

CONSIDERAZIONI SUL RAPPORTO TRA DIRITTO CANONICO E DIRITTO INTERNAZIONALE*

Vincenzo Buonomo^a

Fechas de recepción y aceptación: 23 de octubre de 2014, 12 de marzo de 2015

Riassunto: La relazione tra il diritto canonico e il diritto internazionale mette in evidenza atti e fatti giuridici che interessano congiuntamente, e a volte simultaneamente, i due ordinamenti che operano in piena autonomia. Infatti l'ordinamento canonico è destinatario di norme internazionali generali o stabilisce rapporti con gli ordinamenti statali attraverso trattati (è il caso dei concordati), come pure si relaziona con l'ordinamento di altri soggetti di diritto internazionale di cui recepisce le norme o rinvia ad esse (è il caso di norme emanate da Organizzazioni intergovernative). Questa relazione ha come presupposto sostanziale la presenza della Santa Sede nella Comunità delle Nazioni, quale soggetto di diritto internazionale. L'articolo procede all'analisi di alcuni aspetti di maggiore interesse per il giurista: *a)* la soggettività internazionale della Santa Sede, quale organo centrale di governo della Chiesa cattolica; *b)* l'autorità e i poteri esercitati

^a Professore ordinario di diritto internazionale nella Facoltà di Diritto Civile della Pontificia Università Lateranense dove è Direttore del *Dipartimento di Studi sulla Comunità internazionale* e del Corso di laurea in giurisprudenza.

Correspondencia: Piazza S. Giovanni in Laterano, 4. 00120. Stato Città del Vaticano.
E-mail: buonomo@pul.it

* Relazione tenuta alla "Clausura de las XII Conversaciones de Derecho Canónico de la Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir, 3 febbraio 2014.



dalla Santa Sede sullo Stato della Città del Vaticano e pertanto la rilevanza che l'ordinamento internazionale riserva a questa sovranità territoriale; *c*) i modi in cui l'ordinamento giuridico della Santa Sede recepisce e applica le norme internazionali e il suo apporto alla maturazione del diritto internazionale contemporaneo; *d*) le relazioni della Santa Sede con le Organizzazioni intergovernative, la sua presenza nelle Conferenze internazionali e i conseguenti assetti nel suo profilo normativo e istituzionale.

Parole chiave: Santa Sede, soggettività internazionale, diritto canonico, ordinamento internazionale, recepimento, Organizzazioni intergovernative.

Abstract: The relationship between canon law and international law highlights some legal acts and facts that jointly, and sometimes simultaneously, affect these two fully independent legal orders. In fact, the canonical legal system is recipient of the international general principles, establishes relations with statehood juridical system through treaties (e.g. the case of the concordats) and relates to the legal order of other subjects of international law by transposing and referring to their rules (e.g. the rules emanated from Intergovernmental Organizations). This relationship is permitted by the presence of the Holy See in the Community of Nations, as a subject of international law. This article analyses some interesting aspects for a lawyer: *a*) the international subjectivity of the Holy See, as the central government of the Catholic Church; *b*) the authority and powers exercised by the Holy See over the Vatican City State and, therefore, the importance that the international law assigns to this territorial sovereignty; *c*) the modalities through which the domestic law of the Holy See transposes and implements international rules or standards and the contribution of the Holy See to the development of contemporary international law; *d*) the relations of the Holy See with Intergovernmental Organizations, its presence in international Conferences and the resulting consequences in its regulatory and institutional framework.

Keywords: Holy See, international legal personality, canon law, international legal order/system, transposition of international law, Intergovernmental Organizations.



1. INTRODUZIONE

La relazione tra il diritto canonico e il diritto internazionale è in genere descritta come il rapporto fra due ordinamenti che, costituiti ed operanti in piena autonomia, presentano necessariamente confronti e collegamenti. A determinarli sono le relazioni giuridiche e cioè il realizzarsi di atti e fatti che interessano congiuntamente, e a volte simultaneamente, i due ordinamenti. In effetti l'ordinamento canonico è destinatario di norme internazionali generali o stabilisce rapporti con gli ordinamenti statali attraverso trattati (è il caso dei concordati); come pure si relaziona con l'ordinamento di altri soggetti di diritto internazionale recependone le norme o ad esse rinviando (è il caso di norme emanate da Organizzazioni intergovernative alle quali l'ordinamento canonico rinvia o che immette al suo interno).

Questo sistema di relazioni, costante nella durata e concreto nei contenuti, ha come presupposto sostanziale la presenza della Chiesa cattolica nella Comunità internazionale che la Chiesa, nella sua dottrina, considera il livello più elevato della convivenza tra i diversi membri della famiglia umana¹. La Comunità internazionale si presenta, infatti, come una realtà composita dove coesistono diversità di soggetti e strutture caratterizzati da un'unità di fini, sintetizzata da obiettivi quali la preminenza del diritto, la pace, la sicurezza, la cooperazione, lo sviluppo, la tutela della persona e dei popoli con i loro diritti fondamentali.

La Chiesa si colloca in tale contesto con una sovranità di tipo spirituale a cui sono soggette persone (*christifideles*) ed istituzioni. La dimensione spirituale e quella societaria rimangono tra loro inscindibili e nelle relazioni giuridiche sono strutturate mediante uno specifico ordinamento, originario ed autonomo nel fondamento, nell'articolazione e nel modo di procedere. Questa connotazione ha portato la dottrina classica del *diritto pubblico ecclesiastico* a considerare la Chiesa, al pari degli Stati, come una *societas iuridice perfecta*², un'espressione oggi

¹ Convivenza che, seguendo il principio di sussidiarietà, si struttura nella famiglia, nella società civile con le sue forme di organizzazione sociale, nelle singole comunità politiche o Stati e quindi nella comunità delle genti. Cf. *Compendio di Dottrina Sociale della Chiesa*, Città del Vaticano 2001, Cap. 9.

² Cf. tra gli altri, uno dei classici trattati: OTTAVIANI, A., *Institutiones iuris publici ecclesiastici* 1, Città del Vaticano 1958⁴, p. 357 ss. Tra gli studi più recenti su questa prospettiva VALDRINI, P., *Comunità, persone, governo*, Città del Vaticano 2013; DALLA TORRE, G., *La città sul monte: contributo ad una teoria canonistica sulle relazioni fra Chiesa e Comunità politica*, Roma 2007³.



traducibile nel concetto di ordinamento giuridico primario ed originario di una comunità di persone unite dal vincolo del battesimo. Si tratta di un'immagine che esprime non solo un'autonomia dei fini e della funzione autoritativa rispetto a poteri ad essa esterni (è la sovranità), ma anche una fisionomia istituzionale propria (è l'auto-organizzazione) strutturata sulla base di un insieme di regole giuridiche prodotte al suo interno (è l'originarietà). Uno sguardo alle relazioni internazionali mostra immediatamente che con questa fisionomia la Chiesa cattolica agisce da sempre nella Comunità delle Nazioni, assumendo quel carattere di "potenza" (*puissance*) – secondo un'espressione tipica che il diritto internazionale applica ai suoi soggetti³ per definirne la capacità sovrana, distinta nelle finalità dalle altre istituzioni (Stati e Organizzazioni intergovernative) che della vita internazionale sono protagoniste. Un fatto che oggi può essere colto in modo ancor più chiaro attraverso il rapporto di reciprocità Chiesa-Mondo delineato dal Concilio Vaticano II⁴ per esprimere da un lato l'interesse della Chiesa e della sua missione per la Comunità internazionale, e soprattutto l'interesse per i *fatti* che in essa accadono; dall'altro l'interesse che la Comunità internazionale, i suoi membri e le sue forme di organizzazione, manifestano per la missione della Chiesa. Si tratta di un interesse reciproco che la storia ha ampiamente conosciuto e dibattuto, e che perdura anche nell'attuale contesto delle relazioni internazionali che pur avendo definitivamente abbandonato ogni riferimento a pretese o a privilegi di tipo confessionale, hanno mantenuto – e forse accresciuto – l'interesse per il fattore religioso. Il diritto internazionale moderno e contemporaneo, infatti, si configura come *a*-confessionale, ma non *a*-religioso, anzi l'elemento religioso è presente e operante almeno in due prospettive sostanziali: quale ispiratore del livello normativo, come mostra la radice religiosa di diversi tra i *principi generali e cogenti* o tra le *obbligazioni erga omnes* che contraddistinguono l'odierno diritto

³ Cf. in tal senso la posizione di ARANGIO-RUIZ, G. (JR), «Note sulla personalità internazionale della Santa Sede», in *La politica internazionale della Santa Sede 1965-1990*, ed. BARBERINI, G., Napoli 1992, pp. 24-38. Nello stesso volume interessanti le annotazioni critiche rivolte da BADIALI, G., «In tema di personalità internazionale della Santa Sede», in *Ibid.*, pp. 119-122. Un'applicazione del concetto di *puissance* alla Santa Sede che si manifesta nella sua attività internazionale è articolata da DE LA BRIÈRE, Y.- M. L., «La condition juridique de la Cité du Vatican», in *Recueil des Cours* 33 (1930) p. 160 ss.; BARBERINI, G., «Le Saint-Siège et la notion de puissance en droit international», in *Année Canonique* 42 (2000) pp. 37-50.

⁴ Si veda in particolare GS, Capitolo Quarto.



internazionale; e quale ambito da tutelare, in particolare per prevenire la violazione del principio di uguaglianza, non più confuso con la sola discriminazione, ma riferito all'*identità religiosa* o basata sulla religione di persone e comunità.

Un'osservazione attenta dei profili giuridici e istituzionali, però, mostra che l'articolata relazione tra la Chiesa e la Comunità internazionale si manifesta in modo diretto attraverso l'attività della Santa Sede che l'ordinamento canonico definisce come la suprema autorità nella Chiesa, e il diritto internazionale annovera tra i suoi soggetti. Quello tra Chiesa e Santa Sede è un legame evidente non solo per la vita ecclesiale, ma anche nel particolare contesto del diritto internazionale dove sono rilevanti atti e fatti posti in essere dall'ufficio del Romano Pontefice nell'esercitare la funzione di autorità centrale della società ecclesiale. Per cogliere questa peculiare funzione è necessario partire da elementi che direttamente riguardano gli istituti giuridici e la prassi propria del diritto internazionale, ma avendo presente la necessità di conciliarli con lo specifico dell'ordinamento canonico, delle sue norme, ma soprattutto del suo fondamento e delle sue fonti⁵. A questa peculiarità di funzione si aggiunge la condizione giuridica assunta dalla Santa Sede a partire dal 1929 nell'esercitare anche piena e assoluta sovranità sull'estensione territoriale costituita dallo Stato della Città del Vaticano. Realtà, quest'ultima, istituita proprio mediante norme internazionali che dalla sola radice pattizia – il *Trattato Lateranense* concluso dalla Santa Sede con l'Italia – hanno esteso la loro efficacia all'intero ordinamento della Comunità internazionale, assumendo rilevanza oggettiva per i suoi membri.

Un quadro così peculiare e composito impone un preciso percorso logico e metodologico per comprendere la relazione tra il diritto internazionale e il diritto canonico. Anzitutto va inquadrata e studiata la presenza della Santa Sede nella Comunità internazionale avendo come presupposti gli aspetti direttamente

⁵ Indubbiamente per l'ordinamento internazionale, il riferimento a tali elementi potrebbe apparire superfluo ai fini di evidenziare e valutare la presenza della Santa Sede, come del resto avviene per tutti i soggetti di diritto internazionale. Ma, nell'economia del presente contributo, ci sembra fortemente riduttivo tralasciare la *natura propria* del soggetto Santa Sede quale elemento che, come si vedrà, ispira la sua condotta nelle relazioni internazionali, volta a perseguire le finalità che della Comunità internazionale sono proprie e quindi ricorrendo al pari degli altri soggetti agli strumenti previsti dal diritto internazionale.



teologico-dottrinali⁶, ma considerando in particolare le implicazioni di ordine giuridico relative all'ordinamento *interno* della Santa Sede nel momento in cui si relaziona con quello internazionale. Si tratta di procedere ad un'analisi orientata verso alcuni aspetti essenziali e di maggiore interesse per il giurista:

- a) la soggettività internazionale della Santa Sede, quale organo centrale di governo o esponenziale della Chiesa cattolica;
- b) l'autorità e i poteri esercitati dalla Santa Sede sullo Stato della Città del Vaticano e pertanto la rilevanza che l'ordinamento internazionale riserva alla sua sovranità territoriale;
- c) la recezione e l'applicazione delle norme internazionali da parte dell'ordinamento giuridico della Santa Sede e il suo apporto alla maturazione del diritto internazionale contemporaneo;
- d) le relazioni della Santa Sede con le Organizzazioni intergovernative, la sua presenza nelle Conferenze internazionali e i conseguenti assetti nel profilo normativo.

A concorrere in questo esame, oltre ai criteri propri del diritto internazionale, sarà la costante valutazione di quanto effettivamente scaturisce dalla presenza della Santa Sede per la vita della Comunità internazionale, rilevando attraverso la prassi i principi o gli istituti giuridici corrispondenti⁷. Una scelta di metodo che trae fondamento da due presupposti, che sono essenziali per il giurista:

- a) il decentramento delle funzioni, che è carattere strutturale dell'ordinamento internazionale diversamente da quelli interni. È quanto sintetizzano i caratteri dell'indipendenza (*superiorem non recognoscentes*) e della sovranità (*par in parem non habet iurisdictionem*) che sono propri dei soggetti di diritto internazionale;

⁶ Si rinvia alla vasta bibliografia in materia, ampiamente sintetizzata da BARBERINI, G., *Le Saint-Siège sujet souverain de droit international*, Paris 2003, p. 21 ss.

⁷ In proposito va precisato che la questione riguarda non solo le fonti tradizionali del diritto internazionale, ma anche la cosiddetta *soft law*, anzitutto quella emanata da Organizzazioni intergovernative, organismi o Conferenze (per esempio: dichiarazioni, piani d'azione, raccomandazioni e risoluzioni generali).



- b) la natura propria della Santa Sede sia nel suo ordine interno che nella sua partecipazione alla dinamica politica e alle situazioni giuridiche internazionali.

2. DIRITTO INTERNAZIONALE E SOGGETTIVITÀ INTERNAZIONALE DELLA SANTA SEDE

Se quello della presenza internazionale della Santa Sede resta un tema oggetto di molteplici indagini e studi, altrettanto numerose sono le posizioni presenti in dottrina, spesso tra loro contrapposte, anche se tutte formalmente valide⁸. Un interesse, ampio ed articolato, che consente a queste annotazioni di avere come presupposto l'approfondimento degli aspetti teorici e dottrinali del tema, e di soffermarsi piuttosto sugli elementi direttamente riferibili al diritto e alla prassi internazionale, coniugandoli con l'ordinamento interno in cui la Santa Sede opera⁹. Un approccio giustificato anzitutto alle implicazioni derivanti dalla relazione esistente tra la Chiesa cattolica, la Santa Sede e lo Stato della Città del Vaticano, quali realtà che nel contesto della scienza giuridica, e a seconda dei differenti approcci, si vedono attribuita la soggettività o almeno la capacità di operare nel contesto internazionale.

⁸ A riguardo esiste un'ampia bibliografia. Si vedano ad esempio: BARBERINI, G., *Le Saint-Siège sujet souverain de droit international*, cit.; MALUWA, T., «The Holy See and the Concept of the International Legal Personality: Some Reflections», in *Comparative and International Law Journal of Southern-Africa* 19 (1986) pp.1-26; FERLITO, S., *L'attività internazionale della Santa Sede*, Milano 1988, in particolare il Capitolo I; RUDA SANTOLARIA, J. J., *Los sujetos de derecho internacional: el caso de la Iglesia Católica y del Estado de la Ciudad del Vaticano*, Lima 1995; ARANGIO RUIZ, G. (JR), «On the Nature of the International Personality of the Holy See», in *Revue Belge de Droit International* 29 (1996) pp. 354-369; BUONOMO, V., «Considerazioni sul rapporto Santa Sede-Comunità internazionale», in *Ius Ecclesiae* 8 (1996) pp. 3-33. Piuttosto in una prospettiva storica e generale, con riferimenti alla Santa Sede, alla Chiesa Cattolica e allo Stato Vaticano si veda GRATSCH, E. J., *The Holy See and the United Nations 1945-1995*, New York 1997; ARAUJO, R. J., «The International Personality and Sovereignty of the Holy See», in *Catholic University Law Review* 50 (2001) pp. 291-360; *Nations et Saint-Siège au XX siècle*, ed. CARRÈRE D'ENCAUSSE, H. – LEVILLAIN, P., Paris 2003; HAULE, R. R., *Der Heilige Stuhl/Vatikanstaat im Völkerrecht*, Lohmar 2006.

⁹ Una prospettiva di analisi che tende a cogliere quanto si realizza nell'ordinamento internazionale in termini normativi e pratici. Così in dottrina CIPROTTI, P., «La posizione internazionale della Santa Sede alla luce di recenti documenti inediti», in *La Comunità Internazionale* 29 (1974) p. 413 ss.



L'ordinamento canonico indica nella Santa Sede l'organo centrale del governo della Chiesa, spiegandolo in modo chiaro nel can. 361 del *Codice di diritto canonico* (CIC) o nel can. 48 del *Codice dei Canonici delle Chiese orientali* (CCEO)¹⁰: “Col 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 Curia Romana”. A tale precisa definizione si affianca una distinzione altrettanto chiara che, se collegata alla struttura e alle regole dell'ordinamento internazionale, indica che la Santa Sede opera come l'organo centrale del governo della Chiesa cattolica e cioè di un'entità per sua natura sovrana, originaria e con un'autonoma capacità e poteri di auto-organizzazione; inoltre, in questa funzione di governo, il Papa si avvale anche di un apposito apparato istituzionale. Da questo quadro strutturale e terminologico la scienza canonistica ha elaborato una duplice connotazione dell'espressione Santa Sede, considerandola:

- a) in *senso stretto*, e cioè come la funzione primaziale del Vescovo della Chiesa di Roma, “in cui permane l'ufficio concesso dal Signore singolarmente a Pietro (...); egli perciò in forza del suo ufficio, ha potestà ordinaria suprema, piena, immediata e universale sulla Chiesa, potestà che può sempre esercitare liberamente” (CIC, can. 331). Così considerata la Santa Sede è dunque l'ufficio del Papa, segno visibile dell'unità della Chiesa, costituita dalle “Chiese locali, nelle quali e dalle quali sussiste la sola e unica Chiesa cattolica” (can. 368);
- b) in *senso ampio*, e cioè riferita anche gli organi centrali del governo della Chiesa mediante i quali il Papa esercita il suo ufficio (*munus petrino*): è la Curia Romana, quale insieme di organi e organismi attraverso cui “il Sommo Pontefice è solito trattare le questioni della Chiesa universale, e che in

¹⁰ Esiste tra i due canoni una differenza che è motivata esclusivamente da un criterio temporale, in ragione cioè della promulgazione successiva del CCEO. Infatti quanto alla specificazione di cosa sia la Santa Sede in *senso ampio*, nel CIC si parla di “Dicasteria aliaque Curiae Romanae Instituta” in luogo di “Secretaria Status, Consilium pro publicis Ecclesiae negotiis, aliaque Romanae Curiae Instituta”, mentre nel CCEO tale elencazione è assente, essendo intervenuta nel frattempo la riforma della Curia Romana con la Costituzione Apostolica *Pastor Bonus* del 1988 [cf. IOANES PAULUS PP. II, «Constitutio Apostolica “Pastor Bonus”, de Romana Curia, 28.6.1988», in *AAS* 80 (1988) pp.841-934(= *Pastor Bonus*)]. Nel can. 48 del CCEO inoltre si riprende la formulazione del CIC del 1917 “nisi aliter iure caveatur”.



suo nome e con la sua autorità adempie alla propria funzione per il bene e a servizio delle Chiese” (can. 360).

Si aggiunge poi, nella circostanza della *Sede vacante* (per morte o per valida rinuncia del Romano Pontefice) la funzione del Collegio dei Cardinali – che è poi l’organo che elegge il Papa – al quale il can. 335 del CIC affida “*il governo della Chiesa solamente per il disbrigo degli affari ordinari o di quelli indilazionabili*” nei limiti tracciati da una specifica e dettagliata normativa¹¹.

Continuando, però, la lettura delle norme canoniche riguardanti la Santa Sede, emergono alcuni aspetti che per il diritto internazionale appaiono almeno inusuali, pur non contrastando con i suoi principi fondamentali o le sue regole dispositive¹², poiché non trovano un’immediata coincidenza con la condizione di altri soggetti del medesimo ordinamento. Tuttavia, alcuni rilievi permettono al giurista di eliminare ogni possibile anomalia.

