

PROFILI INTERNAZIONALISTICI DEL DIRITTO ECCLESIASTICO

1. LA SANTA SEDE NELL'ORDINAMENTO CANONICO, INTERNAZIONALE E ITALIANO

- ✓ Nell'ordinamento canonico Santa Sede (o Sede Apostolica) è il supremo organo di governo della Chiesa cattolica; in particolare:
 - in senso stretto indica l'ufficio proprio del Pontefice, che ha potestà piene e immediata, ordinaria e suprema e universale sulla Chiesa (in capo al Pontefice si concretizza il supremo potere legislativo, esecutivo e giudiziario sull'intera Chiesa)
 - in senso ampio si intende non solo le potestà facenti capo al Pontefice, ma quel complesso di organi attraverso cui il Pontefice stesso provvede al governo della Chiesa universale, e cioè la Curia romana, definita nella sua organizzazione, competenza e funzionalità dalla Costituzione Apostolica "Pastor Angelicus" del 1988 (così come stabilito ex can 360 c.j.c.)
- ✓ Nell'*ordinamento internazionale*, alla Santa Sede è riconosciuta una soggettività giuridica di diritto internazionale; in particolare:
 - la Santa Sede esercita la propria sovranità su un territorio (lo Stato della Città del Vaticano)
 - detiene il potere di legazione attiva e passiva (intrattiene relazioni diplomatiche con diversi Stati)
 - procede alla stipula di convezioni internazionali (oltre al Concordato)
 - può attribuire la cittadinanza dello Stato Vaticano
 - risulta presente a vario titolo in numerose organizzazioni internazionali
- ✓ Circa il pieno riconoscimento della soggettività giuridica della Santa Sede parte della dottrina, pur non negandola, preferisce parlare di una specie di *servizio pubblico internazionale* di natura spirituale a cui sono garantite prerogative di diritto internazionale.
- ✓ Dibattuta in dottrina è la questione della concreta natura e la titolarità di una tale personalità alla Santa Sede:

- parte della dottrina ritiene che il reale soggetto giuridico sia la Chiesa cattolica, mentre la Santa Sede sarebbe lo strumento attraverso cui la Chiesa agisce in concreto anche a livello internazionale
 - altri ritengono che il reale soggetto di diritto internazionale sia la Santa Sede e non la Chiesa cattolica, in quanto questa ha fini esclusivamente spirituali e religiosi, quindi estranei all'ordinamento internazionale
 - altri ancora sostengono che soggetti di diritto internazionale siano sia la Santa Sede che la Chiesa cattolica, in quanto entrambe persone morali in forza alla stessa disposizione divina (cfr can 113 c.j.c.)
- ✓ Nell'ordinamento italiano la condizione giuridica della Santa Sede è definita dall'art 7 Cost, per il quale la Santa Sede è indipendente e sovrana nel proprio ordine, e dai Patti Lateranensi. All'interno dei Patti Lateranensi la condizione giuridica emerge sia nel Trattato, che vede la Santa Sede come soggetto sovrano di governo della Chiesa universale, sia nel Concordato, dove si definisce la posizione della Santa Sede all'interno dell'ordinamento italiano. Tale posizione risulta essere quella di una piena personalità giuridica, riconducibili a finalità proprie della Chiesa e che si possono esprimere anche nel prendere provvedimenti aventi natura di *imperium* con efficacia nell'ordinamento statale (come ad esempio si prevede che le sentenze ed i provvedimenti emanati da autorità ecclesiastiche ed ufficialmente comunicate alle autorità civili, circa persone ecclesiastiche o religiose concernenti materie spirituali o disciplinari)

2. LE GARANZIE A FAVORE DELLA SANTA SEDE

Oltre la sovranità territoriale sullo Stato della Città del Vaticano, il Trattato lateranense prevede:

- ✓ **garanzie di carattere personale:** anzitutto quelle rivolte alla persona del Sommo Pontefice, che l'art 8 del Trattato definisce "sacra ed inviolabile", e per cui in Italia si considera punibile l'attentato contro di esso così come previsto per il Presidente della Repubblica; altrettanto dicasi delle offese ed ingiurie alla figura del Santo

