Paolo II in data 28 giugno 1988), ma anche ad altri enti che presentino ugualmente le indicate caratteristiche (come nel caso, ad esempio, della Conferenza Episcopale Italiana - CEI);

in senso analogo, con riferimento cioè ad organi centrali di governo della Chiesa universale - sia pure al diverso fine di riconoscere le stesse immunità "reali" (o "locali") previste per le sedi degli agenti diplomatici di Stati esteri -, si esprime il primo comma dell'art. 15 del Trattato, là dove menziona edifici "facenti parte del territorio dello Stato italiano" nei quali la Santa Sede "in avvenire riterrà di sistemare altri suoi Dicasteri" (cioè elementi propri della Curia romana), oltre



quelli elencati nella prima parte dello stesso articolo, tra cui, i palazzi della Dataria, della Cancelleria, del Vicariato;

gli "enti centrali della Chiesa Cattolica" (tra i quali sono compresi, come appena visto, anche i "Dicasteri" della Santa Sede) si differenziano, perciò, dalla più vasta categoria degli "enti gestiti direttamente dalla Santa Sede" (il citato art. 27 del Trattato distingue chiaramente le due nozioni), dall'ancor più vasta categoria delle "istituzioni od uffici della Santa Sede" prevista dall'art. 20 del Trattato ai fini dell'esenzione dai diritti doganali e daziari, nonché dall'amplessima categoria degli "enti ecclesiastici civilmente riconosciuti" (L. n. 222 del 1985) e dalla ulteriore categoria delle "istituzioni collegate con la Santa Sede" (artt. 186 della Costituzione Apostolica *Pastor Bonus* sulla Curia romana del 28 giugno 1988: "istituti (...) i quali, pur non facendo parte propriamente della Curia romana, prestano tuttavia diversi servizi necessari o utili allo stesso Sommo Pontefice, alla Curia e alla Chiesa universale ed in qualche modo sono connessi con la Curia stessa");

di conseguenza, "l'obbligo di non ingerenza dello Stato italiano" riguarda solo i suddetti "enti centrali" ubicati nel territorio dello Stato italiano, specialmente dopo l'abrogazione (con l'art. 13 dell'Accordo del 18 febbraio 1984, ratificato dalla L. n. 121 del 1985) dell'art. 27 del Concordato (il quale prevedeva che erano "liberi da ogni ingerenza dello Stato e da conversione gli altri enti di qualunque natura gestiti dalla Santa sede in Italia nonché i Collegi di missioni") e dopo il decorso del periodo transitorio di vigenza del suddetto art. 27 avente scadenza con l'entrata in vigore della nuova disciplina della materia degli enti e dei beni ecclesiastici, disciplina poi fissata con il Protocollo firmato a Roma il 15 novembre 1984, ratificato dalla legge n. 206 del 1985 (vedi, sul punto, Cass., Sezioni Unite, n. 1133 del 2007, n. 16847 del 2011; e ciò, beninteso, sempre ove si escluda che detto art. 27 del Concordato, a differenza dell'art. 11 del Trattato, riguardi solo l'amministrazione di alcuni beni monumentali ceduti alla Santa Sede, dei beni di enti gestiti dalla Santa Sede in Italia e dei beni dei Collegi di missioni e, quindi, ove ci si opponga a quanto invece sostenuto - in base all'interpretazione complessiva dell'intero primo comma dell'articolo, basata sul collegamento del secondo con il primo periodo dello stesso comma - da una parte della dottrina e dal Governo italiano dell'epoca, come affermato dal Guardasigilli A.R. in una lettera ufficiale del 1 maggio 1929);

anche l'art. 30, comma 1, del Concordato non disciplina il punto oggetto del presente regolamento, perché riguarda solo la "gestione ordinaria e straordinaria dei beni appartenenti a qualsiasi istituto ecclesiastico od associazione religiosa" escludendo "ogni intervento da parte dello Stato italiano", nonché l'"obbligo di assoggettare a conversione i beni immobili";