Anzitutto è necessario precisare che chi agisce a livello internazionale sotto il nome di Santa Sede è sempre il Romano Pontefice¹³ e non la Curia Romana. Questo nonostante la prassi evidenzi che in tempi recenti la presenza internazionale della Santa Sede, in particolare nei contesti intergovernativi, tende a *specializzarsi*: infatti, sempre più a tale azione concorrono i differenti Dicasteri e

¹¹ Al momento quelle contenute nella Costituzione Apostolica *Universi Dominici Gregis* emanata da Giovanni Paolo II il 22 febbraio 1996 [cf. IOANNES PAULUS PP. II, «Constitutio Apostolica “*Universi Dominici Gregis*”, de Sede Apostolica vacante deque Romani Pontificis electione, 22.2.1996», in *AAS* 88 (1996) pp. 305-343 (= *Universi Dominici Gregis*)], alla quale si aggiungono le modifiche introdotte da Benedetto XVI con il Motu Proprio *Normas nonnullas*, il 22 febbraio 2013 (cf. BENEDICTUS PP. XVI, «Litterae Apostolicae Motu Proprio datae “*Normas nonnullas*”. De nonnullis mutationibus in normis ad electionem Romani Pontificis attinentibus, 22.2.2013», in *AAS* 105 (2013) pp. 253-257). Quanto agli aspetti che interessano il diritto internazionale va segnalata la competenza che durante la *Sede vacante* è attribuita al Cardinale Decano del Collegio Cardinalizio per i rapporti con il Corpo Diplomatico accreditato presso la Santa Sede (cf. *Universi Dominici Gregis*, 19).

¹² Naturalmente questi rilievi riguardano quasi esclusivamente il profilo teorico del discorso, poiché in pratica (e cioè secondo il principio di effettività che regge la prassi internazionale) la questione assume aspetti marginali se non addirittura è da ritenersi inesistente.

¹³ È questa la posizione classica sia della canonistica (cf. per tutti WERNZ, F. J., *Ius Decretalium* 2/2, Romae 1906, p. 336 ss.) sia degli internazionalisti che hanno affrontato la questione avendo presente il diritto interno della Santa Sede (cf. per tutti la sistematica di DE LA BRIÈRE, Y.- M. L., «La condition juridique de la Cité du Vatican» *cit.* pp. 113-165).



istituzioni della Curia Romana in ragione della loro competenza¹⁴. Non si tratta, però, di una presenza internazionale della Santa Sede in *sensu ampio*, bensì di un elemento rilevante esclusivamente agli effetti interni ed assolutamente ininfluyente per l'ordinamento internazionale¹⁵. Il riferimento esclusivo al Papa è dato da ragioni di ordine giuridico – canonico e, di conseguenza, internazionale – e non solo da motivi di carattere storico¹⁶. È sufficiente richiamare come alla capacità di porre in essere atti con rilevanza internazionale corrispondano effetti localizzabili esclusivamente sull'ufficio del Papa – la Santa Sede in senso stretto – in forza della sua autorità che è “suprema, piena, immediata e universale” nell'ordinamento della Chiesa (CIC, can. 331).

Secondo il diritto internazionale questo significa che, come conseguenza di un illecito, non si può applicare il principio della responsabilità internazionale agli organi della Curia Romana (diversamente da quanto può avvenire nel caso degli

¹⁴ Diversamente la questione va posta per la Segreteria di Stato che storicamente si configura come l'organismo curiale che direttamente «coadiuva da vicino il Sommo Pontefice nell'esercizio della sua suprema missione» (*Pastor Bonus*, art. 39), ad iniziare dall'attività internazionale. In tal senso operano ambedue le Sezioni che la costituiscono: la Prima Sezione con compiti direttamente inerenti allo *ius legationis* - attivo e passivo - del Romano Pontefice (cf. *ibid.*, art.41 §1: “Alla Prima Sezione spetta (...) di regolare la funzione dei Rappresentanti della Santa Sede e la loro attività, specialmente per quanto concerne le Chiese locali; spetta ad essa di espletare tutto ciò che riguarda i Rappresentati degli Stati presso la Santa Sede”); la Seconda Sezione per quegli ambiti che direttamente riguardano le relazioni internazionali della Santa Sede (cf. *ibid.*, artt. 45-46). Si veda su questi aspetti BUONOMO, V., «La Segreteria di Stato. Competenze nella funzione diplomatica», in *La Curia Romana secondo la Costituzione Apostolica “Pastor Bonus”*, ed. BONNET, P. - GULLO, C., Città del Vaticano 1990, pp. 177-188.

¹⁵ Qualcosa di analogo avviene del resto per gli Stati, la cui funzione internazionale, propria del potere esecutivo, non è più esercitata esclusivamente dal Ministero degli Affari Esteri, ma vede il concorso di singoli Dicasteri *ratione materiae*, fermo restando che la qualificazione di organi statali deputati alle funzioni internazionali rimane circoscritta: Capo di Stato, Capo di Governo, Ministro degli esteri, Agente diplomatico, Capo delle forze armate in caso di conflitto, secondo una normativa consolidata.

¹⁶ Tali motivi, pur importanti, non possono limitare la presenza internazionale della Santa Sede al suo legame storico con gli Stati cristiani sorti dal dissolvimento della *Respublica Christiana* medioevale, ovvero al riconoscimento della personalità internazionale della Sede Apostolica da parte degli Stati cattolici. I. Brownlie sostiene: “probably the personality of political and religious institution of this type [the Holy See] can only be relative to those states prepared to enter into relations with them on International plane” (cf. *Brownlie's Principles of International Law*, ed. CROWFORD, J., Cambridge 2012, pp. 124-125). Tesi tra l'altro confutata dai rapporti internazionali - diplomatici o pattizi - stabiliti dalla Santa Sede anche con Stati non cristiani, e in via più generale dal principio di a-confessionalità che caratterizza la Comunità internazionale contemporanea.



Stati, in relazione allo *Stato-apparato*), o quello della responsabilità collettiva riferita allo *Stato-comunità* (con la possibilità di azioni e contromisure che colpiscono anche i singoli individui di uno Stato). La questione è chiaramente diversa per la responsabilità internazionale in materia penale, di cui possono essere oggetto anche *individui-organo* in caso di repressione di illeciti che hanno rilevanza internazionale. Un aspetto quest'ultimo valido anche per la Santa Sede, come mostra il riferimento ai *crimina iuris gentium* operato di recente con l'introduzione della responsabilità penale per tali crimini¹⁷; o quanto alla responsabilità penale di *individui-organo* che operano nell'ambito della Santa Sede in relazione a condotte sanzionate dall'ordinamento internazionale, prevista da specifiche disposizioni introdotte dal Legislatore canonico, come:

- a) il Motu Proprio per la prevenzione ed il contrasto delle attività illegali in campo finanziario e monetario, emanato da Benedetto XVI il 30 dicembre 2011, che riconoscendo gli sforzi della Comunità internazionale di dotarsi “di principi e strumenti giuridici che permettano di prevenire e contrastare il fenomeno del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo (...) approva questo impegno ed intende far proprie queste regole nell'utilizzo delle risorse materiali che servono allo svolgimento della propria missione”¹⁸;

¹⁷ Richiamati dalla «Legge N. VIII: Norme complementari in materia penale dello Stato della Città del Vaticano, 11.7. 2013», in <http://www.vaticanstate.va/content/dam/vaticanstate/documenti/leggi-e-decreti/Normative-Penali-e-Amministrative/Legge%20n.%20VIII%20%20Norme%20complementari%20in%20materia%20penale.pdf> (consultato 3.1.2014). Quanto alla rilevanza di tali crimini va ricordato che la Santa Sede è parte delle *Convenzioni di diritto internazionale umanitario*, ma non dello *Statuto della Corte Penale Internazionale* che amplia i contenuti dei *crimina iuris gentium* pur avendo partecipato nel 1998 alla Conferenza Diplomatica istitutiva della Corte. In proposito va ricordato l'apporto della Santa Sede all'elaborazione dell'art. 7 sui crimini contro l'umanità e la definizione (7.2. f) di “gravanza forzata” (*enforced pregnancy*). Sempre in relazione alla Corte Penale Internazionale va considerato anche il contributo alla formulazione dell'art. 73 delle *Rules of Procedures and Evidence* (testo in: <http://www.icc-cpi.int/iccdocs/PIDS/legal-texts/RulesProcedureEvidenceEng.pdf>) (consultato 3.1.2014) che inserisce la confessione nel più ampio contesto del “segreto professionale”, riprendendo i due elementi contenuti nel can. 983 del CIC: il segreto della confessione e il sigillo sacramentale della stessa.

¹⁸ Cf. BENEDICTUS PP. XVI, «Litterae Apostolicae Motu Proprio datae “Per la prevenzione ed il contrasto delle attività illegali in campo finanziario e monetario”, 30.12.2010», in AAS 103 (2011) n. 1 p. 7.



- b) il Motu Proprio *per la prevenzione e del contrasto del riciclaggio, del finanziamento del terrorismo e della proliferazione delle armi di distruzione di massa*, emanato da Francesco l'8 agosto 2013, che rinnova "l'impegno della Santa Sede nell'adottare i principi e adoperare gli strumenti giuridici sviluppati dalla Comunità internazionale, adeguando ulteriormente l'assetto istituzionale al fine della prevenzione e del contrasto del riciclaggio, del finanziamento del terrorismo e della proliferazione delle armi di distruzione di massa"¹⁹;
- c) il Motu Proprio emanato da Francesco l'11 luglio 2013 *sulla giurisdizione degli organi giudiziari vaticani in materia penale*, che è estesa agli organi e al personale della Curia Romana e ai responsabili degli enti dipendenti dalla Santa Sede, ritenendo "(...) necessario che la comunità internazionale adotti idonei strumenti giuridici i quali permettano di prevenire e contrastare la criminalità, favorendo la cooperazione giudiziaria internazionale in materia penale"²⁰;
- d) il Motu Proprio *con il quale è approvato il nuovo Statuto dell'Autorità di Informazione Finanziaria (AIF)*, emanato da Francesco il 15 novembre 2013²¹, che conferma la collocazione dell'Autorità come "organo connesso" alla Curia romana.

Si tratta di disposizioni che, oltre al loro obiettivo specifico, immediatamente aprono un nuovo spazio di riflessione per il giurista circa i modi che il diritto internazionale e il diritto canonico hanno di relazionarsi, in questo caso nello specifico della materia patrimoniale²².

¹⁹ Cf. FRANCESCO PP, «Lettera Apostolica in forma di "motu Proprio" per la prevenzione ed il contrasto del riciclaggio del finanziamento del terrorismo e della proliferazione di armi di distruzione di massa, 8.8.2013», in *L'Osservatore Romano* 153/182 (9 agosto 2013) p. 1.

²⁰ Cf. FRANCISCUS PP, «Litterae Apostolicae Motu proprio datae de iudicialium instrumentorum iurisdictione civitatis Vaticanae super re poenali, 11.7.2013», in *AAS* 105 (2013) p. 651.

²¹ Cf. FRANCESCO PP, «Lettera Apostolica in forma di "motu Proprio". Nuovo statuto per l'Autorità di informazione finanziaria, 15.11.2013», in *L'Osservatore Romano* 153/265 (17-18 novembre 2013) p. 7.

²² Per altro già con il *Motu Proprio* del 30 dicembre 2011, il Legislatore procedeva a due fondamentali inserimenti nell'ordinamento canonico: il principio della responsabilità penale amministrativa degli enti, con effetti anche per gli organi della Curia Romana, operando così un cambiamento strutturale rispetto alla concezione fondata sulla radice romanistica del principio *societas delinquere non potest* (cambiamento confermato anche dal *Motu Proprio* emanato da Francesco l'11 agosto 2013



In secondo luogo va considerato quanto emerge dal can. 113 §1 del CIC che sulla base del diritto divino – ovvero del fondamento del diritto canonico – qualifica la Santa Sede (insieme con la Chiesa cattolica) come “persona morale”, determinandone la natura di elemento strutturale della Chiesa, legittimandola ad essere titolare di diritti e di doveri (è la personalità giuridica) e conferendole la piena capacità di operare nell’ordinamento canonico (è la soggettività giuridica) in base a precise funzioni e competenze. Coerente con la fisionomia costituzionale della Chiesa, la richiamata norma codiciale si riferisce in questo caso alla Santa Sede in *senso stretto*, e dunque al Romano Pontefice.

Ad una lettura svolta secondo le categorie della teoria generale del diritto, compreso quello internazionale, la previsione del can. 113 potrebbe significare che per l’ordinamento interno la Chiesa e la Santa Sede sono sullo stesso piano, manifestando ambedue le entità i caratteri della sovranità (un’autorevole dottrina canonistica parlava in proposito di *doppia soggettività internazionale*). Una difficoltà apparente, risolta invece dal rapporto strutturale tra la Chiesa ed il suo organo di governo centrale che fa del Papa il centro visibile dell’unità della Chiesa e della sua sovranità spirituale, come precisa il menzionato can. 331 quanto al *munus petrino*: “*Il Vescovo della Chiesa di Roma, in cui permane l’ufficio concesso dal Signore singolarmente a Pietro, primo degli Apostoli, e che deve essere trasmesso ai suoi successori, è capo del Collegio dei Vescovi, Vicario di Cristo e Pastore qui in terra della Chiesa universale; egli perciò, in forza del suo ufficio, ha potestà ordinaria suprema, piena, immediata e universale sulla Chiesa, potestà che può sempre esercitare liberamente*”.

Inoltre, alla luce della recente prassi internazionale le argomentazioni in precedenza esposte pongono un consistente interrogativo quanto al soggetto che possiede (o a cui riconoscere²³) la soggettività di diritto internazionale. Problema

in relazione alla «Legge N. VIII: Norme complementari in materia penale...»); l’inserimento tra gli organi della Curia Romana di un’apposita struttura, l’*Autorità di Informazione Finanziaria* (AIF) per la prevenzione e il contrasto del riciclaggio dei proventi di attività criminose e del finanziamento del terrorismo «conferendo ad essa la personalità giuridica canonica pubblica (cf. BENEDICTUS PP. XVI, «Litt. Ap. M. Pr. “*Per la prevenzione ed il contrasto delle attività illegali in campo finanziario e monetario*”...» cit. n. 1 p. 7).

²³ Il termine “riconoscere” è usato in relazione al significato attribuitogli dall’odierno diritto internazionale, e senza alcun riferimento al controverso istituto giuridico utilizzato storicamente quando nuovi soggetti si ponevano sulla scena internazionale.



non nuovo se si pensa che un tentativo di risposta da parte dell'ordinamento canonico venne ipotizzato nel contesto della riforma post-conciliare dell'ordinamento canonico nella *Lex Ecclesiae Fundamentalis* (LEF) che nell'ultimo schema di elaborazione, al can. 54 §1, attribuiva la personalità internazionale alla Chiesa cattolica²⁴. Secondo tale progetto – poi abbandonato con la promulgazione del nuovo *Codice* nel 1983 – la Santa Sede eserciterebbe una sovranità internazionale che le proviene dall'essere l'organo supremo del governo della Chiesa. Per l'ordinamento canonico tale impostazione resta legata all'idea della LEF, che ha rappresentato un tentativo di chiarire la differenza tra norme costituzionali e norme ordinarie, e inoltre riprende la tradizionale dottrina canonistica che considera la Chiesa *societas iuridice perfecta*, anche nella dimensione internazionale. Letta invece alla luce del diritto internazionale, la previsione della LEF disegnava una situazione equivalente all'attività svolta da un governo quale organo dello Stato incaricato della funzione internazionale. Nel contemporaneo assetto delle relazioni internazionali la proposta della LEF, che pur trova riscontro in quella dottrina internazionalista che annovera tra i soggetti di diritto internazionale la Chiesa cattolica²⁵, potrebbe favorire interpretazioni sintetizzabili in alcuni quesiti con corrispondenti conclusioni: considerati la natura e il fine della Chiesa cattolica, da cosa deriverebbe la sua soggettività internazionale? Perché riconoscere alla Chiesa uno *status* diverso da quello di altre confessioni religiose: solo per ragioni storiche, magari localizzate all'area europea prima ed agli Stati cattolici dopo? Inoltre, in una Comunità internazionale *a*-confessionale, lo *status* della Chiesa cattolica non dovrebbe equivalere a quello di altre confessioni religiose o comunità di credenti che operano in tale contesto quali Organizzazioni non-governative – ne sono esempio il Consiglio Ecumenico delle Chiese, la World Jewish

²⁴ «Avendo personalità giuridica nella Società universale delle Nazioni, la Chiesa in essa, insieme con le società civili congiunge le sue forze per alimentare la giustizia, la cooperazione, la concordia e la pace fra tutte le Nazioni» (cf. testo «Nuovo testo della legge fondamentale della chiesa», in *Il Regno-Documentazione* 21 (1978) p. 488). Va tenuto presente che l'espressione «personam (...) in societate gentium universali» resta invariata dal primo Schema della *LEF* nel 1970 (can. 94), confermato dal secondo Schema nel 1971 (can. 95).

²⁵ Si vedano ad esempio CONFORTI, B., *Diritto internazionale*, Napoli 2014¹⁰, p. 1ss.; VARGAS CARREÑO, E., *Derecho internacional publico*, Santiago de Chile 2007, p. 283ss; VERHOEVEN, *Droit International public*, Larcier, Bruxelles 2000, p. 267 ss.



Congress o la Muslim World League – anche nel relazionarsi con Organizzazioni intergovernative²⁶?

Per altro a questi interrogativi danno risposta le disposizioni del diritto canonico attraverso il combinato dei menzionati canoni 113 §1 e 331 del CIC, mostrando come il rapporto tra Chiesa e Santa Sede non è semplicemente equiparabile a quello esistente tra uno Stato e il suo Governo. Nella fisionomia costituzionale della Chiesa, infatti, la Santa Sede non è uno dei poteri – come è invece un Governo chiamato ad esercitare la funzione esecutiva – ma un elemento costitutivo. Inoltre, un riferimento esclusivo alla prassi internazionale mostra che il Papa nel corso della storia ha sempre esercitato in continuità quelle prerogative e attribuzioni proprie di un soggetto di diritto internazionale: il diritto di legazione attivo e passivo, lo *ius contrahendi* con la conclusione di trattati, l'opera di mediazione e l'attività di arbitrato, l'assunzione e il rispetto degli obblighi derivanti da norme generali dell'ordinamento internazionale. Situazioni a cui va aggiunto che nel concorrere al raggiungimento delle finalità specifiche dell'ordinamento internazionale – ovvero nell'utilizzarne e rispettarne gli istituti e le regole – la Santa Sede non ha mai posto un problema di attribuzione della soggettività, e da parte della Comunità internazionale e del suo ordinamento vi è sempre stato un atteggiamento analogo. E questo anche in connessione a particolari situazioni che hanno coinvolto la Santa Sede con diretti riflessi nell'ordinamento internazionale: è il caso dello spostamento della sede del Papa da Roma o quello della perdita dei territori su cui esercitava sovranità.

In sostanza, il diritto internazionale nel prendere atto della soggettività e della personalità della Santa Sede, come pure della sua capacità giuridica e di agire – con i diritti e gli obblighi derivanti – rende operativi i principi e le regole utilizzati per rilevare l'esistenza di una soggettività al suo interno. Allo stesso tempo, però, manifesta la propria struttura, ad iniziare dall'assenza di funzioni accentrate. Sinteticamente questo significa che:

²⁶ La questione si pose ufficialmente per la prima volta nel 1995 nel corso della Conferenza Mondiale sulle Donne convocata dall'ONU a Bejjing, con la circolazione di un *Position Paper* sottoscritto da Organizzazioni non-governative e da qualche Stato. Cf. sul tema ABDULLAH, Y., «The Holy See at United Nations Conferences: State or Church?», in *Columbia Law Review* 96 (1996) pp. 1835-1875. Si veda anche LINDBLOM, A. K., *Non-Governmental Organization and International Law*, Cambridge 2005, p. 64 che sostiene: «The Holy See distinguishes itself from NGOs (...) through its position as head of the Vatican».