Padre; oltre alla figura del Sommo Pontefice tali garanzie personali riguardano altri soggetti coinvolti nell'attività della Santa Sede (dignitari e funzionari pontifici; ecclesiastici anche stranieri qualora anche al di fuori del Vaticano emanano degli atti della Santa Sede; Cardinali e Vescovi; per quanto riguarda i Cardinali, essi sono equiparati ai "principi del sangue")

- ✓ **garanzie di carattere reale:** attribuiscono alla Santa Sede la piena proprietà sulle Basiliche patriarcali di San Giovanni in Laterano, santa Maria Maggiore e San Paolo, del Palazzo Pontificio, di Villa Barberini, Castel Gandolfo e di altri immobili (ad esempio quelli in cui si trovano i dicasteri ed uffici della Santa Sede): per tutte queste sedi è riconosciuta l'extraterritorialità riservata alle sedi degli agenti diplomatici
- ✓ **garanzie di carattere funzionale:** tendono ad assicurare alla Santa Sede la possibilità di esercitare la propria funzione di governo sulla Chiesa universale (avremo le disposizioni inerenti l'immunità riconosciuta agli enti centrali della Chiesa, il diritto di legazione attivo e passivo, immunità personali e territoriali accordate sul territorio italiano alla rappresentanze diplomatiche accreditate presso la Santa Sede ...)
- ✓ **garanzie di carattere economico:** oltre alla liquidazione dei crediti della Santa Sede verso l'Italia ("Convenzione finanziaria" allegata al Trattato), la piena esenzione tributaria prevista per le retribuzioni, dovute dalla Santa Sede o dagli enti direttamente gestiti da essa, le esenzioni tributarie a favore di determinati immobili pontifici, le esenzioni doganali e daziarie delle merci provenienti dall'estero e dirette alla Città del Vaticano.

3. GLI ENTI CENTRALI DELLA CHIESA

- ✓ Secondo quanto stabilito dall'art. 11 del Trattato, gli organi centrali della Chiesa sono esentati da ogni ingerenza da parte dello Stato italiano (eccetto le disposizioni che regolano l'acquisto dei corpi morali) e dalla conversione che riguardi i beni materiali.

- ✓ Ma cosa si intende per “enti centrali della Chiesa”, dal momento che né il diritto canonico né quello ecclesiastico contemplano tale termine? Sono da intendere tutti quegli enti che risultano essere direttamente collegati con la Santa Sede e con questa cooperano per il perseguimento dei fini istituzionali della Chiesa universale.
- ✓ Occorre poi distinguere tra gli “enti centrali della Chiesa” (appena definiti) e gli “enti ecclesiastici civilmente riconosciuti”. Se i primi, essendo direttamente collegati alla Santa Sede sfuggono dalla giurisdizione italiana, i secondi, pur perseguendo fini istituzionali ecclesiastici, sono disciplinati da norme italiane e sottoposti alla giurisdizione del giudice italiano.
- ✓ Per “non ingerenza dello Stato negli organi centrali della Chiesa” si deve intendere il dovere, internazionalmente assunto, di non esercitare funzioni pubbliche della sovranità e tra questa quella giurisdizionale.
- ✓ Per quanto riguarda più propriamente l'esenzione della giurisdizione, tale norma propone il tradizionale principio internazionalistico della esenzione giurisdizionale civile e penale degli Stati esteri nell'ambito delle attività compiute nell'esercizio del proprio potere statale (*iure imperii*), con l'esclusione di quelli aventi natura di puri negozi giuridici (*iuri gestionis*).