ai fini della qualificazione della PUL come ente centrale della Chiesa cattolica non sono di aiuto né la Convenzione di sicurezza sociale tra la Santa Sede e la Repubblica italiana del 16 giugno 2000, ratificata con L. n. 244 del 2003 (che



all'art. 1, comma 1, lett. h, distingue tra “Enti centrali della Chiesa Cattolica e (...) Enti gestiti direttamente dalla Santa Sede indicati nell'elenco da allegarsi all'Accordo Amministrativo di applicazione” di cui all'art. 34”), né l'Accordo Amministrativo per l'applicazione della Convenzione di sicurezza sociale tra la Santa Sede e la Repubblica italiana con il correlativo allegato A (art. 4, comma 1: “L'elenco allegato sub “A” identifica gli Enti centrali della Chiesa Cattolica e gli Enti gestiti direttamente dalla Santa Sede di cui all'articolo 1, comma 1, lett. h, della Convenzione”; allegato A: “Elenco degli enti centrali della Chiesa Cattolica e degli enti gestiti direttamente dalla Santa Sede di cui all'art. 4, comma 1”);

il riscontrato inserimento della PUL nel predetto allegato A al punto 21, infatti, non solo attiene alla materia specifica della sicurezza sociale (con effetti a questa limitati), ma è del tutto equivoco, perché l'elenco riguarda cumulativamente sia enti centrali della Chiesa cattolica, sia enti gestiti direttamente dalla Santa Sede, senza alcuna indicazione sulla riconducibilità della PUL (come sarebbe essenziale ai fini di causa) all'una o all'altra categoria (anche l'espressione dell'art. 1 dello Statuto della PUL che definisce questa come “Università del Sommo Pontefice” potrebbe ben designare solo un ente “gestito direttamente” dalla Santa Sede);

il richiamo della controricorrente alla “extraterritorialità” dell'immobile in cui svolge la propria attività la PUL (edificio annesso alla Basilica patriarcale di San Giovanni in Laterano, nella piazza San Giovanni in Laterano, n. 4) non è pertinente, perché: a) nonostante le espressioni usate in atti bilaterali dello Stato italiano e della Santa Sede (dove si fa talora uso delle parole “privilegio di extraterritorialità”, come nell'allegato 2 al Trattato richiamato anche dal correlativo “processo verbale” dell'11 febbraio 1929, o “extraterritorialità”, come nel punto 3 dell'allegato al processo verbale del 20 aprile 2006 connesso alla Convenzione tra il Governo della Repubblica italiana e la Santa Sede in materia fiscale, fatta nella Città del Vaticano il 1 aprile 2015, quale elenco degli “Enti della Santa Sede aventi titolo alla notifica per via diplomatica”), tale immobile (al pari degli altri indicati negli artt. 13, 14 e 15 del Trattato) gode solo “delle immunità riconosciute dal diritto internazionale alle sedi degli agenti diplomatici di Stati esteri”, benché facente “parte del territorio dello Stato italiano” (art. 15, comma 1 Trattato), e dunque gode solo di una “immunità reale” (o locale), riferita esclusivamente all'immobile, non integrante una extraterritorialità in senso proprio e, di conseguenza, non comportante l'assoluta sottrazione ai poteri dello Stato italiano e, in particolare, a quello giurisdizionale (in tal senso, *amplius*, Cass., Sezioni Unite, n. 2291 del 1990); b) l'eventuale eccezione incoercibilità della richiesta reintegrazione nel posto di lavoro (per effetto della suddetta “immunità reale”, nei limiti in cui questa sia ancora consentita dal diritto italiano) attiene ad un futuro ed eventuale profilo esecutivo relativo ad una delle domande di merito rivolte al giudice adito e non riguarda perciò, sotto tale aspetto, la giurisdizione cognitiva della causa pendente (ma, sul punto della giurisdizione in caso di domanda di reintegra, vedi, più in generale, *infra*);