- a) le sue norme non sono frutto dell'attività di un *legislatore* o di un'autorità centrale, quanto piuttosto vanno collegate alla condotta e alla volontà di entità che, in forza di poteri sovrani e tra loro indipendenti, sono ad un tempo "legislatori" e "destinatari" delle regole internazionali²⁷. Condotta e volontà si manifestano lecitamente, non in forma arbitraria, ma in modo da esprimere mediante norme giuridiche la coscienza che la Comunità internazionale esprime rispetto alle situazioni che in essa esistono o alle esigenze che in essa maturano²⁸;
- b) la capacità giuridica e di agire, caratteristiche dell'operatività dei soggetti degli ordinamenti giuridici interni, a livello internazionale sono sovrapposte e non direttamente separabili²⁹;
- c) l'attribuzione della soggettività internazionale è rivolta ad *enti sovrani* con una loro *indipendenza* che si evidenzia in un autonomo *potere di auto-organizzazione* e quindi nella *capacità* di compiere atti giuridici internazionalmente rilevanti e di essere *destinatari* delle norme dell'ordinamento.

Altre considerazioni, poi, si pongono in relazione all'esigenza di adeguare l'ordinamento internazionale al mutato quadro relazionale della Comunità delle Nazioni, ad iniziare dal necessario ampliamento dei criteri di attribuzione della soggettività internazionale che ha incluso, oltre agli Stati, come tradizionalmente avveniva, anche altri enti internazionali. Evidente è il caso delle Organizzazioni intergovernative che pur non presentando gli elementi costitutivi di uno Stato – secondo la formula: popolo, territorio e sovranità – hanno una propria autonomia ordinamentale, un potere di auto-organizzazione, la capacità di compiere

²⁷ Secondo il tradizionale sistema delle fonti del diritto internazionale si tratta rispettivamente della produzione di consuetudini e della stipulazione di trattati.

²⁸ Il riferimento è ai principi generali di diritto internazionale, considerati non solo come risolutori di questioni lesive dell'ordine internazionale, ma anche nel loro fondamento etico e morale, e che si collocano come base costitutiva dell'ordinamento giuridico della Comunità internazionale.

²⁹ La questione riguarda il problema del *riconoscimento* di un nuovo soggetto da parte dei soggetti preesistenti. Ritenuto storicamente elemento costitutivo della soggettività: "Through recognition only and exclusively a State becomes an International Person and a subject of International Law", secondo l'opinione di L. Oppenheim (cf. OPPENHEIM, L. – LAUTERPACHT, H., *International Law. A Treatise. Peace* 1, Edinburgh 1962⁸, p. 126), da dopo la seconda guerra mondiale e dalla prassi della decolonizzazione è considerato elemento necessario solo per lo stabilimento dei rapporti diplomatici.



atti internazionalmente rilevanti e sono destinatarie di norme internazionali³⁰. Un'evoluzione favorita anche dal dibattito avviatosi con l'istituzione delle Nazioni Unite circa il termine Stato, identificato come “*un membro accettato della Comunità internazionale*”³¹ con “*capacità (...) di entrare in relazione con altri Stati*”³², piuttosto che con il riferimento al popolo o al territorio, spesso controverso nella sua definizione. Ciò significa che riguardo alla soggettività internazionale è considerata prevalente l'assimilazione tra Stato e Governo, inteso quest'ultimo come espressione di un'autonomia sovrana che si manifesta attraverso il compimento di atti rilevanti per l'ordinamento internazionale: instaurare rapporti diplomatici, negoziare, concludere trattati assumendone le obbligazioni o i diritti derivanti, attivare i mezzi per la soluzione pacifica delle controversie, diventare membri di organismi intergovernativi.

Tutti elementi, situazioni ed aspetti rilevabili nella condotta internazionale della Santa Sede e negli atti e fatti da essa posti in tale contesto³³.

La Santa Sede, dunque, si autopone nell'ordinamento internazionale (che da parte sua prende atto della sua soggettività) dando così attuazione a una sovranità non di tipo statutale o funzionale, ma spirituale, espressione cioè dei fini della Chiesa cattolica³⁴. Questa conclusione è vera anche storicamente, sin dalla fase di formazione del moderno ordinamento internazionale, nel periodo storico della

³⁰ Amplessima è la bibliografia sul tema, ma nel tentativo di seguire la prassi internazionale è significativo che la dottrina in merito si sia sviluppata a seguito del *Parere consultivo sui danni subiti a servizio delle Nazioni Unite* reso dalla Corte Internazionale di Giustizia l'11 aprile 1949, emanato in merito alla vicenda del Conte Bernardotte, inviato dell'ONU in Palestina e ucciso nell'esercizio delle sue funzioni.

³¹ Cf. UNITED NATIONS, *Yearbook of the International Law Commission 1949*, New York 1956, p. 62.

³² Cf. *Ibid.*, pp. 67-68.

³³ Cf. FOAKES, J., *The Position of the Heads of State and Senior Officials in International Law*, Oxford 2014, p. 30; PORTMANN, R., *Legal Personality in International Law*, Cambridge 2010, pp. 115-118. Ad una “legal international personality in international law, at least partially capacity”, fa riferimento KLEINER, J., *Diplomatic Practice Between Tradition and Innovation*, Singapore 2010, p. 103.

³⁴ Per soffermarsi sulla dottrina internazionalistica è interessante notare quanto affermato nel citato studio da DE LA BRIÈRE, Y.- M. L., «La condition juridique de la Cité du Vatican» *cit.* p.161: “La titre fondamental du Saint-Siège apostolique à exercer dans la communauté internationale, une prérogative d'indépendance temporelle, juridiquement reconnue et garantie, n'est autre que son pouvoir religieux de suprême Pasteur de l'Eglise catholique. Non pas, à vrai dire le pouvoir religieux et pastoral considéré en lui même, mais le rayonnement historique, social et temporel de ce pouvoir religieux et pastoral”.



Respublica Christiana (a partire dall'X-XI sec.) con il delinarsi di alcuni degli istituti basilari del moderno diritto internazionale³⁵.

3. L'ESERCIZIO DI SOVRANITÀ TERRITORIALE: LO STATO DELLA CITTÀ DEL VATICANO

L'analisi svolta alla luce del diritto e della prassi internazionale consente di indicare che per accertare l'esistenza di una soggettività internazionale i parametri vanno rilevati su due distinti livelli normativi:

- a) l'ordinamento interno del soggetto, considerando anzitutto gli elementi della sovranità, dell'autonomia, dell'auto-organizzazione, della capacità di porre in essere atti con rilevanza internazionale, e quindi la popolazione e il territorio;
- b) l'ordinamento internazionale, valutando la capacità di relazione con altri soggetti che si manifesta nel porre atti *giuridicamente rilevanti*, nell'essere destinatari di una norma internazionale generale o consuetudinaria, nel concorrere ad elaborare trattati o nell'aderire a regole sorte da procedimento pattizio.

Se si applicano i suddetti parametri alla Santa Sede³⁶ emerge immediatamente un dato: ad essere presente³⁷ manifestando capacità di compiere atti nel contesto

³⁵ Cf. BALLADORE PALLIERI, G., *Diritto internazionale ecclesiastico*, Padova 1940, p. 13ss.; si veda anche KUNZ, J., «The Status of the Holy See in International Law», in *American Journal of International Law* 46 (1952) p. 308-314, di cui appare singolare il tentativo di definire il rapporto esistente tra Chiesa cattolica, Santa Sede e Romano Pontefice per contribuire a chiarire l'ente che agisce internazionalmente, utilizzando la distinzione mutuata dal diritto inglese tra "Crown" e "King".

³⁶ Può farsi in proposito una riflessione pregiudiziale: tali parametri offerti dal diritto internazionale sono concepiti per i soggetti «tipo» di detto ordinamento, gli Stati. Pertanto può manifestarsi qualche difficoltà nell'applicarli *in toto* al soggetto Santa Sede.

³⁷ Più precisamente: ad essere soggetto di diritti e doveri, ad avere la capacità giuridica e d'agire, a compiere atti internazionalmente rilevanti e ad essere destinataria delle norme generali di diritto internazionale. Può essere interessante ricordare che tale posizione fu sostenuta da Pio XI in una Lettera del 30 maggio 1929 indirizzata al Card. Pietro Gasparri, Segretario di Stato, nell'imminenza dell'entrata in vigore dei Patti Lateranensi: "È sempre il Sommo Pontefice che interviene e che tratta nella pienezza della sovranità della Chiesa cattolica che egli, esattamente parlando, non rappresenta,



dell'ordinamento internazionale è sempre stata la Santa Sede, nella sua funzione di organo centrale del governo della Chiesa cattolica³⁸. A questa conclusione, però, c'è da aggiungere un altro elemento che offre un ulteriore contributo per identificare la presenza internazionale della Santa Sede: l'esercizio sovrano di governo territoriale che essa svolge sullo Stato della Città del Vaticano³⁹, istituito nel 1929 come diretta conseguenza della soluzione della controversia internazionale conosciuta come "questione romana" alla quale *de jure* pose fine il *Trattato Lateranense* tra l'Italia e la Santa Sede. L'esercizio di sovranità territoriale – e di conseguenza di giurisdizione – sullo Stato Città del Vaticano non rappresenta un "debutto" della Santa Sede, poiché l'esperienza storicamente determinatasi di un territorio definito *Patrimonium Sancti Petri* e poi *Stati della Chiesa o Pontifici* l'aveva vista direttamente impegnata nell'azione propria delle autorità civili quanto al governo di un popolo su una determinata porzione di territorio. Un legame che, però, non era stato mai confuso con l'esatto significato della sua presenza

ma impersona" [cf. PIUS PP. XI, «Chirographus ad Emum. P. D. Petrum, Tit. S. Laurentii in Lucina, S. R. E. Presb. Card. Gasparri, a Secretis Status: de conventionibus inter Sanctam Sedem et Italiae Regnum initis, 30.5.1929», in *AAS* 21 (1929) p. 300].

³⁸ Cf. tra gli altri BOGGIANO, A., *Derecho internacional A.D. 2000*, Buenos Aires 2000, p. 425. La bibliografia sulle diverse impostazioni è varia e molteplice, come indicato nella nota 8 *supra*. Si vedano inoltre sul tema CARDINALE, H. E., *The Holy See and International Order*, London 1976; e tra le ricerche recenti PETRONCELLI HÜBER, F., *Chiesa cattolica e Comunità internazionale: riflessione sulle forme di esperienza*, Napoli 1989; *Le Saint-Siège dans les relations internationales*, ed. D'ONORIO, J. B., Paris 1989; LINGUA, G., *La posizione giuridica e l'apporto della Santa Sede nelle Conferenze di codificazione del diritto diplomatico*, Roma 1992; BARBERINI, G., *Chiesa e Santa Sede nell'ordinamento internazionale*, Torino 1996; KÜHN, C., *Die Rechtsbeziehungen des Heiligen Stuhls zum Europarat*, Frankfurt am Main 1999, in particolare pp. 67-86. Per una valutazione critica della posizione internazionale della Santa Sede cf. BATHON, M. N., «The Atypical International Status of the Holy See», in *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 34 (2001) pp. 597-632. Un approccio comprensivo è presentato in BARBERINI, G., *Elementi essenziali dell'ordinamento giuridico canonico*, Torino 2002, specie pp. 77-119.

³⁹ Poteri che in caso di *Sede vacante* (per morte o valida rinuncia del Romano Pontefice) sono esercitati dal Collegio dei Cardinali, come prescrive la citata Costituzione Apostolica *Universi Dominici Gregis*, n. 23: «Durante la Sede Vacante, tutto il potere civile del Sommo Pontefice, concernente il governo della Città del Vaticano, spetta al Collegio dei Cardinali, il quale tuttavia non potrà emanare decreti se non in caso di urgente necessità e per il solo tempo della vacanza della Santa Sede. Tali decreti saranno validi per il futuro solamente se il nuovo Pontefice li confermerà». Per più ampi e dettagliati riferimenti nel profilo giuridico e internazionalistico sullo Stato Vaticano sia consentito di rinviare a BUONOMO, V., «Vatican», in *Encyclopedia of World Constitutions* 3, ed. ROBBERS, G., New York 2007, pp. 1006-1011.



nella Comunità internazionale. Lo conferma il fatto che la fine per *debellatio* degli Stati Pontifici nel 1870⁴⁰, non privò la Santa Sede delle prerogative sovrane proprie di qualunque soggetto dell'ordinamento internazionale: dalla conclusione di accordi internazionali⁴¹ all'esercizio del diritto di legazione attivo e passivo, fino agli interventi volti a dare soluzione pacifica a controversie internazionali⁴². Una soggettività che prescinde dal territorio, come conferma anche la conclusione del *Trattato Lateranense* la cui natura giuridica richiedeva la volontà di due soggetti sovrani e indipendenti.

⁴⁰ Può essere interessante notare che già vi erano state delle "interruzioni" nell'esercizio della sovranità territoriale da parte della Santa Sede: nel 1848 con l'esperienza della Repubblica Romana e il trasferimento del Papa e dei diplomatici accreditati presso la Santa Sede terminato nel 1849. O con l'occupazione da parte di Napoleone degli Stati Pontifici nel 1809 fino al 1814.

⁴¹ Cf. in tal senso LAUTERPACHT, H., *International Law* 2/1, Cambridge 1975, p. 495. Tali sono ad esempio gli Accordi con il Governo di Russia (1882), il Concordato con il Guatemala (1884), le Convenzioni con la Svizzera per il Canton Ticino (1884-1888) e per la Diocesi di Basilea (1884), il Concordato con il Portogallo sul patronato regio nelle Indie orientali (1886), il Concordato con il Montenegro (1886), con la Colombia (1887), gli Accordi con la Gran Bretagna per l'Isola di Malta (1890), il Concordato con l'Ecuador (1890), la Convenzione con la Spagna (1904), il Concordato con la Serbia (1914), i Concordati con la Lettonia (1922), la Baviera (1924), con la Polonia (1925), con la Romania (1927), con la Lituania (1927), il Modus vivendi con la Cecoslovacchia (1927), le Convenzioni con il Portogallo per le Indie orientali (1928), con la Colombia (1928).

⁴² Un elenco di alcuni di questi atti compiuti dalla Santa Sede sono riportati da EPSTEIN, J., *Catholic Tradition of the Law of Nations*, London 1935 (reprinted 2008, The Lawbook Exchange Ltd.), pp. 470-474. Pur nella difficoltà di proporre distinzioni nette, si può tentare una classificazione degli stessi sulla base degli istituti propri del diritto internazionale applicabili all'ambito della soluzione pacifica delle controversie:

- a) *buoni uffici*: nella controversia delle frontiere del Congo insorta tra Gran Bretagna e Portogallo (1890); appello all'Imperatore d'Etiopia Menelik per i prigionieri di guerra italiani (1896); per prevenire il conflitto tra Stati Uniti e Spagna relativamente a Cuba (1898);
- b) *mediazione*: per prevenire la guerra tra Francia e Prussia (1870); richiesta da Gran Bretagna e Venezuela per definire le frontiere della Guyana (1894);
- c) *arbitrato*: controversia sulle Isole Caroline che opponeva Germania e Spagna (1885); delimitazione delle frontiere tra Ecuador e Perù (1893); delimitazione delle frontiere tra Haiti e Santo Domingo (1895); delimitazione delle frontiere tra Argentina e Cile (1900-1903); delimitazione delle frontiere tra Ecuador e Colombia (1906); controversia sul possesso delle miniere d'oro tra Brasile e Bolivia (1909) e Brasile e Perù (1910); offerta di arbitrato ad Argentina, Cile e Brasile (1914). Inoltre va ricordato lo specifico trattato concluso tra Colombia e Perù nel 1905 con cui le parti decidevano di sottomettere all'arbitrato della Santa Sede tutte le controversie future, ad eccezione di quelle riguardanti l'indipendenza nazionale e l'onore non richiedenti immediata soluzione.



Nel profilo formale, lo Stato della Città del Vaticano nasce con le attribuzioni proprie di un soggetto statale con alla base una *Legge Fondamentale* – riformata nel 2000⁴³ – dotato al momento dell’istituzione di un proprio e autonomo ordinamento giuridico⁴⁴ strutturato secondo la *Legge sulle fonti del diritto* (rielaborata nel 2008⁴⁵), distinto da quello canonico anche se da questo ispirato nei fondamenti e limitato nell’azione⁴⁶, come pure di un apparato istituzionale differente da quello della Chiesa cattolica. La funzione essenziale dello Stato, però, è di essere garante dell’indipendenza della Santa Sede che su di esso esercita sovranità piena ed esclusiva⁴⁷ secondo quanto dispone non solo la normativa internazionale contenuta nel *Trattato Lateranense*, ma anche il diritto interno dello Stato Vaticano⁴⁸.

Nel contesto dell’ordinamento internazionale, la soggettività collegata all’esercizio di sovranità territoriale è certamente un fatto più consueto, o almeno

⁴³ Cf. GIOVANNI PAOLO PP. II, «Legge fondamentale dello Stato della Città del Vaticano, 26.11.2000», in *AAS Supplemento per le leggi e disposizioni dello Stato della Città del Vaticano* (= *Suppl.*) 92 (2000) pp. 73-83. La precedente *Legge Fondamentale n. I* emanata il 7 giugno 1920, al momento dell’entrata in vigore del Trattato Lateranense e della nascita formale dello Stato della Città del Vaticano, è contenuta in *AAS Suppl.* 1 (1929) pp. 1-4.

⁴⁴ Si rinvia per un quadro di presentazione completo a HILGEMAN, W., *L’ordinamento giuridico dello Stato della Città del Vaticano. Origine e evoluzione*, Città del Vaticano 2012.

⁴⁵ La nuova Legge è entrata in vigore il 1° gennaio 2009, con il numero LXXI [cf. BENEDETTO PP. XVI, «Legge LXXI sulle Fonti del diritto, 1.10.2008», in http://www.vatican.va/roman_curia/labour_office/docs/documents/ulsa_b16_1_it.html#_ftnref1 (consultato 3.1.2014)] (cf. il testo in *AAS Suppl.* 79 (2008) pp. 65-70).

⁴⁶ Su questa funzione di limite che l’ordinamento canonico costituisce si ritornerà più oltre. Per il momento sembrano sufficienti alcune constatazioni. Anzitutto il riferimento al potere legislativo che sullo Stato Vaticano esercita il Romano Pontefice - e in caso di Sede Vacante, il Collegio Cardinalizio - come prescritto dalla *Legge fondamentale* all’art. 1 e dalla *Legge sulle fonti del diritto* all’art.1.2. Tale potere non può derogare alle norme canoniche - generali e ordinarie - né *a fortiori* ai principi del diritto divino che dell’ordinamento canonico costituisce la base. Poi l’esplicito rinvio operato in via generale dalla *Legge sulle fonti del diritto*, all’art.1.1 a cui specificamente si aggiungono in diversi articoli della Legge medesima. Cf. HILGEMAN, W., «La nuova Legge sulle Fonti del Diritto dello Stato della Città del Vaticano. Prime note ed osservazioni», in *Apollinaris* 83 (2010) pp. 43-84.

⁴⁷ Cf. DALLA TORRE, G., *La città sul monte*, cit. p. 249. Per cogliere la specifica natura dello Stato della Città del Vaticano e in particolare dell’articolazione del suo ordinamento giuridico si rinvia a CAMMEO, F., *Ordinamento giuridico dello Stato della Città del Vaticano*, Firenze 1932 (riproduzione anastatica con Appendice: Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano 2005).

⁴⁸ Cf. «Trattato fra la Santa Sede e l’Italia», in *AAS* 1 (1929) art. 26 p. 220 (= *Trattato Lateranense*); GIOVANNI PAOLO PP. II, «Legge fondamentale...» cit. art. 1.



lo era nel 1929⁴⁹ quando ancora non si era consolidata l'evoluzione determinata dall'istituzione delle Organizzazioni intergovernative la cui soggettività non è certamente a base territoriale, pur potendosi realizzare anche su un territorio o in funzione di esso. In effetti, la sovranità esercitata dalla Santa Sede sul territorio vaticano è assimilabile a quella che lo *Stato-apparato* esercita su un territorio e sulla popolazione su di esso stanziata, ma questa attribuzione, alla luce delle precedenti considerazioni circa la natura e la funzione primaria della Santa Sede, sembra fortemente contrastare con l'universalità della sua missione che poi si identifica con quella della Chiesa. È però lo stesso *Trattato Lateranense* a precisare qual è il ruolo effettivo dello Stato della Città del Vaticano rispetto alla missione della Santa Sede, indicandolo come entità per determinare “*in modo stabile una condizione di fatto e di diritto la quale Le [alla Santa Sede] garantisca l'assoluta indipendenza per l'adempimento della Sua alta missione nel mondo*” (Preambolo); precisandone gli “*speciali fini*” per cui è costituito (art. 3); stabilendone all'art. 24 la qualificazione giuridica soggettiva di *neutralità*⁵⁰, quale conseguenza dell'obbligazione internazionale assunta volontariamente⁵¹ dalla Santa Sede di “*restare estranea ad ogni competizione temporale tra Stati ed a congressi internazionali convocati a tale scopo (...)*”⁵².