4. I RAPPORTI DI LAVORO DEI DIPENDENTI DELLA SANTA SEDE E DEGLI ENTI CENTRALI

- ✓ Secondo l'art. 17 del Trattato, tutte le retribuzioni corrisposte dalla Santa Sede e dagli enti centrali gestiti direttamente dalla Santa Sede (in Roma e fuori Roma), sono esenti da qualsiasi tributo nei confronti dello Stato italiano e di ogni altro ente.
- ✓ La Santa Sede ha un suo specifico Ufficio del Lavoro (ULSA) che ha competenza su tutti i dipendenti della Curia romana, dello Stato della Città del Vaticano, anche operanti al di fuori dello Stato della Città del Vaticano, ma la cui amministrazione sia gestita direttamente dalla Santa Sede.
- ✓ Tale Statuto disciplina anche le controversie individuali e plurime o collettive di lavoro, di cui prevede la soluzione in sede amministrativa di conciliazione o, in difetto di conciliazione, attraverso il giudizio di un Collegio di conciliazione ed

arbitrato (artt. 10 e 11 del Trattato). Tale sistema tende quindi ad evitare ogni coinvolgimento della giurisdizione italiana in materia.

- ✓ La soluzione adottata in generale rispecchia quella prevista in materia di rapporti di lavoro dei dipendenti italiani presso le ambasciate straniere, distinguendo tra il dipendente che svolge una funzione istituzionale propria dell'organizzazione cui appartiene, o un'attività che potrebbe essere svolta presso qualsiasi altro datore di lavoro.
- ✓ L'immunità dalla giurisdizione statale opera solamente per i rapporti di servizio che comportino l'attribuzione al dipendente anche di un minimo potere di disposizione nell'ambito della funzione istituzionale dell'ente.

5. LO STATO DELLA CITTÀ DEL VATICANO: CARATTERI GENERALI

- ✓ Lo Stato della Città del Vaticano è nato il 7 giugno 1929 dall'atto di scambio tra Stato italiano e Santa Sede delle ratifiche dei protocolli costituenti i Patti Lateranensi.
- ✓ Oltre a quanto previsto dai Patti, una tale definizione è data dalla presenza dei tre elementi costitutivi dello Stato:
 - **territorio vaticano**: lo spazio geografico corrispondente con l'estensione dei Palazzi Vaticani, secondo quanto previsto dalla pianta allegata ai Patti stessi (allegato 1)
 - **popolo**: elemento disciplinato dagli artt. 9, 10, 21 com. 1 del Trattato, nonché dalla Legge vaticana circa la cittadinanza ed il soggiorno del 7 giugno 1929. Proprio in questo sta la peculiarità della natura dello Stato della Città del Vaticano, in quanto in esso non esistono cittadini stabili e stanziali. La cittadinanza qui non si acquista secondo i classici canoni dello *ius sanguinis* o dello *ius solii*, ma secondo un criterio *funzionale*, nel senso che essa spetta unicamente in relazione all'incarico ricoperto o del vincolo familiare che lega un cittadino, e si perde qualora il cittadino cessa di svolgere tale incarico

- **sovranità**: risiede qui in capo alla Santa Sede (in senso stretto: il Sommo Pontefice). In caso sede vacante, questa spetta al Collegio cardinalizio, organo deputato all'elezione del nuovo pontefice.
- ✓ Circa la soggettività di diritto internazionale dello Stato del Vaticano, due sono gli indirizzi della dottrina:
 - parte tende a negare soggettività giuridica di diritto internazionale dello Stato della Città del Vaticano (*tesi monista*), in quanto afferma che tale soggettività spetta unicamente alla Santa Sede, essendo in realtà lo Stato della Città del Vaticano un semplice beneficiario di norme internazionali
 - altra parte ritiene invece che lo Stato della Città del Vaticano goda di un'autonoma soggettività internazionale rispetto alla Santa Sede, in relazione della norma internazionale consuetudinaria che prevede essere soggetti di diritto internazionale quegli enti dotati di carattere della statualità (cioè in possesso dei tre elementi costituenti uno Stato: popolo, territorio, sovranità).