non giovano alla decisione del presente regolamento né l'art. 8 della Convenzione tra il Governo della Repubblica italiana e la Santa Sede in materia fiscale, fatta nella Città del Vaticano il 1 aprile 2015 (Convenzione ratificata dalla l. n. 137 del 2016 ed entrata in vigore il 23 luglio 2016), né il punto 2 A 32 dell'elenco degli "Enti della Santa Sede aventi titolo alla notifica per via diplomatica" allegato al processo verbale della riunione Santa Sede - Ministero degli Affari del 20 aprile 2006 connesso a detta Convenzione (richiamato dall'art. 7 della Convenzione stessa), in cui è espressamente menzionata la PUL, perché: a) il predetto articolo - nel disporre in ordine, genericamente, "agli enti centrali della Chiesa Cattolica che hanno sede negli immobili indicati negli artt. 13, 14 e 15" del Trattato - dà per presupposta la nozione di "enti centrali" e, pertanto, non concorre a definirla o chiarirla; b) il menzionato punto 2 A 32 - nell'indicare nel PUL (in applicazione del punto 2 del processo verbale del 20 aprile 2006) uno dei vari enti aventi titolo alla notifica per via diplomatica di atti di natura tributaria - richiama cumulativamente (nella rubrica generale del punto 2) gli 11, 13, 14, 15 del Trattato (cioè enti centrali, enti gestiti direttamente dalla Santa Sede, nonché istituzioni od uffici della Santa Sede comunque aventi sede in immobili con cosiddetto "privilegio di extraterritorialità") e, pertanto, non precisa se si tratta o no di ente centrale della Chiesa Cattolica;

incidentalmente, può altresì osservarsi che perfino l'inclusione della Pontificia Università Gregoriana (ente estraneo all'oggetto del presente giudizio) nel medesimo sopra menzionato elenco richiamato dall'art. 7 della Convenzione in materia fiscale, al punto 3 Q 103, tra gli "enti centrali della Chiesa non aventi sede nello Stato Città del Vaticano né in zone extraterritoriali (art. 11 Trattato Lateranense (...))" presenta marcati elementi di equivocità, perché non solo le indicate finalità della Convenzione e dell'elenco sono, come visto, assai limitate (indicazione degli "Enti della Santa Sede aventi titolo alla notifica per via diplomatica" di atti di natura tributaria), ma detta inclusione contrasta anche con la successiva relazione ministeriale (ancorché proveniente dalla sola parte contraente italiana) di accompagnamento al disegno di legge di autorizzazione alla ratifica della medesima menzionata Convenzione del 1 aprile 2015, relazione presentata il 29 settembre 2015 e nella quale si aderisce espressamente alla tesi (peraltro eccessivamente restrittiva, come sopra accennato) secondo cui costituiscono "enti centrali della Chiesa cattolica" esclusivamente quelli della Curia romana e si richiama a sostegno (oltre che la pronuncia di Cass., Sezioni Unite, n. 16847 del 2011) proprio l'ordinanza di Cass., Sezioni Unite, n. 1133 del 2007, che ha escluso la natura di "ente centrale", appunto, della Pontificia Università Gregoriana;

non è pertinente alla fattispecie, infine, neppure l'art. 16 Trattato, che, da un lato, prevede per alcuni immobili adibiti ad Università l'immunità da vincoli o espropriazioni per pubblica utilità e da tributi (dunque, non prevede l'esenzione dalla giurisdizione italiana) e, dall'altro, non menziona la PUL tra tali Università;



pertanto, la PUL non rientra tra gli organi centrali di governo della Chiesa cattolica (in quanto non fa parte della Curia romana e comunque non svolge la sopra descritta funzione centrale di governo) e, addirittura, non è neppure menzionata dalla sopra citata Costituzione Apostolica *Pastor Bonus* del 28 giugno 1988, nell'ambito della più generica categoria degli enti "collegati alla Santa Sede" (artt. da 186 a 193);