⁴⁹ È in questo senso che si esprime Pio XI all'indomani della firma degli Accordi Lateranensi dell'11 febbraio: “(...) non conoscendosi al mondo, almeno fino ad oggi, altra forma di sovranità vera e propria se non appunto territoriale” [cf. PIUS PP. XI, «Sermo ad parochos urbis et concionatores sacri temporis quadragesimalis, 11.2.1929», in *AAS* 21(1929) p.105].

⁵⁰ Alla neutralità proclamata dalla Santa Sede, fa riscontro un obbligo *erga omnes* quanto alla «inviolabilità» del territorio dello Stato Vaticano da parte di altri soggetti dell'ordinamento internazionale. Si tratta di un'obbligazione rafforzata dall'adesione, nel 1958, della Santa Sede alla Convenzione dell'Aja del 1954 sulla tutela dei beni culturali in caso di conflitto armato, che ha comportato l'iscrizione di tutto il territorio dello Stato Vaticano nell'apposito Registro dell'UNESCO per la protezione del patrimonio artistico in caso di conflitto, cf. per la documentazione GALLINA, E., *Il Vaticano è di tutti*, Città del Vaticano 1991.

⁵¹ Si tratta di un vero caso di autolimitazione, quale diritto inerente alla sovranità internazionale, come appare evidente anche dal disposto dell'art. 24 del *Trattato*: “La Santa Sede, in relazione alla sovranità che essa possiede anche in campo internazionale (...)” (cf. *Trattato Lateranense*, art. 24 p. 220)

⁵² Che si tratti di autolimitazione e non di limitazione esterna, né di un'imposta *neutralizzazione*, è evidente dallo stesso articolo che contempla anche l'inefficacia dell'obbligazione stessa qualora “(...) le parti in conflitto facciano concorde appello alla sua [della Santa Sede] missione di pace; in quel



Resta chiaro, dunque, che lo Stato Vaticano pur presentando una delineata fisionomia istituzionale di tipo statale⁵³, assolve ad una funzione peculiare in quanto collabora al raggiungimento delle finalità che della Chiesa e della Santa Sede sono proprie⁵⁴. Questo significa che dalla prospettiva del diritto interno potrebbe essere configurabile tra quelle strutture riunite nell'accezione di Santa Sede in *sensu ampio*⁵⁵ poiché al pari delle istituzioni proprie della Curia Romana⁵⁶ lo Stato Vaticano coadiuva il Papa nei compiti connessi al suo ufficio e quindi nella sua azione. Diversamente non si può prescindere dalle sue autonome caratteristiche di tipo statale, funzionali a quella azione propriamente internazionale⁵⁷ in cui per la Santa Sede sia necessaria l'esistenza o anche la connessione con una sovranità di tipo territoriale⁵⁸. Un requisito quest'ultimo che potrebbe essere

momento essa si riserva il diritto di esercitare il suo potere morale e spirituale" (cf. *Trattato Lateranense*, art. 24 p. 220).

⁵³ Restano naturalmente alcuni dati peculiari rappresentati non solo dall'esiguità territoriale, ma ad esempio dalla particolare natura dei cittadini e residenti (cf. nota 61 *infra*).

⁵⁴ Accentuando in questo senso le diversità con la preesistente sovranità territoriale esercitata dal Romano Pontefice fino al 1870. Il Trattato Lateranense si riferisce alla natura di "Stato-mezzo" propria della Città del Vaticano, per assicurare piena indipendenza alla missione svolta dalla Santa Sede nel governo della Chiesa universale (cf. *Trattato Lateranense*, art. 3, 22, 24 pp. 210, 219, 220).

⁵⁵ Cf. in tal senso CIPROTTI, P., *Diritto ecclesiastico*, Padova 1964², p. 106, a proposito dei diversi "organi della Chiesa" che oltre al Romano Pontefice esercitano funzioni nell'ordinamento giuridico dello Stato Vaticano. In questo ambito può rilevarsi la posizione che ritiene di interesse anche per lo Stato Vaticano le norme peculiari riguardanti la Curia Romana, nello specifico la Cost. Ap. *Pastor Bonus* del 1988 (cf. DALLA TORRE, G., «Vaticano (Stato della Città del)», in *Enciclopedia giuridica* 32, Roma 1994, p. 5); o anche il fatto che la "legge elettorale" vigente nello Stato – attualmente la Cost. Ap. *Universi Dominici Gregis* del 1996 – è una norma dell'ordinamento canonico.

⁵⁶ Certamente, rispetto agli organi del governo degli Stati Pontifici che erano parte integrante della Curia Romana la legislazione canonica vigente distingue tra le strutture dello Stato Vaticano e quelle della Curia Romana, cf. in tal senso il can. 354 del CIC. Di recente il Legislatore ha esteso la competenza degli organi giudiziari dello Stato della Città del Vaticano in materia penale agli individui-organo di strutture della Curia Romana e di persone giuridiche canoniche (cf. FRANCESCO, «Motu Proprio dell'11 luglio 2013», in *L'Osservatore Romano* (12 luglio 2013) p. 7).

⁵⁷ Va letto in tale prospettiva l'art. 2 della *Legge Fondamentale*, che riserva al Romano Pontefice la "rappresentanza dello Stato Vaticano (...) per la conclusione dei trattati e per i rapporti diplomatici" (cf. GIOVANNI PAOLO PP. II, «Legge fondamentale...» *cit.* art. 2).

⁵⁸ Secondo la dottrina internazionalistica: "It would appear that by virtue of recognition and acquiescence in the context of its claims, it does exist as a State. The Vatican is closely linked with the Holy See and they are essentially part of the same construct" (cf. SHAW, M. N., *International Law*, Cambridge 2008⁶, p. 173). Questo appare in linea con la posizione tradizionalmente espressa dalla



dettato dall'atteggiamento di altri soggetti della Comunità internazionale – di fatto sempre più rado⁵⁹ –, o più realisticamente dal tipo di azione attuato dalla Santa Sede o dalla materia oggetto di interesse⁶⁰.

Una soggettività dello Stato Vaticano rivolta al raggiungimento delle finalità proprie di uno Stato – e cioè garantire con l'esercizio della sovranità l'ordinata convivenza di un popolo stanziato su un territorio – non avrebbe avuto senso né interesse alcuno per la Santa Sede nel 1929, come ai nostri giorni. A questo si aggiunge il dato che la sovranità territoriale oggi esercitata sullo Stato Vaticano non è certamente comparabile a quella attuata dal Papa fino al 1870 sugli Stati Pontifici che appariva come chiaro esercizio di un potere di tipo statale⁶¹.

dottrina canonistica che vedeva la sovranità territoriale (il cosiddetto “potere temporale”) esercitata dalla Santa Sede “ut medium providentiale ad ipsius Eccelsiae et Sedis Apostolicae independientiam ostendendam” (cf. CONTE A CORONATA, M. *Institutiones Iuris Canonici - Introductio: Ius publicum ecclesiasticum*, Torino-Roma 1948³, p. 60).

⁵⁹ Cf. in proposito Paolo VI, il 4 ottobre 1965, di fronte all'Assemblea Generale dell'ONU: “(...) voi avete davanti un uomo come voi: egli è vostro fratello, e fra voi, rappresentanti di Stati sovrani, uno di più piccoli, rivestito pure lui, se così vi piace considerarci, d'una minuscola, quasi simbolica sovranità temporale, quanta gli basta per essere libero di esercitare la sua missione spirituale, e per assicurare a chiunque tratta con lui, che egli è indipendente da ogni sovranità di questo mondo” (cf. testo italiano PAOLO VI, «Discorso di Paolo VI all'Assemblea dell'ONU», in *Enchiridion Vaticanum* 1, Bologna 2002¹⁸, p. 235; originale francese Paulus PP. VI, «Summi Pontificis peregrinante inter in Americam. Summi Pontificis allocutio in Consilio Nationum Unitarum, 4.10.1965», in *AAS* 57 (1965) p. 877). In effetti anche parte della dottrina internazionalistica vede nello Stato Vaticano il “mezzo” attraverso cui uno Stato può entrare in relazione con la Santa Sede - e quindi con la Chiesa - senza riconoscerne la natura peculiare perché contraria alla propria ispirazione, ideologia o religione (cf. ad esempio REUTER, P., *Institutions internationales*, Paris 1972⁷, p. 173 ss.).

⁶⁰ Si pensi ad esempio alla conclusione di accordi internazionali che implicano riferimenti di ordine territoriale per la loro esecuzione. Il caso tipico è l'*Accordo di salvaguardia* concluso il 26 giugno 1972 dalla Santa Sede con l'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica come obbligo conseguente all'adesione al *Trattato di non-proliferazione nucleare* (TNP) nel 1971. Mentre l'adesione del TNP era motivata da ragioni di ordine etico-morale - di pieno sostegno cioè all'azione degli Stati per evitare la corsa agli armamenti nucleari - la conclusione dell'*Accordo di salvaguardia* appare effettivamente superflua nella sostanza (impedire la produzione e la dislocazione di armamenti nucleari sul territorio vaticano) ma necessaria nella forma in quanto rappresenta l'adempimento di un'obbligazione derivante dallo stesso TNP. Altri esempi possono essere fatti a proposito della ratifica di alcune Convenzioni in materia monetaria, postale, delle telecomunicazioni.

⁶¹ Basta a riguardo una sola esemplificazione: la cittadinanza vaticana – regolata dall'apposita *Legge sulla cittadinanza, la residenza e l'accesso*, N. CXXI, del 22 febbraio 2012 – si acquista quasi esclusivamente sulla base di uno *jus officii*, senza essere legata ad aspetti più direttamente di presenza



Può dunque concludersi che la Santa Sede, intesa come ufficio del Romano Pontefice – e quindi nella sua accezione in *sensu stretto* – opera nella Comunità internazionale anche quale sovrano di un'entità territoriale di tipo statale⁶². Sovranità differente rispetto a quella esercitata sulla Chiesa individuata in precedenza, ma indubbiamente con finalità non difformi. Infatti, pur essendo evidente attraverso una lettura della prassi e dei connessi atti compiuti, il doppio titolo di sovranità esercitato, non può mai rilevarsi un diverso fine per l'azione della Santa Sede che non sia in ragione della “*missione della Chiesa nel mondo*”, al cui *servizio* è stato creato lo stesso Stato Vaticano ed al cui *interesse* risponde ogni atto della Santa Sede.

4. ADATTAMENTO E INCORPORAZIONE DEL DIRITTO INTERNAZIONALE NEL DIRITTO INTERNO

Acquisito che la Santa Sede operando quale organo centrale del governo di due entità sovrane si trova ad agire in altrettanti distinti – pur se inscindibilmente connessi, come si è visto – ordinamenti interni, occorre ora addentrarsi sul problema delle relazioni intercorrenti tra questi ordinamenti e quello internazionale. La rilevata connessione consente di utilizzare l'espressione *diritto/ordinamento interno della Santa Sede* per indicare non solo l'ordinamento canonico, ma anche quello dello Stato Vaticano, senza per questo tralasciare il carattere della originalità, come pure dell'autonomia e della coerenza (non contraddizione) che sono propri dei due ordinamenti se considerati singolarmente.

In questa analisi l'attenzione va posta ai sistemi e alle procedure di adattamento del diritto internazionale al diritto interno, considerando le clausole di apertura ed espressamente le forme di rinvio previste dall'ordinamento della Santa Sede per immettere al suo interno una norma di diritto internazionale. Nell'individuare i criteri operanti in questa relazione, l'indagine va orientata verso due obiettivi principali: *a*) la valutazione del tipo di posizione che la norma internazionale assume nel diritto interno; *b*) la considerazione dell'effettiva recezione e

sul territorio come era negli Stati Pontifici, in cui si acquisiva anche sulla base dei tradizionali criteri dello *ius solii* e/o dello *ius sanguinis*.

⁶² Cf. CRAWFORD, J., *The Creation of States in International Law*, Oxford 2006², p. 230.



quindi l'applicabilità nel diritto interno della norma internazionale di qualsiasi natura o fonte (generale, pattizio, consuetudinario, frutto dell'attività normativa di Organizzazioni intergovernative). Metodologicamente, anche in ragione della limitata attenzione posta sul tema dalla dottrina, si avranno come punti di riferimento gli elementi propri della teoria generale del diritto relativi alla recezione del diritto internazionale nel diritto interno; i principi che regolano il rapporto tra ordinamenti giuridici (il cosiddetto diritto internazionale privato), nel caso specifico quanto si desume dalla cosiddetta *teoria della canonizzazione* delle leggi civili e cioè dall'azione del Legislatore canonico che assume le norme di altri ordinamenti a contenuto delle norme canoniche⁶³.

In questo procedere appaiono immediatamente necessari alcuni rilievi preliminari. Anzitutto la constatazione che negli ordinamenti statali il rapporto tra diritto interno e internazionale definito negli ordinari procedimenti di adattamento risulta più facilmente evidente. A ciò contribuiscono non solo la struttura e la finalità propria di quegli ordinamenti – ben differenti dal canonico – ma anche l'esistenza di un'esplicita regolazione della materia, in genere collocata a livello costituzionale e comprensiva di speciali norme sulla produzione giuridica che interessano direttamente la recezione delle norme internazionali. Inoltre, nel caso specifico della Santa Sede vanno considerati i già richiamati limiti specifici posti dal suo ordinamento giuridico all'introduzione di norme derivanti da altri ordinamenti e, relativamente alla produzione giuridica nello Stato Vaticano, l'esplicita menzione del limite posto dal diritto divino – naturale e positivo, secondo i caratteri propri del diritto della Chiesa – e dal diritto canonico. La presenza e l'effetto di tali limitazioni, infatti, si estendono anche alla normativa internazionale, come si ricava dal riferimento alla più generale finalità della Chiesa e del suo ordinamento giuridico e quindi dai fondamentali presupposti di quest'ultimo⁶⁴. Lo conferma l'attenzione del legislatore canonico, quando afferma nel can. 22 del CIC o nel can. 1504 del CCEO che le norme *civili* “*alle quali il diritto*

⁶³ Il legislatore della Chiesa che “fa riferimento alle norme civili per accogliere nel suo ordinamento norme in tutto o in parte identiche ad altre esistenti in ordinamenti civili; in altre parole il contenuto di queste è assunto a contenuto delle norme canoniche” (cf. CIPROTTI, P., «Le “leggi civili” nel nuovo Codice di Diritto Canonico», in *Apollinaris* 57 (1984) p. 287).

⁶⁴ Cf. in tale prospettiva le chiare ed esaurienti osservazioni di CIPROTTI, P., *Contributo alla canonizzazione delle leggi civili*, Roma 1941 e ID., «Le “leggi civili” nel nuovo Codice di Diritto Canonico» *cit.* pp. 282-293.



della Chiesa rimanda, vengano osservate nel diritto canonico con i medesimi effetti, in quanto non siano contrarie al diritto divino e se il diritto canonico non dispone altrimenti”. Tale disposizione, pur se inserita nel contesto della normativa sulle leggi ecclesiastiche, assume la portata di un principio generale, come fra l’altro conferma l’uso del termine *diritto civile* che nel can. 1504 del CCEO sostituisce quello più circostanziato di *leggi civili* del can. 22 del CIC⁶⁵. Un principio che certamente non può essere ristretto a configurare l’ordinamento dello Stato, ma tutte quelle norme prodotte in altri ordinamenti giuridici, non parte dello *ius Ecclesiae* e che vengono con questo in contatto o sono da questo adattate, richiamate ovvero fatte oggetto di rinvio.

In secondo luogo il fatto che *de jure* la Santa Sede nell’assumere obblighi internazionali è solita precisare se agisce come organo supremo di governo Chiesa o come sovrano dello Stato della Città del Vaticano e in alcuni casi per ambedue le entità. Una prassi consolidatasi nell’ordinamento internazionale a partire dal 1929 che, mentre resta chiara sul piano bilaterale, nell’ultimo periodo stenta a trovare immediato riscontro in relazione ai trattati multilaterali per una mancata distinzione tra le obbligazioni assunte dalla Santa Sede che hanno ricaduta esclusivamente territoriale – sullo Stato Vaticano, dunque – e quelle che riguardano invece l’ordinamento canonico⁶⁶.

Infine, un terzo rilievo in materia di adattamento riguarda la mancanza di un’organica trattazione dei rapporti tra l’ordinamento internazionale e quello

⁶⁵ E questo anche secondo un’accezione tradizionalmente osservata da parte della canonistica dell’espressione *ius civile*.

⁶⁶ Un esempio è dato dalle *Osservazioni finali* del Comitato dei Diritti del Fanciullo delle Nazioni Unite a conclusione dell’esame del “Secondo Rapporto Periodico” della Santa Sede sull’implementazione della *Convenzione sui Diritti del Fanciullo* e dei suoi *Protocolli aggiuntivi*: “The Committee is aware of the dual nature of the Holy See’s ratification of the Convention as the Government of the Vatican City State, and also as a sovereign subject of international law having an original, non-derived legal personality independent of any territorial authority or jurisdiction. While being fully conscious that bishops and major superiors of religious institutes do not act as representatives or delegates of the Roman Pontiff, the Committee nevertheless notes that subordinates in Catholic religious orders are bound by obedience to the Pope in accordance with Canons 331 and 590. The Committee therefore reminds the Holy See that by ratifying the Convention, it has committed itself to implementing the Convention not only on the territory of the Vatican City State but also as the supreme power of the Catholic Church through individuals and institutions placed under its authority” (cf. COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD, *Concluding Observations on the Second Periodic Report of the Holy See*, Doc. CRC/C/VAT/CO/2, 5 February 2014) [corsivo aggiunto].



interno della Santa Sede. Infatti, se si esclude l'aspetto relativo al diritto concordatario che risulta ampiamente condotto e precisato⁶⁷, come pure – almeno in via di principio o in generale – quanto sulla materia riguarda lo Stato Vaticano, restano solo parziali i riferimenti dottrinali relativi più direttamente alla recezione o all'eventuale adattamento delle norme internazionali⁶⁸.

Quanto ai limiti circa la recezione del diritto internazionale, però, va tenuto conto che il richiamo al diritto divino non fa della Santa Sede un soggetto *atipico*, ma conferma l'esistenza di un *dominio riservato* (domestic jurisdiction) e cioè di quella sfera dell'ordinamento interno di ogni soggetto di diritto internazionale nella quale è precluso qualsiasi intervento da parte di ordinamenti esterni, ad iniziare da quello internazionale⁶⁹.

Volendo cogliere in modo esauriente la questione del procedimento di adattamento, è necessario riferirsi all'ordinamento internazionale nella sua globalità, distinguendo nelle presenti considerazioni tra le relazioni intercorrenti fra il diritto interno della Santa Sede e: i principi generali del diritto e le consuetudini internazionali, i trattati e – analizzata in modo specifico – la normativa prodotta da Organizzazioni intergovernative, anche nella forma della *soft-law*.

a) *Principi generali e consuetudine internazionale*

Quanto ai *principi generali del diritto*, l'ordinamento internazionale ha ormai pienamente compiuto la distinzione tra quelli “generalmente riconosciuti” – contemplati nel diritto applicabile dalla Corte Internazionale di Giustizia⁷⁰ – e quelli che del diritto internazionale costituiscono la struttura portante il cui va-

⁶⁷ Cf. MARTÍN DE AGAR, J. M., *Raccolta di Concordati: 1950-1999*, Città del Vaticano 2000, *Introduzione*.

⁶⁸ Tali sono ad esempio il riferimento al principio della *buona fede* o del *pacta sunt servanda* che già i commentatori del CIC 1917 riportano nell'analisi del can. 3, di pari tenore rispetto all'analogo canone del CIC vigente. Su questo aspetto si veda FERLITO, S., *L'attività internazionale della Santa Sede*, Milano 1988, p. 94 ss.

⁶⁹ Non è possibile addentrarsi in questo ambito complesso e interessante ad un tempo. Basta qui ricordare che si è di fronte ad un principio generale dell'ordinamento internazionale ormai radicato nella condotta dei soggetti e, per altro, “codificato” dalla *Carta delle Nazioni Unite* (cf. art.2 §7).