6. LO STATO DELLA CITTÀ DEL VATICANO: FONTI DEL DIRITTO ED ORGANIZZAZIONE INTERNA

- ✓ Per quanto riguarda le **fonti del diritto** sono da ricordare:
 - Legge fondamentale del 26 novembre 2000 emanata dal Sommo Pontefice (entrata poi in vigore il 22 febbraio 2001) che sostituisce quella del numero 1 del 1929
 - Le cinque leggi emanate da Pio XI il 7 giugno 1929 che, assieme alla Legge fondamentale, concorrono a definire la struttura generale dello Stato. In particolare sono:
 - Legge numero II sulle fonti del diritto (sostituita dalla Legge LXXI del 1 ottobre 2008)
 - Legge numero III sulla cittadinanza e il soggiorno
 - Legge numero IV sull'ordinamento amministrativo

- Legge numero V sull'ordinamento economico, commerciale e professionale
 - Legge numero VI sulla pubblica sicurezza
 - Il diritto canonico
 - Le leggi ed i regolamenti emanati dai competenti organi vaticani
 - Le norme di diritto internazionale generale e quelle derivanti da Trattati e Accordi dove è parte la Santa Sede
 - Le leggi e gli atti normativi emanati dallo Stato italiano per tutte quelle materie non prese in considerazione dalle leggi precedentemente menzionate
 - Inoltre altra fonte è rappresentata dalla legislazione amministrativa dello Stato italiano vigente in data 1 gennaio 2009
 - Sono altresì fonti i regolamenti della Regione Lazio, della Provincia e del Comune di Roma concernenti la polizia edilizia ed urbana, l'igiene e la sanità pubblica
 - In materia civile e penale gli artt 6 e 9 Legge LXXI del 2009 stabiliscono che in caso di alcune normative è fonte suppletiva la giurisprudenza.
- ✓ Per quanto riguarda la **forma di governo**: monarchia elettiva ed assoluta, in quanto il Sommo Pontefice ha pienezza di poteri legislativo, esecutivo e giudiziario. Durante il periodo di sede vacante tali poteri appartengono al Collegio Cardinalizio, che può, però, deliberare solo in caso di urgenza e con efficacia limitata alla durata della vacatio legis, salvo che tali disposizioni legislative siano poi confermate dal Pontefice eletto. La rappresentanza dello Stato della Città del Vaticano nei rapporti con gli Stati esteri e con gli altri soggetti di diritto internazionale, per le relazioni diplomatiche, è riservata al Sommo Pontefice, che tuttavia la esercita per mezzo del Segretario di Stato. Per cui l'assetto istituzionale è così strutturato:
- **potere legislativo**: esercitato ordinariamente da una commissione cardinalizia (*Pontificia Commissione*) i cui membri sono nominati dal Pontefice ogni 5 anni; è fatta salva la prerogativa del Sommo Pontefice di

riservare a se stesso o ad altre istanze l'esercizio del potere legislativo. In ogni caso, i progetti di legge, attraverso la Segreteria di Stato, sono di volta in volta sottoposti alla valutazione del Sommo Pontefice;

- **potere esecutivo:** esercitato dal Presidente del Governatorato dello Stato della Città del Vaticano, cardinale che presiede la stessa Pontificia Commissione, coadiuvato da un segretario generale e da un vice segretario generale. Tale figura ha rappresentanza giuridica dello Stato, ma non quella di natura internazionalistica; può emanare ordinanze attuative di leggi e regolamenti; dispone della forza pubblica ai fini della sicurezza dello Stato; in caso di urgenza può emanare disposizioni aventi forza di legge, che però dovranno essere confermate entro 90 giorni dal Pontefice;
- **potere giudiziario:** è esercitato a nome del Sommo Pontefice dagli organi costituiti secondo l'ordinamento giudiziario dello Stato. La competenza dei singoli organi è regolata dalla legge. Il Sommo Pontefice, in qualsiasi causa civile o penale, ed in qualsiasi stadio della medesima, può definire l'istruttoria e la decisione ad una particolare istanza, e pronunciare con equità e con esclusione di qualsiasi ulteriore gravame. È facoltà esclusiva del Sommo Pontefice concedere amnistie, indulti, condoni e grazie.