inoltre, indipendentemente dai precedenti rilievi (cioè, anche ove, per assurdo, la PUL fosse annoverabile tra gli enti centrali di cui all'art. 11 del Trattato), poiché la finalità della "non ingerenza" di cui all'indicato art. 11 è quella di non ostacolare o di non impedire gli atti sovrani di governo della generale organizzazione della Chiesa universale, occorre ritenere comunque soggetta alla giurisdizione italiana la cognizione delle controversie relative agli atti compiuti *iure gestionis* dalla Santa Sede nelle sedi degli enti centrali: ciò in coerenza ed analogia con il tradizionale principio internazionalistico (cosiddetta "immunità ristretta" o funzionale) della esenzione giurisdizionale degli Stati esteri (e dei loro organi, in senso lato) nell'esclusivo ambito delle attività compiute nell'esercizio tipico del loro potere statale (*iure imperii*), esenzione da negarsi, invece, per le attività esercitate *iure gestionis* (sulla sostanziale equiparazione della Santa Sede con gli Stati esteri, nello stesso senso, *ex plurimis*, Cass., Sezioni Unite, n. 7022 del 2016; nonché, con specifico riguardo ad un rapporto di lavoro con la "extraterritoriale" Patriarcale Arcibasilica di San Giovanni in Laterano o di Santa Maria Maggiore, Cass., Sezioni Unite, n. 4909 del 1989 e n. 2291 del 1990, ovvero con l'Opera Romana Pellegrinaggi, ritenuta ente centrale della Chiesa Cattolica, in quanto articolazione del Vicariato e, perciò, della Curia romana, Cass., Sezioni Unite, n. 7791 del 2005);

in base a quanto precede e ritenuto conclusivamente che la PUL non è "ente centrale della Chiesa Cattolica" (nell'accezione moderatamente restrittiva sopra accolta) e che, conseguentemente, il rapporto lavorativo cui fa riferimento il ricorrente (concernente sostanzialmente mansioni di assistente volontario ed ordinario e di "tutoraggio" di studenti) non involge atti compiuti *iure imperii*, deve ribadirsi l'orientamento già espresso da queste Sezioni Unite (*ex plurimis*: ordinanza n. 1133 del 2007, a proposito della Pontificia Università Gregoriana; sentenza n. 16847 del 2011, a proposito del Pontificio Collegio Americano del Nord), secondo cui l'ambito di applicazione dell'art. 11 del Trattato ("non ingerenza") non si estende ai rapporti di lavoro instaurati con gli istituti ecclesiastici di educazione ed istruzione (come, nella specie, la PUL);

per la PUL la sopra constatata esclusione della natura sia di ente centrale della Chiesa (e, quindi, della sua soggezione alla "non ingerenza" statale), sia di soggetto sovrano internazionale (o suo organo in senso lato) comporta la non incidenza della eventuale reintegra giudiziale nel posto di lavoro sui poteri organizzativi pubblicistici della predetta Università, che sarebbero, come tali, intangibili dallo Stato italiano;



in particolare, va ricordato che il canone della “immunità ristretta”, con la correlata distinzione tra atti compiuti *iure imperii* o *iure gestionis*, si applica (in ottemperanza alla consuetudine internazionale, in virtù dell'art. 10 Cost., comma 1 ovvero in forza dell'art. 11 della Convenzione fatta a New York il 2 dicembre 2004 e ratificata in Italia dalla L. n. 5 del 2013, ancorché non ancora entrata in vigore, che recepisce detta consuetudine e presuppone l'indicata distinzione) riguarda gli Stati e gli altri enti stranieri quando agiscono come soggetti di diritto internazionale o come titolari di una potestà di imperio nell'ordinamento d'origine, ossia come enti sovrani (*ex plurimis*, Cass., Sezioni Unite, n. 7022 del 2016, n. 19674 del 2014 e le pronunce da queste menzionate, tra cui Cass., Sezioni Unite, n. 10119 del 2006, n. 150 e n. 331 del 1999, n. 2291 del 1990; vedi anche l'art. 2, par. 1, lett. b, della Convenzione di New York del 2 dicembre 2004), laddove, nella specie, la PUL non può qualificarsi, per le ragioni già viste né Stato estero né ente sovrano di questo;