⁷⁰ Cf. *Statuto della Corte Internazionale di Giustizia*, art. 38, 1, c.



lore tra le fonti del diritto internazionale si è consolidato nella prassi dell'ultimo periodo⁷¹. In genere si tratta di norme non scritte a cui corrisponde una generale condivisione e recezione da parte della Comunità internazionale nel suo complesso, anche se tendenze più recenti nei meccanismi della produzione giuridica e nella prassi internazionale hanno localizzato i principi generali in quelle regole base della convivenza internazionale che ogni soggetto è chiamato in buona fede a rispettare o ad adempiere gli obblighi da essi derivanti⁷². La loro funzione rientra nella tutela dell'ordine pubblico internazionale – in modo specifico per garantire la pacifica convivenza internazionale, la stabilità delle situazioni e la legalità internazionale – o ha particolare attinenza con la protezione della persona, dei popoli e dei loro diritti fondamentali comprese le conseguenti previsioni di responsabilità e punibilità a fronte delle cosiddette *gross violation* o *grave breaches*. L'esistenza, ma soprattutto l'effettiva coscienza, l'applicabilità e il conseguente rispetto di questi principi generali, sono confermati non solo dal loro inserimento o richiamo in altre fonti e ancor più dalla loro codificazione operata da normative di tipo pattizio⁷³, ma anche dalla loro funzione dissuasiva o deterrente e dall'uso fattone dalla giurisprudenza in relazione ai *crimini internazionali* (genocidio, crimini di guerra e contro l'umanità, aggressione, discriminazione razziale, tortura). Un processo che ha visto consolidarsi la tendenza a riconoscere l'inderogabilità di questi principi (*jus cogens*) da parte di altre fonti internazionali, con particolare riferimento alle norme di origine convenzionale⁷⁴.

Nell'ordinamento della Santa Sede è evidente il generale, ma esplicito, rinvio ai “principi generali del diritto” in caso di *lacuna legis* (CIC, can. 19), con la sola

⁷¹ Questo spiega anche l'atteggiamento di parte della dottrina che a tali principi assegna un ruolo meno definito rispetto alle altre fonti dell'ordinamento.

⁷² In questo modo superando quella tradizionale interpretazione che sulla base del dispositivo dell'art. 38,c) dello Statuto della Corte Internazionale di Giustizia («principi generali del diritto riconosciuti dalle nazioni civili») li riteneva circoscritti esclusivamente a principi comuni ai diversi ordinamenti statuali.

⁷³ L'esempio tipico è rappresentato dai principi contenuti nell'art. 2 della Carta delle Nazioni Unite, ripresi dalla *Dichiarazione sui principi generali concernenti le relazioni amichevoli fra gli Stati*, adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU nel 1970 e, anche su un piano geo-politico più ristretto, dai *Dieci Principi dell'Atto Finale di Helsinki* (1975).

⁷⁴ Si tratta del principio espresso dagli articoli 53 e 64 della Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati relativamente alla nullità dei trattati conclusi in violazione di norme imperative o di *jus cogens*.



esclusione della materia penale e nel rispetto di quell'*aequitas canonica*⁷⁵ che resta un ambito specifico di quel *dominio riservato* in cui prevale la funzione del diritto canonico di regolare fini anzitutto spirituali. Inoltre, può essere rilevata non solo la convergenza di molti di questi principi con i criteri ispiratori della missione della Chiesa cattolica e del suo ordinamento giuridico, ma anche il concorso dato dalla Santa Sede nel riconoscerne la portata e l'effetto nei rapporti internazionali, come pure l'apporto durante l'*iter* di elaborazione di alcune norme internazionali codificate che specificamente sono connesse o riferite a principi generali, come nel caso della *Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati*⁷⁶. Infine, la stessa accettazione delle disposizioni in merito contenute in diverse convenzioni multilaterali ratificate dalla Santa Sede mostra come essa recepisca nel proprio ordinamento contenuti e portata di questi principi generali⁷⁷, come nel caso specifico del principio del *pacta sunt servanda* (CIC, can. 3; CCEO can. 4) o dei principi in materia di diritto diplomatico (CIC, cann. 362 e 365)⁷⁸.

L'ordinamento dello Stato Vaticano, invece, oltre a prevedere il rinvio automatico alle "(...) *norme di diritto internazionale generale* (...) "⁷⁹ o ad attribuire al giudice civile e penale la competenza a richiamare i principi generali in assenza di specifiche disposizioni⁸⁰, evidenzia una comprensiva recezione di quei principi

⁷⁵ Cf. can. 19 del CIC, che esclude l'applicare di principi generali in materia penale. Diversa è la corrispondente disposizione del CCEO il cui can. 1501 nel prevedere la *lacuna legis*, fa riferimento ai «generalia principia iuris canonici cum aequitate servata».

⁷⁶ La Convenzione introduce il riferimento allo *ius cogens* come limite alla conclusione di trattati: «È nullo qualsiasi trattato che, al momento della sua conclusione, sia in contrasto con una norma imperativa di diritto internazionale generale. Ai fini della presente convenzione, per norma imperativa di diritto internazionale generale si intende una norma che sia stata accettata e riconosciuta dalla Comunità internazionale degli Stati nel suo insieme in quanto norma alla quale non è permessa alcuna deroga e che non può essere modificata che da una nuova norma di diritto internazionale generale avente lo stesso carattere» (art. 54).

⁷⁷ Il riferimento non è solo alla ratifica della menzionata *Convenzione sul diritto dei trattati* che si è visto specificamente toccare questo ambito con riferimento a principi come *pacta sunt servanda*, ma anche ad esempio alla ratifica delle quattro Convenzioni di Ginevra del 1949 sul diritto internazionale umanitario (1949), della Convenzione sulle relazioni diplomatiche (1961) o della Convenzione sullo status dei rifugiati (1951).

⁷⁸ L'espressione «norme internazionali» contenuta nelle citate norme canoniche, nel contesto del diritto diplomatico comprende necessariamente i principi generali che sono propri di tale regolazione.

⁷⁹ Cf. BENEDETTO PP. XVI, «Legge LXXI sulle Fonti del diritto...» *cit.* art. 1.4.

⁸⁰ Cf. *ibid.*, artt. 6 e 9.



generali legati alla tutela della persona umana e dei suoi diritti, ai crimini internazionali, all'apartheid, alla tortura e alla cooperazione giudiziaria. Un dato che può rilevarsi nella *Legge N. VIII: Norme complementari in materia penale*, dell'11 luglio 2013, che per la disciplina e la repressione di comportamenti delittuosi con rilevanza internazionale utilizza, salvo alcune eccezioni⁸¹, il metodo dell'*adeguamento indiretto*, mediante la tipologia di *rinvio non recettizio*. In questo modo i principi generali sono introdotti nel diritto interno così come vigono nell'ordinamento internazionale che resta quindi competente ad interpretarli o a modificarne l'ampiezza e i criteri di applicabilità⁸². Una condizione rafforzata dalla tipologia della normativa che riguarda i presupposti della convivenza internazionale (crimini internazionali, legalità e impunità, diritti fondamentali, cooperazione giudiziaria) che appaiono ulteriormente condivisi dalla Santa Sede con la scelta operata dalla menzionata legge vaticana.

Quanto alle *consuetudini internazionali*, va osservato che la Santa Sede in forza della sua presenza nella Comunità internazionale è destinataria delle regole consuetudinarie che operano in quel contesto, secondo il tradizionale principio *consuetudo est servanda*. Ciò appare evidente dalla prassi relativa all'osservanza delle consuetudini in materia di conclusione di accordi, di esercizio del diritto di legazione, come pure di quelle relative ai "rapporti di buon vicinato" e quindi inerenti alla sovranità esercitata sullo Stato Vaticano. Sarebbero invece da escludere – secondo quanto sostenuto da una parte della dottrina internazionalista – quelle consuetudini di cui la Santa Sede non può essere destinataria, poiché rilevano ad attività che essa non può esercitare in forza della sua natura e condizione come nel caso delle consuetudini in materia di diritto bellico⁸³.

⁸¹ Gli art. 16 e 17 quanto ai crimini di guerra; l'art. 41 quanto alle sostanze stupefacenti e l'art. 42 quanto alle sostanze psicotrope, che presentano diretta menzione delle rispettive convenzioni che risultano pertanto direttamente introdotte nell'ordinamento della Santa Sede.

⁸² La norma vaticana dispone nel preambolo della «Legge N. VIII: Norme complementari in materia penale...» *cit.* preambolo: "considerato che (...) nel corso degli anni la *Santa Sede, agendo altresì a nome e per conto dello Stato della Città del Vaticano, ha ratificato diverse convenzioni internazionali* che richiedono la definizione di corrispondenti fattispecie penali al fine della repressione di determinate condotte criminose" (*corsivo aggiunto*).

⁸³ Cf. in questo senso MORELLI, G., *Nozioni di diritto internazionale*, Padova 1967⁷, p. 149, quanto alle consuetudini in materia di diritto bellico. Di diversa opinione ARANGIO RUIZ, G., *Diritto internazionale e personalità giuridica*, Bologna 1972, in particolare p. 85 ss.



Anche in questo caso, però, la prassi a riguardo evidenzia l'inconsistenza di tale limitazione, considerando, ad esempio, che la Santa Sede ha incorporato con rinvio recettizio nell'ordinamento vaticano⁸⁴ le consuetudini generali del diritto bellico tradizionale codificate dalle Convenzioni di Ginevra del 1949 sul diritto internazionale umanitario e dai connessi Protocolli del 1977, di cui per altro è parte contraente⁸⁵.

Delle consuetudini internazionali è possibile ritrovare traccia nella legislazione canonica, nella forma di semplice rinvio, come nel caso del can. 3 CIC e can. 4 CCEO che fa riferimento al *pacta sunt servanda*; o di esplicito rinvio ricettizio, come nel caso dei cann. 362 e 365 del CIC relativi alle consuetudini del diritto diplomatico⁸⁶. Resta in ogni caso da valutare se nel caso delle consuetudini internazionali possa essere applicabile il generale criterio di apprezzamento per la validità della consuetudine che opera nell'ordinamento canonico e riferito direttamente al diritto interno⁸⁷. Sembrerebbe da escludere immediatamente la possibilità che la consuetudine internazionale sia ricevibile se è *contraria* (CIC, can. 24 §1) o se *deroga* (CCEO, can. 1506 §2) al diritto divino⁸⁸. Mentre in ragione della duttilità che il legislatore canonico assume quanto alle consuetudini in ge-

⁸⁴ Cf. «Legge N. VIII: Norme complementari in materia penale...» *cit.* artt. 16 e 17.

⁸⁵ Rispettivamente dal 22 febbraio 1951 per le Convenzioni e dal 12 novembre 1985 per i Protocolli. L'interesse a tale ambito non può essere solo limitato alla natura umanitaria che dell'azione di Santa Sede e Chiesa cattolica è propria, poiché vi è la parallela adesione alle Convenzioni dell'Aja del 1954 sulla protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato, con i connessi aspetti relativi alla sovranità territoriale della Santa Sede (cf. l'ampia documentazione in GALLINA, E., *Il Vaticano è di tutti, cit.*).

⁸⁶ Di fatto il can. 362 che riguarda i “Legati pontifici”, relativamente alla nomina, invio, trasferimento e richiamo dei Legati presso gli Stati e le Autorità pubbliche (ovvero gli Organismi internazionali) rinvia al “diritto internazionale” senza alcuna precisazione circa il tipo di norma. Il rinvio ricettizio quindi opera certamente riguardo alle consuetudini internazionali in materia, tenuto conto che la regolamentazione dell'attività diplomatica è tra gli ambiti del diritto internazionale in cui maggiormente è evidente la parallela vigenza di norme consuetudinarie e convenzionali. Anzi nella prassi del diritto internazionale più recente, le convenzioni concluse tendono non solo a facilitare uno “sviluppo progressivo del diritto internazionale”, ma a favorire anzitutto una codificazione delle consuetudini esistenti (cf. in tal senso MARESCA, A., *Teoria e tecnica del diritto diplomatico*, Milano 1986, in particolare alla p. 114) o, indirettamente, a gettare le basi per consuetudini future, come è possibile desumere dalla prassi del diritto diplomatico sviluppatasi dopo la codificazione del 1961.

⁸⁷ Cf. CIC cc. 5 e 23-28; CCEO cc. 6, 2° e 1506-1509. È chiaro che i contenuti di tali norme si applicano anche all'ordinamento dello Stato Vaticano in forza della citata *Legge sulle fonti del diritto*.

⁸⁸ Valgono le considerazioni precedenti svolte circa il *dominio riservato*.



nere, potrebbe configurarsi possibile una ricevibilità di consuetudini internazionali contrarie al diritto canonico⁸⁹, come del resto testimonia la portata del can. 3 del CIC o del can. 4 del CCEO con riferimento ai trattati conclusi dalla Santa Sede, qualora questi contengano espliciti rinvii o addirittura assumano delle consuetudini internazionali⁹⁰. Inoltre, pur comprendendone il primario riferimento alla consuetudine canonica, va considerato il generale richiamo del can. 5 §2 del CIC sulle cosiddette consuetudini *praeter legem*: “*Le consuetudini fuori del diritto finora vigenti, sia universali sia particolari, sono conservate*”⁹¹.

b) Trattati

La capacità di concludere trattati (accordi, convenzioni, patti), quale attributo dell'attività sovrana di ogni soggetto dell'ordinamento internazionale, si realizza nel concorso alla negoziazione e all'elaborazione di strumenti pattizi – a cui segue in genere la loro firma e successiva ratifica – o diventando parte di un trattato successivamente alla sua entrata in vigore mediante procedimento di adesione. La Santa Sede esercita da sempre questa prerogativa senza limite alcuno che non siano le norme di diritto internazionale regolanti la materia. E questo anche in assenza di sovranità territoriale, come è stato da ultimo nel periodo 1870-1929 dopo la *debellatio* degli Stati Pontifici⁹².

Le relazioni internazionali mostrano chiaramente che con l'esercizio dello *ius contrahendi* la Santa Sede persegue interessi rientranti nelle proprie finalità che, pur se ricercati attraverso l'attuazione di una sovranità territoriale, restano quelli della Chiesa cattolica. Un esercizio che si realizza seguendo la regolamentazione prevista dall'ordinamento della Comunità internazionale, espressa da principi generali a cui si affiancano consolidate consuetudini che un'apposita codificazione ha sistematizzato nella *Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati* conclusasi

⁸⁹ Cf. CIC cc. 26 e 28; CCEO, cc. 1507 §3 e 1509.

⁹⁰ Cf. nota 82 *supra* quanto al disposto del can.362.

⁹¹ E questo anche in ragione di disposizioni come quella del can. 289 §2 del CIC e del can. 383 §3 del CCEO, che prescrivono ai chierici di usufruire “delle esenzioni dall'esercitare incarichi e pubblici uffici civili estranei allo stato clericale concesse in loro favore (...) dalle consuetudini”.

⁹² Un aspetto registrato dalla dottrina, cf. OPPENHEIM, L. - LAUTERPACHT, H., *International Law. A Treatise*, cit. p. 495.



nel 1969 e ratificata dalla Santa Sede “anche a nome e per conto dello Stato della Città del Vaticano” il 24 febbraio 1977.

Quanto alla forma ed ai modi di concludere i trattati la normativa canonica non prevede esplicite regole e procedure, lasciando quindi aperta la possibilità di scelta tra le forme previste dal diritto internazionale: quella solenne, che prevede la firma, la ratifica e lo scambio delle ratifiche; o quella semplice, per la quale i trattati entrano in vigore al momento della firma. È inoltre rilevabile nella prassi della Santa Sede un usuale ricorso allo *Scambio di Note* (o “Note reversali”), strumento quest’ultimo che il diritto internazionale inserisce tra le forme semplificate di conclusione di un accordo. Sono i cann. 3 del CIC e 4 del CCEO ad indicare che la Santa Sede può concludere trattati bilaterali e multilaterali, sia con Stati – soprattutto nella forma di concordati⁹³ – sia con altre Autorità politiche che abbiano soggettività internazionale, quali possono essere le Organizzazioni intergovernative (è il caso dell’*Accordo tra la Santa Sede e l’Organizzazione per l’Unità Africana*, del 19 febbraio 2002), come pure altri soggetti come i movimenti di liberazione (lo dimostra l’*Accordo fondamentale tra la Santa Sede e l’Organizzazione per la Liberazione della Palestina*, del 15 febbraio 2000)⁹⁴.

Dall’esame dei menzionati canoni si ricava una prima annotazione quanto alla volontà della Santa Sede di assumere obblighi internazionali: nell’ordinamento canonico i trattati assumono rispetto alla norma ordinaria – è il caso dei Codici – il rango di *lex specialis* che comporta una prevalenza del diritto internazionale rispetto al diritto interno. Si afferma, infatti, che le norme codiciali “*non abrogano le convenzioni stipulate dalla Sede Apostolica con le nazioni o con le altre società politiche né ad esse derogano*”. Un principio costante nella canonistica,

⁹³ Non rientra nelle finalità di queste brevi annotazioni aprire la questione sulla natura internazionale dei concordati, che del resto una prassi internazionale ininterrotta basta a sostenere. Sulla natura di trattati internazionali attribuita ai concordati, si vedano le classiche trattazioni di WAGNON, H., *Concordats et droit international*, Gembloux 1935; DE LA BRIÈRE, Y.- M. L., «Le droit concordataire dans la nouvelle Europe», in *Recueil des Cours* 63 (1938) pp. 367-468, che contengono interessanti riferimenti al periodo 1870-1929. Sulle considerazioni circa i concordati fatte dalla Commissione di Diritto Internazionale cf. CIPROTTI, P., *La posizione internazionale della Santa Sede*, cit., in particolare alle pp. 14 ss. Per una completa lettura sistematica si rinvia a MARTÍN DE AGAR, J. M., *Raccolta di Concordati: 1950-1999*, cit. p. 9 ss.

⁹⁴ In ambedue i casi si tratta di accordi conclusi in forma semplificata ed entrati in vigore con la sola firma.



come mostra anche la sua presenza nel *Codex Iuris Canonici* del 1917⁹⁵, anche se in quel caso era limitata alle sole convenzioni bilaterali (concordati) e non ad altre tipologie di accordi stipulati dalla Santa Sede. Oggi il carattere di superiorità che i Codici attribuiscono ai trattati appare evidente anche per le convenzioni multilaterali di cui la Santa Sede è parte, come del resto dimostrano i cann. 362 e 365 del CIC relativamente al rispetto del diritto internazionale diplomatico da parte della Santa Sede quanto alla nomina, al richiamo, al trasferimento dei Rappresentanti pontifici, e alla regolamentazione della loro funzione che va regolata secondo il diritto internazionale. Questi due canoni, inoltre, sono l'esempio dell'avvenuto adattamento mediante rinvio non recettizio della *Convenzione sulle relazioni diplomatiche* (1961) e della *Convenzione sulle relazioni consolari* (1963), di cui la Santa Sede è parte⁹⁶ la cui recezione nell'ordinamento canonico va collegata anche al Motu Proprio *Sollicitudo Omnium Ecclesiarum* (1969) con il quale il Papa Paolo VI ha riordinato l'ufficio dei Legati Pontifici anche nella loro funzione diplomatica presso gli Stati⁹⁷, riprendendo elementi disciplinati dalle Convenzioni.

Una seconda annotazione sulle previsioni dei Codici riguarda specificamente il can. 4 del CCEO che, a differenza del can. 3 del CIC, si riferisce non solo ai trattati "conclusi" dalla Sede Apostolica, ma anche ai trattati "approvati". In questo caso l'espressione sta ad indicare un atto tipico di diritto interno riguardante gli accordi conclusi con l'autorità statale dai Patriarchi delle Chiese di rito orientale che però, per avere vigenza e cioè produrre effetti nell'ordinamento canonico, debbono essere approvati dalla Santa Sede. Non si tratta, pertanto, della previsione dell'art. 11 della *Convenzione sul diritto dei trattati* che annovera la "approvazione" tra i modi in cui un soggetto di diritto internazionale può esprimere il proprio consenso ad essere vincolato ad un trattato.

Una lettura delle disposizioni del diritto interno coerente alle caratteristiche della soggettività della Santa Sede fa emergere che la capacità di concludere trattati (il cosiddetto *treaty making power*) è propria dell'ufficio del Romano Pontefice.

⁹⁵ Cf. in tal senso CIPROTTI, P., «Alcuni particolari aspetti delle recenti tendenze della Corte costituzionale (italiana) sull'art. 34 del Concordato», in *Il Diritto Ecclesiastico* 82 (1971) pp. 258-259.

⁹⁶ Rispettivamente dal 17 aprile 1964 e dall'8 ottobre 1970.