7. RAPPORTI GIURIDICI TRA STATO ITALIANO E STATO DELLA CITTÀ DEL VATICANO

Lo Stato della Città del Vaticano è l'esempio di **Stato enclave**: uno Stato completamente circondato da un altro Stato (in questo caso l'Italia). Questo comporta molteplici e di diversa natura rapporti tra i due Stati. Per questi si ricordano qui alcuni articoli del Trattato:

- art. 5: si pone a carico dello Stato della Città del Vaticano la recinzione del territorio
- art. 6: prevede i necessari allacciamenti idrici, ferroviari, telefonici, elettrici ...
- art. 7: vieta in territorio italiano la costruzione di nuovi edifici che possano costituire intrusione in territorio vaticano
- art. 19: libero transito dei diplomatici e dignitari ecclesiastici in territorio italiano

- art. 20: garantisce il libero transito di merci in luogo italiano diretto in Vaticano con esenzione dei diritti doganali e daziari
- art. 21: piena libertà di transito in Italia di cardinali e vescovi al fine di permettere loro l'accesso al Vaticano
- art 23: le sentenze pronunciate dai tribunali vaticani possono essere deliberate a norma del diritto internazionale privato, sia per quanti riguarda le sentenze civili che quelle penali
- art 22: circa la giurisdizione penale la Santa Sede può delegare, singoli casi o permanentemente, allo Stato Italiano la punizione dei delitti commessi all'interno dello Stato della Città del Vaticano. Concessa la delega l'azione penale diventa obbligatoria per lo Stato italiano e non può essere sottoposta a valutazioni di opportunità. Se l'imputato dopo aver commesso il reato in territorio vaticano trova rifugio in Italia non occorrerà neanche la delega, ma si potrà procedere direttamente su di lui. È prevista anche la consegna allo Stato italiano delle persone imputate di fatti ritenuti delittuosi anche dalle leggi dello Stato della Città del Vaticano che vi ci siano rifugiate o si siano rifugiate negli immobili immuni (in tale caso si faranno intervenire gli agenti di polizia italiani in quanto tali immobili anche se godono dell'extraterritorialità fanno parte a tutti gli effetti del territorio italiano)
- circa la **reciproca notifica degli atti**, in materia penale occorre seguire la normale procedura di notifica in via diplomatica, mentre in materia civile o commerciale le notifiche vengono fatte in Vaticano previa istanza dell'interessato al Procuratore della Repubblica competente che provvederà a inoltrare domanda al promotore di giustizia del tribunale vaticano cui spetterà provvedere alla notifica dell'atto (cfr. Convenzione 6 settembre 1932; Legge 379/1933). In tale Convenzione si prevede che se i convenuti in giudizio in Italia sono la Santa Sede o il Sommo Pontefice in rapporto al suo patrimonio privato, la citazione deve essere fatta al Segretario di Stato; se invece il convenuto è lo Stato della Città del Vaticano la citazione deve pervenire al Governatorato dello Stato della Città del Vaticano.

8. IL REGIME DI PIAZZA SAN PIETRO

Tale piazza è l'unica parte del perimetro dello Stato della Città del Vaticano rimasta aperta al pubblico. Secondo l'art. 3, com.2 del Trattato, tale piazza pur facendo parte della Città del Vaticano, continua ad essere normalmente aperta al pubblico e soggetta ai poteri di polizia delle autorità italiane. Tali autorità si dovranno però fermare ai piedi della scalinata della Basilica (sebbene sia parte integrante della piazza e destinata al culto pubblico), astenendosi anche dall'accedere alla Basilica, salvo che siano invitate ad intervenire dall'autorità competente vaticana.

Nel caso in cui la piazza sia usata per particolari funzioni di culto, e quindi dover sottrarre la piazza stessa al libero transito dei fedeli, le autorità italiane si dovranno mantenere all'esterno della linea del colonnato del Bernini e del suo prolungamento, ad eccezione che vi siano invitate dall'autorità vaticana.

Se un delitto è commesso sulla piazza e il colpevole è catturato dagli agenti italiani o ad essi consegnato dalle autorità vaticane, tale reo si considera "rifugiato" nel territorio italiano, potendo procedere contro di lui senza una richiesta esplicita della Santa Sede (vedi caso dell'attentato di Giovanni Paolo II il 13 maggio 1981).