ne deriva l'inapplicabilità alla PUL della giurisprudenza di questa Corte, che, in riferimento alla suddetta “immunità ristretta” con enti sovrani esteri ed in presenza di un rapporto lavorativo instaurato *iure privatorum*, afferma la giurisdizione del giudice italiano con riguardo alla sole pretese di carattere strettamente patrimoniale (indennità; differenze retributive), non anche con riguardo a quelle dirette alla reintegra nel posto di lavoro (cosiddetta “tutela reale”), perché queste ultime finirebbero con l'incidere sul potere pubblicistico sovrano relativo all'organizzazione ed all'esercizio delle potestà e funzioni istituzionali dell'ente internazionale (*ex plurimis*, la citata Cass., Sezioni Unite, n. 22744, n. 19674 e n. 9034 del 2014, n. 1981 del 2012, n. 880 del 2007, n. 15620 del 2006; vedi anche l'art. 11, par. 2, lett. c, della suddetta Convenzione di New York del 2 dicembre 2004 che esclude la giurisdizione nei confronti dello Stato estero e degli enti pubblici ad esso riferibili quando si richieda “l'assunzione, la proroga del rapporto di lavoro o il reinserimento di un candidato”);

nè, al fine di escludere la cosiddetta “tutela reale” del lavoratore, può invocarsi, nella fattispecie in esame, l'art. 15, comma 1, u.p. del Trattato (secondo cui alcuni “immobili” - tra i quali la Basilica patriarcale di San Giovanni in Laterano, “cogli edifici annessi” - “godranno delle immunità riconosciute dal diritto internazionale alle sedi degli agenti diplomatici di Stati esteri”), perché tale disposizione attribuisce solo immunità relative agli “immobili” e alle “sedi”, cioè solo “immunità reali”, le quali non valgono ad escludere la giurisdizione italiana (non risolvendosi, come già prima osservato, in una extraterritorialità in senso proprio) e non possono tutelare l'esercizio di potestà e finalità pubblicistiche sovrane per definizione assenti in un ente non compreso tra quelli “centrali” della Chiesa cattolica, sia pure avente sede nell'edificio (potestà e finalità, invece, riscontrabili nell’“agente diplomatico”): analogamente, nel senso della limitata portata delle suddette “immunità reali” degli edifici di proprietà della Santa Sede fuori dei confini della Città del Vaticano, vedi, tra le altre, Cass., Sezioni Unite, n. 7022 del 2016, già citata, nonché Cass. n. 11381 del 2012, Cass., Sezioni Unite, n. 13702 del 1992 e n. 1326 del 1989;



è appena il caso di sottolineare che non rileva in proposito l'art. 39 del Concordato nella formulazione anteriore all'Accordo del 1984, perché - come sopra visto - riguarda solo il divieto di ingerenza amministrativa delle "autorità scolastiche" ("non ingerenza" delle "autorità scolastiche" su Università, Seminari maggiori e minori, accademie, collegi e altri istituti cattolici per la formazione e la cultura dipendenti dalla Santa Sede);

occorre dunque affermare (conformemente alle richieste del M. e alle conclusioni formulate in via principale dal P.M.) che la cognizione della controversia spetta alla giurisdizione del giudice ordinario italiano competente per territorio e per materia (nella specie: dell'adito Tribunale), anche in relazione alla domanda di reintegra nel posto di lavoro;

restano assorbite le altre argomentazioni e richieste delle parti;

la pronuncia sulle spese del presente giudizio va rimessa al giudice di merito.

P.Q.M.

La Corte, pronunciando a sezioni unite, dichiara la giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria; rimette la pronuncia sulle spese del presente giudizio al giudice di merito.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio delle sezioni unite civili, il 7 febbraio 2017.

Depositato in Cancelleria il 18 settembre 2017