⁹⁷ Cf. OLIVERI, M., *Natura e funzione dei Legati Pontifici nella storia e nel contesto ecclesiologicalo del Vaticano II*, Città del Vaticano 1982, p. 246 ss.



ce in *sensu stretto* (come visto indicano i can. 361 del CIC e can. 48 del CCEO), a cui parimenti spetta in base dell'art. 2 della *Legge Fondamentale* dello Stato della Città del Vaticano. La ratifica o l'adesione sono fatte mediante un *Chirografo pontificio*, un atto normativo specifico che per sua natura crea situazioni giuridiche e produce effetti nell'ordinamento canonico⁹⁸, che nel caso dei trattati ne dispone la piena e immediata *esecuzione*, secondo la formula: “[nome del Sommo Pontefice] *Avendo debitamente esaminato la Convenzione su ... e trovandola conforme alla Nostra volontà, dichiariamo che la Santa Sede/la Santa Sede anche a nome e per conto/la Santa Sede a nome e per conto dello Stato della Città del Vaticano, ratifica/la aderisce alla Convenzione su ... e la conferma*”. Parimenti il chirografo genera i medesimi effetti nell'ordinamento dello Stato Vaticano nel quale la pienezza dei poteri esercitata dal Papa si esplicita anche nel diventare parte di convenzioni internazionali⁹⁹.

Di fatto tale funzione non è attribuita ad altri organi, anche se è esercitata dal Papa con il concorso della Segreteria di Stato¹⁰⁰ non solo quale struttura di supporto tecnico-diplomatico nella fase della negoziazione del trattato o con la nomina di plenipotenziari, ma, come è possibile rilevare dalla prassi, anche con la firma dell'apposito strumento di ratifica o di adesione da parte del Segretario di Stato, del Sostituto della Segreteria di Stato e del Segretario per i Rapporti con gli Stati. Una funzione quest'ultima che va intesa quale esercizio di potestà *vicaria* nel caso del Segretario di Stato e di potestà *delegata* nel caso del Sostituto e del Segretario per i Rapporti con gli Stati, non essendo compresa nelle loro rispettive facoltà abituali.

Alla stessa Segreteria di Stato, poi, sono conferite le competenze per i successivi adempimenti che consentono l'entrata in vigore dello strumento pattizio. Seguendo le previsioni della normativa internazionale:

⁹⁸ Cf. ARRIETA, I., *Diritto dell'organizzazione ecclesiastica*, Milano 1997, p. 231.

⁹⁹ Cf. GIOVANNI PAOLO PP. II, «Legge fondamentale...» *cit.* art. 2; e BENEDETTO PP. XVI, «Legge LXXI sulle Fonti del diritto...» *cit.* art. 1.3.

¹⁰⁰ Come stabiliscono la Costituzione Apostolica *Pastor Bonus*, in particolare gli artt. 42 e 46, e la *Legge Fondamentale*, all'art. 2 (cf. GIOVANNI PAOLO PP. II, «Legge fondamentale...» *cit.* art. 2).



- a) nel caso dei trattati bilaterali si procede, con ampia solennità¹⁰¹, allo *scambio delle ratifiche* tra la Santa Sede e l'altro contraente, e quindi alla pubblicazione nella "gazzetta ufficiale degli *Acta Apostolicae Sedis*"¹⁰² del testo dell'accordo, che assume pertanto valore di norma universale, anche se i suoi effetti si dispiegano in un'area o un territorio particolare, come è tipico per gli accordi di tipo concordatario;
- b) per i trattati multilaterali si effettua il *deposito* dello strumento di ratifica o di adesione presso il governo del Paese depositario o, come di solito avviene, l'Organizzazione intergovernativa promotrice del trattato che di conseguenza ne diviene depositaria¹⁰³, dandone notizia attraverso gli organi di informazione. In proposito, va precisato che la mancata pubblicazione nella "gazzetta ufficiale" (gli *Acta Apostolicae Sedis* o il loro *Supplemento per le leggi e disposizioni dello Stato della Città del Vaticano*) dei trattati multilaterali di cui la Santa Sede diventa parte o del relativo strumento di ratifica o di adesione, non ne esclude l'esecuzione. Il diritto interno, infatti, pur disponendo in via generale la siffatta pubblicazione come condizione perché un provvedimento legislativo abbia forza obbligatoria, prevede un "*un modo diverso di promulgare*"¹⁰⁴: sarebbe dunque da far rientrare in tale prescrizione la notizia di avvenuta ratifica o adesione ovvero l'integrale pubblicazione dell'atto in parola fatta su altre fonti di cognizione pur non consuete o ufficiali¹⁰⁵.

¹⁰¹ La prassi mostra specifici eventi realizzati in Vaticano o nel Paese contraente, secondo l'usuale cerimoniale diplomatico.

¹⁰² Cf. CIC c. 8 §1 e CCEO c. 1489 §1; BENEDETTO PP. XVI, «Legge LXXI sulle Fonti del diritto...» *cit.* art. 2 §3.

¹⁰³ In questi casi è d'uso che sia il Rappresentante Pontificio accreditato presso l'Organizzazione a procedere al deposito presso il Segretariato, in base ad un apposito mandato del Segretario di Stato o del Segretario per i rapporti con gli Stati.

¹⁰⁴ Cf. CIC c. 8 §1 e CCEO c. 1489 §1; BENEDETTO PP. XVI, «Legge LXXI sulle Fonti del diritto...» *cit.* art. 2 §3.

¹⁰⁵ Il riferimento è alla pubblicazione fatta dagli organi di informazione della Santa Sede (la *Sala Stampa* e *L'Osservatore Romano*) delle più recenti ratifiche o adesioni a convenzioni multilaterali. Non va poi dimenticato che anche atti normativi interni – come recenti *Motu Proprio* del Sommo Pontefice – hanno acquisito forza di legge con la pubblicazione su *L'Osservatore Romano*.



È interessante notare che la recente legislazione vaticana ha reso evidente la funzione della Segreteria di Stato prevista dall'art. 2 della *Legge Fondamentale* in relazione alla materia dei trattati riguardanti lo Stato vaticano¹⁰⁶, con esplicitazioni che di fatto assumono portata generale vista l'assenza di disposizioni di dettaglio in merito¹⁰⁷. La *Legge N. XVIII di conferma del decreto n. XI del Presidente del governatorato, recante norme in materia di trasparenza, vigilanza ed informazione finanziaria*, dell'8 ottobre 2013, infatti, all'art. 14.1 dispone che: “*La Segreteria di Stato cura l'adesione e l'attuazione dei trattati e degli accordi internazionali e la partecipazione alle istituzioni ed agli organismi internazionali, inclusi le istituzioni e gli organismi competenti per la definizione di norme e buone pratiche in materia di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo*”.

Quanto ai procedimenti di adattamento dei trattati al diritto interno, l'ordinamento canonico si configura come un sistema dualista, come dimostra il fatto che la preminenza dei trattati quali *lex specialis* non riguarda l'intero ordinamento, ma solo la normativa ordinaria. Questo significa che – come avviene anche per altri soggetti di diritto internazionale – dopo la ratifica o l'adesione è necessario procedere all'*incorporazione* delle disposizioni pattizie nell'ordinamento interno, modificando eventuali norme contrarie preesistenti o emanando normative specifiche per dare attuazione al trattato stesso. Tale procedimento previsto dal diritto internazionale generale e consuetudinario, e oggi ulteriormente precisato dalla *Convenzione sul diritto dei trattati*, nel caso della Santa Sede assume una connotazione specifica, in ragione della sua natura e di quella del suo diritto interno (canonico e vaticano) che, come si è visto, prevedono dei limiti al recepimento di norme ad essi esterne. Per l'ordinamento canonico i riferimenti sono la non contrarietà al diritto divino, l'effettiva mancanza di disposizioni specifiche¹⁰⁸ o l'impossibilità che “al diritto particolare o speciale” deroghi una norma universale emanata dal legislatore per tutta la Chiesa, come dispone il can. 19 del CIC:

¹⁰⁶ GIOVANNI PAOLO PP. II, «Legge fondamentale...» *cit.* art. 2: “La rappresentanza dello Stato nei rapporti con gli Stati esteri e con gli altri soggetti di diritto internazionale, per le relazioni diplomatiche e per la conclusione dei trattati, è riservata al Sommo Pontefice, che la esercita per mezzo della Segreteria di Stato” (*corsivo aggiunto*).

¹⁰⁷ Poiché non distinguono quale delle due Sezioni sia competente e quindi, di fatto, vanno a completare la funzione della Segreteria di Stato rispetto alle previsioni contenute nella Cost. Ap. *Pastor Bonus*.

¹⁰⁸ In base ai cann. 22 del CIC e 1504 del CCEO.



quest'ultimo potrebbe essere il caso di un chirografo che ordina l'accettazione di un trattato. Nell'ordinamento vaticano analoghe limitazioni sono costituite non solo dai principi generali e dai criteri interpretativi del diritto canonico, ma anche dalle norme dei "Patti Lateranensi e successivi Accordi"¹⁰⁹ che in questo caso si configurano piuttosto come "clausola di salvaguardia" della specifica natura dello Stato e del suo sovrano.

Da questi limiti all'incorporazione scaturiscono alcune conseguenze che conferiscono peculiarità alla prassi della Santa Sede.

Nel caso di trattati multilaterali, avendo chiara la responsabilità internazionale che essa assume attraverso la ratifica o l'adesione, la Santa Sede distingue tra la sua fisionomia di organo di governo della Chiesa cattolica e da quella di sovrano dello Stato Vaticano. Lo si rileva da tre diverse formule utilizzate nei chirografi di ratifica o di adesione, con le quali rispettivamente si indica che a compiere l'atto è: la Santa Sede; la Santa Sede "anche a nome e per conto dello Stato della Città del Vaticano"; la Santa Sede "a nome e per conto dello Stato della Città del Vaticano". Questa distinzione, se appare ininfluenza in relazione alla capacità internazionale della Santa Sede, ha un preciso valore sostanziale perché sinteticamente chiarisce che:

- a) ad operare nell'ambito internazionale con la denominazione Santa Sede è il Papa, al quale fanno capo sia gli interessi della Chiesa sia quelli dello Stato Vaticano;
- b) inoltre nel deciderne la ratifica o l'adesione, la Santa Sede tende a privilegiare quelle convenzioni che possono integrare le lacune del proprio ordinamento interno, ovvero costituire direttamente regolazione specifica per determinati ambiti, come nel caso di trattati *self-executing* le cui norme non hanno bisogno di essere riformulate dall'ordinamento interno. A questo approccio, retto dal *principio dei vantaggi comparativi*, si aggiunge la prassi consolidata della Santa Sede di diventare parte di determinate convenzioni per concorrere con il proprio sostegno morale al determinarsi di una *opinio juris* che consenta una più rapida entrata in vigore delle medesime;

¹⁰⁹ Cf. BENEDETTO PP. XVI, «Legge LXXI sulle Fonti del diritto...» *cit.* artt. 1 e 3.



- c) in conformità ai consolidati principi del diritto internazionale, e in particolare alla libertà degli Stati nell'aderire a normative pattizie o di concorrere alla loro formazione, la Santa Sede non accede a quelle convenzioni riguardanti ambiti irrilevanti per la propria azione interna e internazionale, oppure già regolati e precisati dalla normativa e dalla pratica del proprio ordinamento giuridico interno, privilegiando così il *principio della prevalenza del trattamento nazionale*;
- d) nel precisare gli interessi per i quali ratifica o aderisce, la Santa Sede compie un atto rilevante che, pur non costituendo un obbligo internazionale, sul piano interno distingue se l'esecuzione delle obbligazioni assunte mediante un trattato è pertinente all'ordinamento canonico, a quello territoriale dello Stato Vaticano o ad entrambi;
- e) la distinzione fatta dalla Santa Sede circa l'ordinamento giuridico (canonico o vaticano) in cui dare esecuzione agli obblighi derivanti da un trattato, permette ai soggetti ed alle istituzioni della Comunità internazionale di individuare con precisione eventuali inadempimenti o violazioni da cui far discendere procedimenti conseguenti;
- f) la precisazione/distinzione fatta dalla Santa Sede al momento della ratifica o dell'adesione non ne limita la soggettività internazionale, né la assimila alla dimensione territoriale dello Stato della Città del Vaticano.

In secondo luogo i limiti all'incorporazione hanno esplicitato la tendenza della Santa Sede a far uso di *riserve* e di *dichiarazioni interpretative*, al momento della ratifica o dell'adesione ad un trattato. Una procedura del tutto conforme alle norme internazionali, attivata in genere per quei trattati multilaterali le cui norme sono ordinariamente di tipo *self-executing* e pertanto direttamente applicabili senza alcun intervento dell'ordinamento interno. Guardando la prassi risulta che l'apposizione di riserve – sia eccezionali che interpretative – o di dichiarazioni interpretative da parte della Santa Sede è finalizzata a porre delle vere clausole di esclusione (eccezionali o interpretative) concernenti:

- a) l'ambito di applicazione delle norme pattizie, come nel caso della *Convenzione contro la tortura e i trattamenti inumani o degradanti* del 1981 per la quale dal 2002 la Santa Sede ha escluso un riferimento all'ordinamento della Chiesa, impegnandosi ad eseguirla quale sovrano dello Stato Vaticano



- e quindi sul territorio del medesimo o in relazione a cittadini o individui-organo dello Stato¹¹⁰;
- b) quei profili del suo ordinamento interno rientranti nel cosiddetto dominio riservato (*domestic jurisdiction*): è il caso delle riserve e delle dichiarazioni interpretative apposte alla *Convenzione sui diritti del fanciullo* del 1989, finalizzate a garantire l'applicabilità del testo al fanciullo sin dal momento del concepimento o la relazione tra i diritti del fanciullo e quelli dei genitori¹¹¹;
- c) alla particolare condizione giuridica e territoriale dello Stato della Città del Vaticano, come nel caso delle riserve alla *Convenzione sullo status dei rifugiati* del 1951 quanto alla concessione dell'asilo e della protezione temporanea, o della *Convenzione contro il narcotraffico* del 1998, in relazione alla condizione di *enclave* propria dello Stato Vaticano¹¹².

Gli elementi sin qui rilevati dimostrano che il compimento da parte della Santa Sede di un'obbligazione derivante da trattato non ha le stesse modalità adottate da uno Stato su cui ricade la medesima obbligazione. Ne deriva che il criterio di apprezzamento circa l'effettiva esecuzione del diritto internazionale pattizio di cui è parte la Santa Sede resta necessariamente flessibile. La *natura* propria del soggetto, le *finalità* specifiche che essa persegue, il principio della *personalità della legge* che nell'ordinamento canonico si affianca – e per certi aspetti guida – quello della *territorialità*, come pure la *peculiare estensione territoriale* e la *tipologia di cittadini* dello Stato Vaticano sono altrettanti limiti oggettivi ad un'automatica equiparazione di detti comportamenti a quelli posti in essere dagli Stati. La questione per altro non riguarda solo la Santa Sede, ma anche altri soggetti di diritto

¹¹⁰ Cf. «Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment», en https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-9&chapter=4&lang=en#EndDec. Una (consultato 3.1.2014).

¹¹¹ Cf. «Convention on the Rights of the Child», in https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11&chapter=4&lang=en#EndDec. (consultato 3.1.2014).

¹¹² Cf. «Convention relating to the Status of Refugees, 28.7.1951», in https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-2&chapter=5&Temp=mtdsg2&lang=en#EndDec (consultato 3.1.2014); e «United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, 20.12.1988», in https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=VI-19&chapter=6&lang=en#EndDec (consultato 3.1.2014).



internazionale che diventano parte di trattati pur potendo adempierne gli obblighi solo in modo analogo a quello degli Stati. È il caso dell'adesione di Organizzazioni intergovernative a trattati istitutivi di altre Organizzazioni intergovernative: le modalità con le quali compiono le obbligazioni le "Organizzazioni-Membri" non possono certamente corrispondere a quelle dei tradizionali "Stati-Membri". Questo significa che le forme diverse di attuazione delle disposizioni pattizie, anche nel caso della Santa Sede, non possono essere considerate un'assenza di reciprocità, né quindi porre problemi di inadempimento o di violazione con il conseguente rilievo di illiceità e di responsabilità internazionale per gli atti connessi all'esecuzione di un trattato. A conferma vanno menzionati gli obblighi assunti dalla Santa Sede rispetto ad alcuni trattati multilaterali in materia di diritti umani di cui è diventata parte¹¹³. Oltre all'enunciazione di singoli diritti o delle loro specificazioni, le convenzioni istituiscono dei meccanismi competenti a verificare periodicamente l'esecuzione nel diritto interno dei disposti convenzionali: i cosiddetti "organi di trattato" (*Treaty Bodies*) che il diritto internazionale definisce "quasi-giurisdizionali"¹¹⁴, distinguendoli da organi di tipo giudicante. Di questi, al momento interessano la Santa Sede il *Comitato sull'eliminazione della discriminazione razziale* (CERD), il *Comitato dei diritti del fanciullo* (CRC) e il *Comitato contro la tortura* (CAT). Composti da esperti indipendenti, i *Treaty Bodies* rilevano sulla base di periodici rapporti presentati dalle Parti il livello di esecuzione degli obblighi convenzionali per poi formulare specifiche indicazioni o vere e proprie costatazioni di inadempienza. Si tratta di atti da cui derivano non solo l'impegno di uno Stato-Parte a una condotta coerente con lo strumento pattizio, ma anche la richiesta di riordino, riformulazione o modifica del suo ordinamento giuridico. A riguardo va tenuto presente che la competenza e l'attività dei *Treaty Bodies* si sono ampliate al punto da configurare queste strutture non più come sussidiarie all'azione degli Stati-Parte, ma come organi di controllo e valutazione della loro condotta, di indirizzo delle loro legislazione e – aspetto maggiormente

¹¹³ In particolare la *Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale* del 1966 a cui la Santa Sede ha aderito il 1° maggio 1969, la *Convenzione sui diritti del fanciullo* del 1989, a cui la Santa Sede ha aderito il 20 aprile 1990 "anche a nome dello Stato della Città del Vaticano", e la *Convenzione contro la tortura e i trattamenti inumani o degradanti*, a cui la Santa Sede ha aderito il 22 giugno 2002 "a nome e per conto dello Stato della Città del Vaticano".

¹¹⁴ Cf. VANDENHOLE, W, *The Procedures Before the UN Human Rights Treaty Bodies: Divergence or Convergence?*, Oxford 2004, p. 314 ss.



rilevante – di interpretazione esclusiva delle norme convenzionali. Un'attività quest'ultima esercitata mediante apposti atti orientati al superamento dei criteri di interpretazione dei trattati previsti sin qui dal diritto internazionale e sintetizzati dagli artt. 31 e 32 della *Convenzione sul diritto dei trattati*. La Santa Sede, in base alle procedure previste ha sottomesso ripetutamente i suoi rapporti periodici ai tre Comitati (per la discriminazione razziale, i diritti del fanciullo e contro la tortura), mantenendo una posizione coerente con la normativa internazionale applicabile, distinguendo tra le obbligazioni accettate come organo centrale del governo della Chiesa cattolica e quelle assunte come sovrano sul territorio dello Stato Vaticano¹¹⁵. Una posizione a cui sono seguite da parte dei Comitati indicazioni di orientamento dell'ordinamento interno verso le disposizioni delle convenzioni o richieste di modifiche specifiche, molte delle quali riguardanti anche la sfera della *domestic jurisdiction*¹¹⁶ e pertanto considerate irricevibili da parte della Santa Sede che si è riservata “*l'esclusiva competenza a interpretare le proprie norme interne di natura costituzionale come previsto dalle disposizioni del diritto internazionale, incluse quelle in materia di libertà di religione, con specifico riferimento al potere esclusivo delle comunità religiose di organizzare e governare i loro affari interni*”¹¹⁷.

Il contenuto giuridico di questi dati evidenzia quanto sia importante la precisa conoscenza dell'ordinamento interno della Santa Sede quanto alle modalità per dare effettiva vigenza al diritto internazionale pattizio, specie quello di produzione multilaterale, come in modo puntuale ben evidenzia l'ambito dei diritti umani. È chiaro che per la Santa Sede essere parte di convenzioni specifiche comporta la loro esecuzione: il problema, però, non sembra riconducibile all'ampliamento dei diritti del *christifideles* in base a quelli previsti dai testi internazionali, ma piuttosto la ricerca dei modi per azionare la richiesta di una loro garanzia, in termini di tutela e di giustiziabilità. Ad esempio, quando le disposizioni enuncia-

¹¹⁵ Per il CERD si veda il Doc. CERD/C/338/Add.11, 26 May 2000, para. 7; Per il CRC, si veda: Doc. CRC/C/VAT/2, 22 October 2012, para. 5, Doc. CRC/C/Q/2/Add.1, 9 January 2014, paras. 10-11. Per il CAT si veda il Doc. CAT/C/VAT/1, 8 March 2013, paras. 1-3.