9. IL CARATTERE SACRO DI ROMA

Per l'art. 1 del Concordato del 1929, in considerazione del carattere sacro di Roma, in quanto sede vescovile del Sommo Pontefice, centro del mondo cattolico e dei pellegrinaggi, il Governo italiano avrà cura di impedire in Roma tutto ciò che possa essere in contrasto col carattere sacro stesso.

Tale cura sembrava comportare l'esercizio di ampi poteri discrezionali al fine di evitare qualsiasi attività sgradita alla Santa Sede.

Tale norma è stata abrogata dell'Accordo del 18 febbraio 1984, dove si prevede solo il riconoscimento da parte dello Stato italiano del particolare significato che riveste Roma, in quanto sede vescovile del Sommo Pontefice, per il mondo cattolico. Se da una parte tale nuova norma non lascia spazio al Governo italiano per limitare l'esercizio dei diritti di libertà, dall'altro pone al legislatore lo stimolo per attivarsi nel senso di predisporre norme

che definiscano meglio la funzione che la città di Roma è chiamata a svolgere in quanto sede vescovile del Sommo Pontefice e centro della cattolicità.

10. LA LIBERTÀ RELIGIOSA NELLA DISCIPLINA INTERNAZIONALE

La libertà religiosa, fin dalla fine del secondo conflitto mondiale, è stata più volte proclamata quale diritto fondamentale dell'uomo., e questo in tutta una serie di convenzioni internazionali, dichiarazioni dell'Onu e da accordi promossi dall'ONU stesso.

A tal fine si ricorda:

- ✓ ***Statuto istitutivo dell'organizzazione del 26 giugno 1945:*** nell'art. 1 si dichiara che tra i fini principali dell'ONU vi è quello di promuovere ed incoraggiare il rispetto dei diritti dell'uomo e delle sue fondamentali libertà, senza distinzioni, e dove i suoi Membri si impegnano a lavorare per il raggiungimento di tale fine
- ✓ ***Convenzioni internazionali, stipulate dall'ONU ed alle quali l'Italia ha aderito,*** nella quali in fattore religioso è garantito sotto diversi aspetti; tali Convenzioni rappresentano a tutti gli effetti dei Trattati internazionali multilaterali che comportano il sorgere di veri e propri obblighi in capo agli Stati ratificanti, che dovranno tradurli in norme giuridiche obbliganti nei confronti dei propri cittadini
- ✓ ***Dichiarazione dei principi approvate dall'Assemblea Generale dell'ONU:*** dove occorre menzionare quella del 10 dicembre 1948 (Dichiarazione Universale di diritti dell'uomo), dove il fattore religioso è dichiarato come diritto di libertà garantito contro ogni forma di discriminazione
- ✓ ***Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo:*** sancita a Roma il 4 novembre 1950 ed entrata in vigore il 3 settembre 1953 (in Italia vedi Legge 848/1955). In tale Convenzione si garantisce ad ogni persona il diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione. Tale diritto prevede la possibilità di cambiare religione o credo, così come quella di manifestare la propria religione ed il proprio credo individualmente o collettivamente, in pubblico o in privato, mediante il culto, l'insegnamento, l'osservanza e la pratica dei riti. Unico limite a tale esercizio di tali libertà è legato alle norme relative all'osservanza e il mantenimento dell'ordine pubblico, e la protezione degli altrui diritti. Inoltre, l'art. 2 del Protocollo

addizionale riconosce il diritto all'istruzione che non può essere rifiutato a nessuno e che lo Stato nelle funzioni che assume in campo educativo ed istruttivo deve rispettare il diritto dei genitori di assicurare tale istruzione e insegnamento secondo le loro convinzioni religiose e filosofiche.

- ✓ Esistono altri atti internazionali che contengono dichiarazioni di principio in materia religiosa, ma che non assumono alcun valore giuridicamente vincolante (esempio ne sono: la Conferenza sulla sicurezza e cooperazione in Europa – CSCE – che dal 1994 prende il nome di Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione europea – OSCE; i documenti stipulati a conclusione del Congresso di Madrid del 1983 e di Vienna del 1989; la Dichiarazione conclusiva della Conferenza dei Capi di Stato e di Governo della CSCE di Budapest del 1994).