¹¹⁶ Per il CRC: Doc. CRC/C/VAT/CO/2, 5 February 2014. Per il CAT: Doc. CAT/C/VAT/CO/1, 17 June 2014.

¹¹⁷ «Comments of the Holy See on the Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child», in http://www.vatican.va/roman_curia/secretariat_state/2014/documents/rc-seg-st-20140205_concluding-observations-rights-child_en.html#_ftn14 (consultato 3.1.2014), n. 8.



te da convenzioni di cui la Santa Sede è parte riguardano diritti – e aspetti loro connessi – contemplati anche nella legislazione canonica o comunque non contrari ai limiti dell'ordinamento canonico, è possibile l'applicazione del can 221 §1 del CIC: “*Compete ai fedeli rivendicare e difendere legittimamente i diritti di cui godono nella Chiesa presso il foro ecclesiastico competente a norma del diritto*”? Un interrogativo che si pone almeno nel caso di parallela vigenza dei diritti enunciati dall'ordinamento interno della Santa Sede e da quello internazionale¹¹⁸, come nel caso del diritto all'uguaglianza cui si pone il divieto di *discriminazione per motivi razziali*, o del diritto alle garanzie processuali contenute nell'ampia articolazione del *diritto all'equo processo*. Per gli altri diritti umani previsti dalla normativa internazionale, il battezzato in quanto cittadino o residente sottoposto alla sovranità di uno Stato trova tutela in quel contesto ordinamentale, anche in relazione alla giustiziabilità, mediante la funzione giurisdizionale statale.

Di fronte a questo quadro la tradizionale posizione del diritto pubblico ecclesiastico di collocare i trattati e il loro adattamento nella sfera “esterna” alla vita della Chiesa, a motivo di tutelarne il carattere di *societas iuridice perfecta*, non trova la medesima rispondenza come in passato. Quella odierna è una Comunità internazionale che presenta una molteplicità e varietà di soggetti, e una diversità di visioni, anche di tipo religioso. L'ordinamento internazionale, poi, registra la prevalenza del diritto pattizio rispetto a quello consuetudinario, frutto anche della tecnica della codificazione, con la previsione di procedimenti di accertamento, istituzioni per il controllo e la valutazione della condotta dei soggetti, oltre che di nuove tecniche di produzione del diritto, come è il caso della *soft-law* nel cui ambito cui rientrano anche le funzioni interpretative conferite ad appositi meccanismi (è il caso dei *Treaty Bodies* nelle convenzioni sui diritti umani). Sono tutti aspetti che del diritto internazionale hanno modificato i contenuti, la forma e l'applicabilità e che portano ad equiparare la collocazione “esterna” degli accordi come fattore limitante la capacità della Santa Sede di concludere trattati ed eseguirne le obbligazioni nel rispetto del principio della reciprocità: quasi un *vulnus* alla sua soggettività internazionale e alla realizzazione della sua missione.

¹¹⁸ FUMAGALLI CARULLI, O., *Il governo universale della Chiesa e i diritti della persona*, Milano 2007², p. 279: “La firma di una Convenzione da parte della Santa Sede e la sua successiva ratifica diventano pertanto atti per così dire obbligati sul piano dell'opportunità, quando oggetto di esse siano diritti di tradizionale attenzione ecclesiastica”.



Quella missione che a livello internazionale si concretizza nel ricercare la *libertas Ecclesiae* – ad iniziare dalle Chiese locali per il cui vantaggio vengono stipulati trattati con le Autorità statali o è attivata la protezione attraverso le relazioni diplomatiche – e nel tutelare la libertà religiosa, non tralasciando la possibilità di incidere attraverso il dialogo e le indicazioni di ordine etico-morale sulle regolamentazioni di spiccato contenuto tecnico che ricadono nella vita quotidiana di persone e popoli.

Se però si tralasciano le posizioni dottrinali per analizzare la prassi è possibile verificare come la Santa Sede nel suo diritto interno dia immediata e piena esecuzione ai trattati bilaterali, anche quelli che rientrano direttamente nell'esercizio territoriale della sua sovranità¹¹⁹. La questione potrebbe sembrare più complessa per i trattati multilaterali in ragione della varietà e dell'articolazione dei settori regolati, ma è indubbia la loro esecuzione nell'ordinamento interno. È il caso di accordi istitutivi di Organizzazioni intergovernative di cui la Santa Sede è membro, relativi all'uso pacifico dell'energia atomica, alla proibizione di armamenti chimici, alla protezione della proprietà intellettuale; di convenzioni per la protezione dei diritti fondamentali, come quella sulla discriminazione razziale, i diritti del fanciullo o la tortura; e, ancora, di trattati che hanno come oggetto la materia penale e riguardano la prevenzione di crimini di portata internazionale, la lotta alla criminalità e alle attività terroristiche, la cooperazione giudiziaria.

La questione appare chiara per l'ordinamento vaticano che “*si conforma alle norme di diritto internazionale (...) derivanti da trattati e altri accordi di cui la Santa Sede è parte*”¹²⁰.

Questo significa che l'incorporazione delle convenzioni di cui è parte la Santa Sede avviene automaticamente, con rinvio ordinario (o non recettizio), lasciando all'ordinamento internazionale il compito di definire e interpretare norme che producono effetti nell'attività legislativa esecutiva e giudiziaria degli organi dello

¹¹⁹ Si pensi a recenti trattati conclusi a nome e per conto dello Stato Vaticano per questioni di ordine monetario e finanziario come la *Convenzione monetaria per l'uso dell'euro* conclusa con l'Unione Europea nel 2009. È interessante notare tra le altre “particolarità” della Convenzione il riferimento allo Stato vaticano “rappresentato dalla Santa Sede ai sensi dell'art. 3 del Trattato Lateranense” (Pre-ambolo); o la formula utilizzata per la firma del testo da parte del Plenipotenziario pontificio (nella persona del Nunzio Apostolico accreditato presso l'Unione Europea): “Per lo Stato della Città del Vaticano e per esso la Santa Sede”.

¹²⁰ Cf. BENEDETTO PP. XVI, «Legge LXXI sulle Fonti del diritto...» *cit.* art. 1, n. 4.



Stato Vaticano. È il caso della già richiamata *Legge N. VIII: Norme complementari in materia penale* con la quale, “considerato che (...) nel corso degli anni la Santa Sede, agendo altresì a nome e per conto dello Stato della Città del Vaticano, ha ratificato diverse convenzioni internazionali che richiedono la definizione di corrispondenti fattispecie penali al fine della repressione di determinate condotte criminose” (Preambolo), si dispone la prevenzione e la punizione di reati e comportamenti antigiusuridici sanzionati dalle convenzioni contro la criminalità organizzata, il terrorismo, i reati finanziari, l’uso di stupefacenti; o la giustiziabilità di fronte alla funzione giudiziaria di diritti fondamentali contenuti nelle convenzioni contro la discriminazione razziale, i diritti del fanciullo o la tortura di cui la Santa Sede è parte. L’applicazione territoriale in questi casi riguarda i cittadini o i residenti stabili sul territorio dello Stato Vaticano, il personale diplomatico della Santa Sede, che possiede la cittadinanza vaticana, come pure gli agenti dello Stato all’estero. In ogni caso operando una valutazione alla luce dell’art. 22 del Trattato Lateranense che prevede una riserva di giurisdizione dell’Italia quando l’autore del reato commesso nello Stato Vaticano “*si sia rifugiato nel territorio italiano, nel qual caso si procederà senz’altro contro di lui a norma delle leggi italiane*”¹²¹.

Diversamente con riferimento all’ordinamento canonico è necessario operare una distinzione sostanziale. Alcune convenzioni di cui la Santa Sede è parte spiegano i loro effetti anche per le istituzioni del governo centrale della Chiesa cattolica, come è il caso della *Convenzione per la soppressione del finanziamento al terrorismo* del 1991 e della *Convenzione sul crimine transnazionale* del 2000, a seguito dell’adesione decisa nel 2012, che ha per altro comportato una diversa funzione della legislazione “territoriale” vaticana rispetto a soggetti dell’ordinamento canonico (individui-organo della Curia e di persone giuridiche canoniche). Nei loro confronti, con un’apposita disposizione, il Legislatore ha esteso la competenza della “*giurisdizione degli organi giudiziari dello Stato della Città del Vaticano in materia penale*”¹²².

¹²¹ La questione evidentemente riguarda la superiorità delle disposizioni del Trattato Lateranense rispetto ad ogni altra norma internazionale pattizia di cui la Santa Sede sia parte. Il Trattato, infatti, resta fondamentale per lo stesso ordinamento dello Stato della Città del Vaticano (cf. ad esempio l’art. 3.2 della BENEDETTO PP. XVI, «Legge LXXI sulle Fonti del diritto...» *cit.*).

¹²² Cf. FRANCISCUS PP., «Litt. Ap. M. Pr. datae de iudicialium instrumentorum iurisdictione civitatis Vaticanae super re poenali,...» *cit.* pp. 651-653.



Per altre convenzioni, invece, è evidente che la Santa Sede può garantire tra quanti sono soggetti alla sua sovranità spirituale solo la diffusione dei principi e delle disposizioni che i medesimi strumenti pattizi contengono. Risulta infatti impossibile per la Santa Sede garantirne l'esecuzione da parte di tutti i *christifideles*, come pure delle strutture che nel mondo appartengono alla Chiesa. Fedeli e istituzioni, infatti, vivono ed operano nei diversi Paesi e quindi sono sottoposti alla singole sovranità e giurisdizioni nazionali, fatto che esclude ogni rilievo di inadempimento o di illiceità alla condotta della Santa Sede rispetto al disposto di una convenzione. A confermarlo, oltre alla generale previsione che vuole l'esecuzione degli obblighi internazionali attuata *nec ultra vires*, si impone il rispetto del principio della non ingerenza negli affari interni di uno Stato riguardo ai suoi cittadini o residenti che sono anche membri della Chiesa.

5. LO SPECIFICO DEL DIRITTO INTERNAZIONALE DI FONTE MULTILATERALE

A caratterizzare la relazione tra l'ordinamento canonico e quello internazionale è anche l'attività di produzione, applicazione e accertamento del diritto svolta dalle forme di organizzazione della Comunità internazionale. Sono infatti molteplici le Istituzioni intergovernative, le Unioni di Stati o le Conferenze multilaterali nelle quali la Santa Sede realizza il suo *ius legationis* nelle forme di diplomazia multilaterale, coinvolgendo anche il suo ordinamento interno. Un fenomeno complesso a cui la Santa Sede prende parte a partire dalla seconda metà del XIX secolo (il primo caso è, nel 1865, la presenza nell'*Unione Telegrafica Internazionale*, oggi *Unione Internazionale delle Telecomunicazioni*) considerandolo funzionale a fornire adeguate risposte alle esigenze comuni degli Stati e a intendere in modo diverso i più generali rapporti internazionali.

Va tenuto presente che rispetto alle forme iniziali, le odierne Istituzioni intergovernative costituiscono un'evoluzione sostanziale, ponendosi quali soggetti dell'ordinamento internazionale con il carattere della permanenza e della continuità nell'azione, oltre a disporre di una competenza concreta nei diversi settori delle relazioni internazionali che si manifesta attraverso una specifica produzione normativa di tipo multilaterale. Un'opera a cui, con la sua presenza, la Santa Sede concorre in base alla propria natura e missione come forza di richiamo etico, ma avendo contemporaneamente coscienza degli effetti di tale produzione nel suo



ordinamento interno. In questa azione, la diversa rappresentanza di interessi di cui è portatrice quale organo centrale del governo della Chiesa Cattolica e di sovrano dello Stato Vaticano, si è precisata in ragione delle forme e della finalità assunte dalle Istituzioni intergovernative, come pure delle circostanze e degli obiettivi legati alla convocazione di Conferenze internazionali. In ogni caso la Santa Sede è accolta ed opera in conformità alle regole internazionali a conferma della funzione di governo esercitata in modo indipendente e sovrano sulla Chiesa e sullo Stato Vaticano. A puntualizzarlo concorrono anche le precisazioni fatte dalla Santa Sede attraverso gli strumenti offerti dal diritto diplomatico circa gli interessi che intende tutelare, utilizzando le modalità previste e regolate dal diritto internazionale e dalle norme degli ordinamenti giuridici delle diverse Istituzioni intergovernative.

Stando alle norme del diritto interno i Rappresentanti Pontifici che operano nella diplomazia multilaterale hanno una funzione specifica, oggettivamente differente da quella dei loro colleghi accreditati presso i Governi. Se compito dei Nunzi Apostolici è di “*rappresentare stabilmente lo stesso Romano Pontefice presso le Chiese locali*”¹²³ e “*secondo il diritto internazionale: 1) promuovere e sostenere le relazioni fra la Sede Apostolica e le Autorità dello Stato; 2) affrontare le questioni che riguardano i rapporti fra Chiesa e Stato; trattare in modo particolare la stipulazione e l’attuazione dei concordati e delle altre convenzioni similari*”¹²⁴, i diplomatici pontifici nel multilaterale testimoniano “*l’interesse della Chiesa per i problemi generali del vivere civile e per offrire l’ausilio della sua collaborazione*”¹²⁵ e assumono la denominazione di “*Delegati o di Osservatori, a seconda che la Santa Sede sia membro o meno dell’Organizzazione Internazionale e a seconda che essa partecipi a una Conferenza con o senza diritto di voto*”¹²⁶. Un aspetto inserito espressamente nella codificazione del diritto canonico del 1983¹²⁷ dando così sistemazione normativa alla prassi che ha visto la Santa Sede istituire – in conformità al diritto diplomatico e alle norme degli “*accordi di sede*” conclusi tra le Organizzazioni

¹²³ Cf. CIC c. 363 §1.

¹²⁴ Cf. CIC c. 365 §1.

¹²⁵ Cf. PAULUS PP. VI, «*Litterae Apostolicae Motu proprio datae “sollicitudo omnium Ecclesiarum”*», De muneribus Legatorum Romani Pontificis, 24.6.1969», in *AAS* 61 (1969) pp. 473-484.

¹²⁶ Cf. *Ibid.*, II, 1

¹²⁷ Cf. CIC c. 363 §2.



e gli Stati che ne ospitano le strutture – delle Rappresentanze Permanenti qualificate a seconda della posizione assunta rispetto alle norme statutarie o a quelle emanate dagli organi competenti delle rispettive Organizzazioni: *Missioni Permanenti* quando è membro, negli altri casi *Missioni Permanenti di Osservazione*. Una prassi che rientra nell'esercizio di quel diritto "nativo e indipendente" del Papa di "nominare e inviare suoi Legati (...) presso Autorità pubbliche"¹²⁸, espressione direttamente applicabile alle forme di organizzazione presenti nella Comunità internazionale.

Nel diritto interno assume rilevanza in materia anche la normativa della Cost. Ap. *Pastor Bonus* che configura la Segreteria di Stato come l'organismo competente per l'attività internazionale di cui è parte la funzione diplomatica. L'art. 41 § 2 prevede che la sua *Prima Sezione* si occupi "di quanto riguarda la presenza e l'attività della Santa Sede presso le Organizzazioni Internazionali", un'attribuzione correlata con l'art. 46 che conferisce alla *Seconda Sezione* il compito di "favorire le relazioni soprattutto diplomatiche (...) con gli altri soggetti di diritto internazionale, (...) rappresentare la Santa Sede presso gli organismi internazionali" e nelle Conferenze internazionali "su questioni di indole pubblica" convocate da Organizzazioni intergovernative o promosse da uno o più Stati e che possono anche assumere il carattere della continuità. Considerando gli effetti di tali previsioni, risulta evidente un diretto intervento della *Prima Sezione* nell'istituzione e nel funzionamento delle Missioni Permanenti, come pure nel conseguente processo di nomina, invio, avvicendamento e richiamo del personale diplomatico accreditato presso le Organizzazioni e comunque dei membri della Missione. I Capi Missione sono accreditati con "Lettera di presentazione" a firma del Segretario di Stato indirizzata al più alto funzionario dell'Organizzazione (Segretario o Direttore Generale, Presidente, Direttore Esecutivo), mentre come è d'uso nel diritto diplomatico, per gli altri membri della Missione provvede il Capo Missione a notificarlo ai competenti servizi del cerimoniale dell'Organizzazione. La *Seconda Sezione*, invece, esplica i suoi compiti seguendo le attività delle Missioni Permanenti, inviando loro istruzioni e ricevendo informazioni sulle attività delle Organizzazioni presso cui sono accreditate. Si tratta di un impegno complesso e crescente per la vastità di ambiti e oggetti trattati, che richiede una specializza-

¹²⁸ Cf. CIC c. 362.



zione anche settoriale: è in questo senso che va interpretato il richiamo degli artt. 41 e 46 della *Pastor Bonus* ad espletarlo anche mediante le indicazioni di altri Dicasteri della Curia Romana, consultati *ratione materiae*.

Quanto alle tipologie di partecipazione e presenza nella maggior parte delle Organizzazioni intergovernative, sia universali che operanti a scala regionale, la Santa Sede ha assunto la posizione di *Osservatore Permanente*, partecipando così alle attività dell'Organizzazione e alle riunioni dei suoi organi interni esercitando il diritto di parola, ma restando priva del diritto di voto e con la facoltà di versare contributi al bilancio. Si tratta della condizione riservata agli Stati non-membri che, però, in diversi casi non era prevista dalle norme statutarie ed è stata creata in funzione della Santa Sede. Il primo caso, nel 1948, è stato quello della FAO in ragione “*of the special circumstances characterizing the Holy See, and had no relation to the territorial extent of Vatican City over which it exercised its sovereignty*”¹²⁹; più di recente, nel 1997, quello dell'*Organizzazione Mondiale del Commercio* in cui lo *status* di Osservatore è riservato solo agli Stati in attesa di diventare membri, mentre alla Santa Sede è stato riconosciuto come caso specifico: “*Taking into account the uniqueness of the Holy See's situation, the General Council further agreed to waive the requirement concerning the intention to initiate accession negotiations set out in Annex 2 of the Rules of Procedure (WT/L/161), on the understanding that this did not constitute a precedent for future decisions on requests for observer status*”¹³⁰. Ancora più particolare è lo specifico *status* attribuito alla Santa Sede nel *King Abdullah Bin Abdulaziz International Centre for Interreligious and Intercultural Dialogue* (KAICIID), Organizzazione intergovernativa competente nel dialogo interculturale e interreligioso. Una Decisione del 31 ottobre 2012 del *Council of Parties* – organo principale del KAICIID – nel corso della sua prima sessione ha ammesso la Santa Sede come *Founding Observer*¹³¹ in base all'art. XVI del *Trattato istitutivo* e delle Regole di procedura dell'Organizzazione, a moti-

¹²⁹ Cf. FAO, *Report of the Sixth Session of the Conference*, 1951, paragraph 343.

¹³⁰ WTO, *General Council–Annual Report 1997*, Ginevra 1998, Doc. WT/GC/10.

¹³¹ La denominazione *Osservatore Fondatore* - nuova e non presente in altre Istituzioni intergovernative – non comporta alcuna differenza rispetto a quanto previsto dal diritto internazionale circa la figura di un Osservatore Permanente presso un'Organizzazione intergovernativa, come indicano gli articoli 1, 5 e 7 della *Convenzione di Vienna sulle relazioni degli Stati con le Organizzazioni internazionali di carattere universale*, del 14 marzo 1975, appresso considerata.



vo del contributo dato all'elaborazione del Trattato medesimo¹³² e dell'interesse mostrato per le finalità ed attività dell'Istituzione. L'esclusività della posizione di *Founding Observer* è confermata dal fatto che altri Osservatori non potranno utilizzarla¹³³ e comporta: la partecipazione alle sessioni e riunioni del *Council of Parties*; il diritto di parola durante le sessioni in ogni momento della riunione senza dover attendere che si siano espressi gli Stati membri; la possibilità per la Santa Sede di presentare direttamente proposte di decisioni e risoluzioni nelle sessioni; la mancanza di diritto di voto; la possibilità di versare "contributi volontari" alle risorse del KAICIID¹³⁴.

Quando invece la Santa Sede è membro di un'Organizzazione, accredita un Rappresentante permanente con il titolo di *Delegato*, come è il caso – per le Istituzioni parte del Sistema delle Nazioni Unite – dell'*Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica* (AIEA) e dell'*Organizzazione Mondiale per la Proprietà Intellettuale* (OMPI); mentre nell'*Unione Postale Universale* (UPU) e nell'*Unione Internazionale delle Telecomunicazioni* (ITU) partecipa dal 1929 con la denominazione di "Città del Vaticano", trattandosi di Istituzioni le cui finalità riguardano il territorio sul quale la Santa Sede è sovrana¹³⁵. I casi dell'UPU e dell'ITU,

¹³² In particolare si tratta dell'emendamento al Preambolo e all'Articolo II: *Objectives and Activities*, per precisare l'essenziale differenza tra "religioni" e "culture"; la formulazione di un nuovo articolo – diventato l'Art. XVI – sugli Osservatori: "Observers: Any State or International Organization may become Observer to the Centre after its admission has been approved by the Council of Parties in accordance with Article V paragraph 4. Representatives of an Observer may attend and speak at the Council of Parties meetings in accordance with the relevant rules of procedures and the provisions of this Agreement"; l'integrazione conseguente degli Articoli V, VI, VII e IX, resasi necessaria per la modifica del Preambolo e dell'Art. II, e per l'introduzione dell'Art. XVI.

¹³³ Inoltre, appare maggiormente garantista rispetto alla formula: "la decisione riguardo alla Santa Sede non costituisce un precedente", presente in decisioni di altre Organizzazioni internazionali riguardo lo status della Santa Sede.

¹³⁴ Quest'ultima è una previsione non contenuta dalla Decisione poiché già stabilita come norma generale nell'Art. IX dell'Accordo che parla di: "(...) voluntary contribution by Parties and Observers".

¹³⁵ Le convenzioni furono però sottoscritte dalla Santa Sede a nome e per conto dello Stato della Città del Vaticano, come dimostrano i pieni poteri conferiti al Plenipotenziario pontificio dal Segretario di Stato il 22 giugno 1929: "Il sottoscritto Card. Pietro Gasparri, Segretario di Stato di Sua Santità, autorizza il Signor Prof. Harwin a rappresentare lo Stato della Città del Vaticano al Congresso Postale che si terrà a Londra coi pieni poteri per negoziare e sottoscrivere a nome della Santa Sede la Convenzione Postale che in detto Congresso verrà concordata" (testo in SATOW, E., *A Guide to Diplomatic Practice*, Longmans, London 1932^{3rd}, p. 86).



però, sono stati rilevanti nel profilo giuridico-formale, consentendo alla Santa Sede di partecipare alle Conferenze diplomatiche e intergovernative convocate dall'ONU e dalle Istituzioni specializzate delle Nazioni Unite.

Tra le Organizzazioni non parte del Sistema delle Nazioni Unite, un caso particolare è quello dell'*Organizzazione Internazionale delle Migrazioni* (IOM) di cui la Santa Sede è membro dal 6 dicembre 2011. Infatti, il Consiglio dell'IOM nel corso della sua 100^a sessione, ha accettato la richiesta di adesione al trattato istitutivo presentata dalla Santa Sede¹³⁶.

Conseguenza dell'adesione ad alcuni trattati multilaterali è invece la posizione di membro presso l'*Organizzazione per la Proibizione delle Armi Chimiche* (OPCW) o la *Commissione Preparatoria dell'Organizzazione per l'Interdizione Globale degli Esperimenti Nucleari* (CTBTO).

A livello regionale la Santa Sede è membro dell'*Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa* (OSCE)¹³⁷, mentre ha acquisito la qualifica di Osservatore Permanente presso il *Consiglio d'Europa*, nel 1970, e l'*Organizzazione degli Stati Americani* (OEA), nel 1978. Svolge la funzione di Osservatore Permanente il *Rappresentante Speciale* presso l'*Unione Africana* con la quale la Santa Sede ha un rapporto di carattere stabile quale "Stato non membro accreditato", instaurato sulla base di un trattato bilaterale concluso in forma semplificata nel 2000. Analoghi accordi permettono di svolgere funzioni di Osservatore ad un Rappresentante pontificio con il titolo di "delegato" presso la *Lega degli Stati Arabi* e ad un Nunzio Apostolico presso l'*Associazione delle Nazioni del Sud Est Asiatico* (ASEAN) e presso il *Sistema di integrazione economica centroamericana* (SICA).

La normativa e la prassi emerse a livello internazionale ed applicate anche alla partecipazione della Santa Sede nelle Organizzazioni intergovernative e nelle Conferenze internazionali, hanno trovato alcune sostanziali conferme:

¹³⁶ Cf. IOM, Doc. MC/2326, 3 December 2011: *Application of the Holy See for Membership in the Organization*. Questo caso è interessante poiché segna un mutamento della prassi instauratasi nello stabilimento di relazioni tra Santa Sede e Organizzazioni intergovernative: dalla citata documentazione risulta che la Santa Sede non ha accolto l'invito a diventare parte di un'Organizzazione intergovernativa, ma ha chiesto di diventarlo, domandando di poter accedere al trattato istitutivo dell'IOM.

¹³⁷ Sullo *status* della Santa Sede prima nella Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa e poi nell'OSCE si rinvia a BUONOMO, V., «Il "processo C.S.C.E." da Helsinki 1 a Helsinki 2: l'apporto della Santa Sede», in *Nuova Umanità* 85 (1993) pp. 109120.



- a) nella Conferenza diplomatica di Vienna del 1975, dove la prassi determinatasi nella diplomazia multilaterale dopo la seconda guerra mondiale è stata codificata nella *Convenzione sulle relazioni degli Stati con le Organizzazioni internazionali a carattere universale*. Un processo che ha visto il concorso attivo della Delegazione pontificia che, tra l'altro, operò per ottenere l'inserimento nella Convenzione di norme che equiparano: le Missioni Permanenti di Osservazione alle Missioni Permanenti degli Stati membri, con la medesima considerazione nel profilo diplomatico-protocollo, degli Osservatori Permanenti ai Delegati degli Stati membri, pur nella differenza di natura e compiti¹³⁸; le Delegazioni di osservazione alle Conferenze intergovernative convocate dalle Organizzazioni internazionali alle Delegazioni di Stati membri¹³⁹. Tali norme, pur non costituendo un'obbligazione derivante da trattato poiché la Convenzione del 14 marzo 1975 non è mai entrata in vigore, sono di fatto applicate e rispettate specialmente dagli Stati che hanno sul loro territorio sedi di Organizzazioni intergovernative, potendosi quindi considerare norme consuetudinarie di diritto internazionale vigente¹⁴⁰;
- b) nel caso dell'ONU, dove la Santa Sede ha assunto lo *status* degli Stati non-membri dell'Organizzazione, ma "*Membri a pieno titolo di uno o più Istituti specializzati e che sono generalmente riconosciuti da Membri delle Nazioni Unite*"¹⁴¹ e pertanto differente da quello di altre entità internazionali qualificate come Osservatore Permanente. Ad un iniziale riferimento allo Stato Vaticano, che favoriva solo una formale assimilazione tra la Santa Sede e un territorio, è seguita una chiarificazione già nel 1957 quando un trattato semplificato concluso nella forma dello *Scambio di Note* tra il Segretario Generale dell'ONU e la Segreteria di Stato precisava che "è la Santa Sede ad essere rappresentata dalle Delegazioni che la Segreteria di Stato accredita alle sessioni dei diversi organi delle Nazioni Unite"¹⁴². Ma

¹³⁸ Cf. gli artt. 6 e 7 della Convenzione.

¹³⁹ Cf. gli artt. 71-72 della Convenzione.

¹⁴⁰ Cf. BUONOMO, V., «Brevi annotazioni sulla diplomazia multilaterale della Santa Sede», in *Ius Ecclesiae* 19 (2007) pp. 671-687

¹⁴¹ Cf. UNITED NATIONS, *Juridical Yearbook 1962*, ST/LEG/8, fascicle 2, p. 236.

¹⁴² Cf. GALLINA, E., *La Chiesa Cattolica e le Organizzazioni Internazionali*, Studium, Roma 1967, p. 74.



a codificare in modo specifico la prassi osservata è intervenuta, il 1° luglio 2004, la risoluzione 58/314 dell'Assemblea Generale che stabilisce: “*Acknowledges that the Holy See, in its capacity as an Observer State, shall be accorded the rights and privileges of participation in the sessions and work of the General Assembly and the international conferences convened under the auspices of the Assembly or other organs of the United Nations, as well as in United Nations conferences*”. La risoluzione è connessa ad una specifica *Nota interpretativa* del Segretario Generale¹⁴³ che ha inteso eliminare ogni dubbio circa difformità e possibili ambiguità interpretative sullo *status* della Santa Sede che viene distinto da quello degli altri Osservatori ed equiparato agli Stati membri con la sola limitazione del diritto di voto e di presentazione di candidature negli organi interni;

- c) nella partecipazione della Santa Sede come membro *en plein droit* alle diverse Conferenze diplomatiche o intergovernative convocate dall'ONU e da altre Agenzie del Sistema delle Nazioni Unite nei diversi settori (ambiente, alimentazione, diplomazia, diritto del mare, diritto dei trattati, diritto penale, diritti umani, donna, habitat, sviluppo), indipendentemente dalla posizione (membro o osservatore) da essa ricoperta presso l'Organizzazione promotrice. Le disposizioni sulla partecipazione a tali Conferenze, in genere contenute nelle decisioni di convocazione, sono regolate secondo una formula – applicata alla Santa Sede sin dalla *Conferenza sullo status dei rifugiati* realizzata dall'ONU nel luglio del 1951 – gradualmente esplicitate. Nel caso delle Conferenze indette dall'ONU, inizialmente si prevedeva la partecipazione “*degli Stati membri e non membri dell'Organizzazione*”, poi l'invito è stato allargato agli “*Stati membri dell'ONU, delle Agenzie specializzate e degli Stati parte dello Statuto della Corte Internazionale di Giustizia*” e, dal 1957, anche ai membri dell'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica. Diverso è, invece, il caso delle Conferenze internazionali su temi specifici indette da Organizzazioni universali o regionali, ma aperte alla partecipazione degli Stati membri dell'Organizzazione: in questi casi il tipo di presenza della Santa Sede è determinato dalla posizione ricoperta presso l'Organizzazione che convoca la riunione.

¹⁴³ Cf. UNITED NATIONS, General Assembly, Doc. A/58/871



Quanto alla normativa prodotta da Istituzioni intergovernative – quella che è considerata fonte di secondo grado dall'ordinamento internazionale – per valutare l'effetto nel diritto interno della Santa Sede è necessario distinguere tra gli atti emanati da:

- a) Organizzazioni intergovernative di cui la Santa Sede (o lo Stato Vaticano) è membro. Appare infatti evidente che hanno immediata efficacia le norme emanate dagli organi interni di queste Organizzazioni: l'esempio è dato dai regolamenti in materia di servizio postale adottate dall'UPU o riguardanti le telecomunicazioni adottate dall'ITU, di cui è membro lo Stato Vaticano. Analogamente può dirsi per le norme in materia di invenzioni e relativi diritti emanate dall'*Organizzazione Mondiale per la Proprietà Intellettuale* (WIPO) di cui la Santa Sede, dal 1975, è membro originario e che nella legislazione vaticana sono poste come limite all'applicabilità della normativa italiana in aspetti come la tutela della proprietà industriale (l'emblema della Santa Sede) e della proprietà intellettuale (diritti d'autore per scritti, discorsi e testi normativi)¹⁴⁴;
- b) Organizzazioni di cui la Santa Sede non è membro e la cui normativa è invece immessa nell'ordinamento interno mediante tipologie di adattamento specifiche che si configurano in:
 - forme di rinvio recettizio, come nel caso del Regolamento (CE) 15 novembre 2006, n. 1781/2006, e della Direttiva 2005/60/CE, richiamati quanto alle competenze dell'Autorità di Informazione Finanziaria istituita con la *Legge N. CXXVII concernente la prevenzione ed il contrasto del riciclaggio dei proventi di attività criminose e del finanziamento del terrorismo*, del 30 dicembre 2011;
 - forme di rinvio formale (non recettizio), la cui tipicità implica che la portata, l'interpretazione e la modifica delle norme immesse restano di competenza dell'ordinamento dell'Organizzazione intergovernativa in cui sono state emanate. È il caso delle Risoluzioni S/RES/1267 (1999) e S/RES/1371 (2001) del Consiglio di Sicurezza relative alla prevenzione di atti e reati connessi al terrorismo ed al finanziamento di attività

¹⁴⁴ Come stabilisce l'apposita *Legge N. CXXXII sulla protezione del diritto d'autore sulle opere di ingegno e diritti connessi*, del 19 marzo 2011 (testo in *AAS Suppl.* 82 (2011) pp. 9-12).



terroristiche. Il non essere membro dell'ONU non ha impedito all'ordinamento interno della Santa Sede di integrarne il contenuto, a partire dal *Motu Proprio* del 30 dicembre 2011 e dall'art. 1.9 della collegata *Legge N. CXXVII concernente la prevenzione ed il contrasto del riciclaggio dei proventi di attività criminose e del finanziamento del terrorismo* che, nel definire il terrorismo, include “le altre condotte definite terroristiche o commesse con finalità di terrorismo da (...) altre norme di diritto internazionale vincolanti per lo Stato”. È quanto evidenziano le norme sui reati di associazione con finalità di terrorismo e di finanziamento al terrorismo formulate in maniera tale da includere qualsiasi organizzazione “designata” dalle Nazioni Unite¹⁴⁵. A questo si aggiunge l'obbligo di cooperazione internazionale con il Consiglio di Sicurezza, come prevede la *Legge N. XVIII di conferma del decreto n. XI del Presidente del governatorato, recante norme in materia di trasparenza, vigilanza ed informazione finanziaria*¹⁴⁶;

- forme di applicabilità volontaria, come è avvenuto:
 - con la *Convenzione monetaria tra l'Unione Europea e lo Stato della Città del Vaticano*, del 17 dicembre 2009, che prevede l'obbligo di dare esecuzione alle disposizioni dell'Unione Europea riguardanti l'ambito monetario e quello del riciclaggio, frode, falsificazione “mediante il recepimento diretto o azioni equivalenti, per attuare gli atti giuridici e le norme UE”¹⁴⁷. Si tratta di una disposizione che stabilisce un adeguamento automatico dell'ordinamento dello Stato Vaticano

¹⁴⁵ Come nel caso delle *Ordinanze* emanate dal Presidente del Governatorato dello Stato della Città del Vaticano con le quali si adotta “la lista dei soggetti che minacciano la pace e la sicurezza internazionale” predisposta dal Consiglio di Sicurezza. L'ultima è dell'8 novembre 2013 (testo in *AAS Suppl.* 84 (2013) pp. 329-434) [cf. «Ordinanza con la quale si adotta la lista dei soggetti che minacciano la pace e la sicurezza internazionale, 8.11.2013», in [http://www.aif.va/ITA/pdf/Ordinanza_XXVII_\(8.11.13\).pdf](http://www.aif.va/ITA/pdf/Ordinanza_XXVII_(8.11.13).pdf) (consultato 3.1.2014)]

¹⁴⁶ Cf. «Legge n. XVIII di conferma del decreto n. XI del presidente del Governatorato, recante norme in materia di trasparenza, vigilanza ed informazione finanziaria, dell'8 agosto 2013, 8.10.2013», in [http://www.ior.va/Portals/0/Content/Media/Documents/Legge%20N%20%20XVIII%20\(3\).pdf](http://www.ior.va/Portals/0/Content/Media/Documents/Legge%20N%20%20XVIII%20(3).pdf) (consultato 3.1.2014), art. 74.

¹⁴⁷ Cf. «Convenzione monetaria tra l'Unione europea e lo Stato della Città del Vaticano», in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:028:0013:0018:IT:PDF> (consultato 3.1.2014), art. 8.



alla normativa dell'UE conferendo un *potere esclusivo* alla Commissione europea che unilateralmente “*modifica l'allegato per tener conto di nuovi pertinenti atti giuridici e norme dell'UE*”: secondo il diritto internazionale (principio *rebus sic stantibus*) ciò significa che il cambiamento delle circostanze non è valutato dalla Commissione in relazione alla situazione dello Stato della Città del Vaticano o a cambiamenti in atto nel medesimo, ma solo considerando i mutamenti intervenuti nella normativa dell'UE. La medesima *Convenzione*, inoltre, prevede una competenza esclusiva della Corte di Giustizia dell'Unione Europea “*per la soluzione delle controversie tra le parti derivanti dall'applicazione della (...) convenzione*”: una previsione che allarga la competenza della Corte, anche se per una materia specifica, ad uno Stato non membro e sottopone la Santa Sede ad una giurisdizione obbligatoria;

- nel caso del *Comitato d'esperti sulla valutazione delle misure di lotta contro il riciclaggio dei capitali e il finanziamento del terrorismo (MONEYVAL)*, organo sussidiario del Consiglio d'Europa, a seguito di specifica richiesta della Santa Sede accolta dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa con la Risoluzione CM 2011/5 del 6 aprile 2011. Moneyval esercita la sua autorità e funzione nel valutare la conformità del sistema della Santa Sede (“incluso lo Stato della Città del Vaticano”) rispetto alle principali norme internazionali riguardanti la lotta contro il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo; come pure nel formulare apposite raccomandazioni per migliorare gli standard normativi e procedurali in materia¹⁴⁸.

¹⁴⁸ Lo Statuto (adottato dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa con la Risoluzione CM/Res (2013) 13, il 9 ottobre 2013), prevede all'art. 2: “(...) 2. L'évaluation MONEYVAL couvre: e. (...) tout autre Etat non membre du Conseil de l'Europe qui n'est pas membre du GAFI, à condition que ledit Etat en fasse la demande par écrit au Secrétaire Général, demande dans laquelle il s'engage à participer pleinement à la procédure d'évaluation, à en respecter les résultats et à participer à ses coûts. 3. Tout Etat non membre du Conseil de l'Europe et non membre du GAFI qui est évalué par MONEYVAL en vertu de ce qui précède peut à tout moment déclarer, par notification adressée au Secrétaire Général, qu'il décide d'interrompre sa participation au processus d'évaluation ». Inoltre, in modo specifico riguarda la Santa Sede l'art. 5: “5. L'Etat d'Israël et le Saint-Siège (y compris l'Etat de la Cité du Vatican) ont le droit de disposer chacun d'une voix. (...) 7. L'Etat d'Israël, le Saint-Siège (y



Altra situazione è relativa a quelle norme emanate da Organizzazioni intergovernative, di cui la Santa Sede è membro o meno, in esecuzione di obblighi derivanti da Convenzioni multilaterali concluse in seno all'Organizzazione medesima o di cui l'Organizzazione è depositaria. È il caso di disposizioni applicative di alcune Convenzioni adottate dall'UNESCO, come quella sull'importazione di oggetti di carattere educativo, scientifico e culturale, alla quale la Santa Sede ha aderito nel 1979; quella relativa alla protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale alla cui adesione nel 1982 è seguita l'iscrizione nella *Lista del Patrimonio Mondiale* dello Stato Vaticano e delle zone o degli immobili presenti nella città di Roma e che godono della condizione di extra-territorialità in base al *Trattato Lateranense*¹⁴⁹; o quelle sul riconoscimento degli studi e dei diplomi relativi all'insegnamento superiore per l'area latino americana e caraibica, e per l'area europea, ratificate rispettivamente nel 1977 e nel 1982.

Naturalmente, al profilo giuridico formale qui esaminato si affianca l'atteggiamento sostanziale della Santa Sede la cui partecipazione nelle Organizzazioni internazionali “*in virtù della sua particolare natura, ben distinta da quella degli Stati, per essere ben accetta ed efficace, deve essere saggia e soprattutto, discreta (...) per sollecitare, incoraggiare e promuovere la ricerca del bene comune, in vista dell'edificazione di un mondo migliore nella verità e nella giustizia e quindi al bene integrale dell'uomo*”¹⁵⁰.

compris l'Etat de la Cité du Vatican) et les Etats et territoires qui sont évalués en vertu de l'article 2.2 alinéa d ou de l'article 2.2 alinéa e peuvent, sur proposition du bureau ayant recueilli la majorité des deux tiers, voir leurs droits de vote suspendus s'ils ne se sont pas acquittés de leur contribution dans un délai raisonnable”.

¹⁴⁹ Cf. artt. 13-15 e Allegato II. Nel caso degli immobili presenti nelle zone extraterritoriali l'iscrizione nella *Lista* è stata fatta congiuntamente con l'Italia in ragione delle norme del diritto internazionale in materia di extraterritorialità. L'Italia ha iscritto il territorio su cui sorgono gli immobili, mentre la Santa Sede gli edifici.

¹⁵⁰ Cf. PAOLO VI, «*Discorso ai Rappresentanti della Santa Sede presso le Organizzazioni internazionali*», in *Insegnamenti di Paolo VI* 12, Città del Vaticano 1974, p. 788.

