

VINCENZO BUONOMO

CONSIDERAZIONI SUL RAPPORTO
SANTA SEDE-COMUNITÀ INTERNAZIONALE
ALLA LUCE DEL DIRITTO
E DELLA PRASSI INTERNAZIONALE ⁽¹⁾

1. Introduzione. — 2. Cenni sulla soggettività internazionale della Santa Sede. — 3. Circa lo Stato della Città del Vaticano. — 4. Relazioni tra il diritto internazionale e il diritto interno della Santa Sede: *a)* Principi generali; *b)* Consuetudini; *c)* Trattati; *d)* Norme di Organizzazioni intergovernative; *e)* Giurisprudenza internazionale. — 5. Relazioni tra la Santa Sede e le Organizzazioni intergovernative.

1. *Introduzione.*

Non sfugge, a chiunque si proponga come oggetto di approfondimento quello della presenza della Santa Sede nell'ambito del diritto internazionale, l'ampiezza del tema, la sua complessità, che in alcuni casi può giungere fino a sembrare incomprensibile. Reazione quest'ultima che emerge specie se nel porsi davanti alla tematica si utilizzano « criteri di parte », intendendo con questa espressione riferirsi non solo a pregiudizi di sorta (filosofici, ideologici, religiosi...), ma anche nel contesto specifico dell'analisi giuridica, all'utilizzazione esclusiva degli schemi concettuali e metodologici di una disciplina ⁽²⁾.

Un approccio condotto nel profilo internazionalistico, quindi, è chiamato a non dimenticare quegli elementi concorrenti di altre

(1) Comunicazione presentata il 13 maggio 1993 al *Seminario dei Professori* della Facoltà di Diritto Canonico dell'Ateneo Romano della Santa Croce, sul tema « La Santa Sede nella Comunità Internazionale ».

(2) Basta qui una sola riflessione: la diversificata, e spesso contrapposta, visione che sul tema propongono le analisi condotte rispettivamente dagli studiosi del diritto canonico, del diritto ecclesiastico, del diritto internazionale.

branche del diritto, essenziali per cogliere una più esatta ampiezza della questione, ma soprattutto la natura propria del soggetto dell'indagine.

La Santa Sede infatti, pur se annoverata tra i soggetti dell'ordinamento internazionale, resta in primo luogo il « governo » della Chiesa cattolica, e cioè di una Comunità di credenti che si pone nel mondo con il suo aspetto spirituale e societario, inscindibilmente connessi. Un legame evidente non solo quanto alla sua vita interna, ma anche nel porsi in quel particolare contesto che sono le relazioni internazionali. Di qui il tentativo di partire da elementi che direttamente riguardano gli istituti giuridici e la prassi propria del diritto internazionale, ma avendo presente la necessità di contemperare con questi elementi quelli più immediatamente relativi alla realtà dell'ordinamento giuridico della Chiesa, delle sue norme, ma soprattutto delle sue fonti e del suo fondamento ⁽³⁾.

Pertanto anche lasciando da parte quegli aspetti più direttamente teologico-dottrinali — che restano presupposti, ovvero a cui si rinvia — emerge come la presenza della Santa Sede nelle relazioni internazionali presenti implicazioni non solo di ordine *giuridico*, ma anche di diverso tipo, che potremo definire di ordine *politico* ⁽⁴⁾.

Quanto al profilo giuridico, l'analisi di tali implicazioni può rivolgersi in due direzioni, e cioè verso due distinti ordinamenti, quello *canonico* e quello *internazionale*.

Quanto al profilo politico, questo può essere individuato e quindi intenso attraverso il rapporto di reciprocità Chiesa-Mondo, oggi ben delineato dal Concilio Vaticano II. Per cui con questa espressione va inteso da un lato l'interesse della Chiesa e della sua missione per la Comunità internazionale, e soprattutto l'interesse per i « fatti » che accadono nella Comunità internazionale; dall'altro

⁽³⁾ 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 quell'ordinamento. Ma, nell'economia del presente contributo, ci sembra fortemente riduttivo tralasciare la *natura propria* del soggetto Santa Sede che, come si vedrà, ispira la sua condotta nelle relazioni internazionali, volta a perseguire le finalità che della Comunità internazionale sono proprie, quindi ricorrendo al pari degli altri soggetti agli strumenti previsti dal diritto internazionale.

⁽⁴⁾ Utilizzando tale termine in senso etimologico, quale governo della polis, in questo caso la Comunità internazionale e quindi senza alcun'altra colorazione.

l'interesse che la Comunità internazionale, i suoi membri e le sue forme di organizzazione, manifestano per la missione della Chiesa.

Metodologicamente in questa esposizione della tematica si può procedere toccando tre distinti aspetti, che per altro rappresentano in genere i punti di maggiore interesse per i giuristi:

a) la soggettività internazionale della Santa Sede, nel suo essere organo centrale di governo o esponenziale della Chiesa;

b) la recezione delle norme internazionali da parte della Santa Sede e del suo ordinamento giuridico e il suo apporto alla maturazione del diritto internazionale contemporaneo;

c) le relazioni della Santa Sede con le Organizzazioni intergovernative, la presenza alle Conferenze internazionali ed i problemi in atto.

Come appare evidente si tratta del tentativo di riassumere una vasta materia, condotto utilizzando una chiave di interpretazione particolare desunta dal diritto internazionale: il cosiddetto *principio di effettività*. Valutare cioè quanto effettivamente esiste e si verifica nella presenza della Santa Sede nelle relazioni internazionali e nel suo rapporto con la Comunità internazionale ⁽⁵⁾.

Non si parte pertanto dalla formulazione del principio o dell'istituto giuridico, ma si ritrovano gli stessi analizzando la prassi. Questo approccio è metodologicamente fondato su due ragioni. Innanzitutto la peculiarità dell'ordinamento giuridico internazionale che presenta una decentralizzazione delle funzioni, esattamente l'opposto di quanto si verifica negli ordinamenti interni, compreso quello canonico: è quanto esprime il principio *superiorem non recognoscen-*

(5) Un principio che non va in ogni modo confuso con un approccio di tipo positivista o esclusivamente pragmatico e storicista (*verum est factum*), ma volto a cogliere la realtà dei fatti e degli accadimenti della vita di relazione internazionale intesa non come luogo di convivenza necessaria degli Stati, ma come ambito che realizza la convivenza tra enti — i soggetti della Comunità internazionale — portatori delle istanze di popoli e persone e che perseguono il raggiungimento del bene comune della famiglia umana universale. Un approccio che può essere ritrovato ad esempio nella prima elaborazione del *jus gentium* quale moderno diritto internazionale da parte della neo-scolastica spagnola del sec. XV (cf. ad esempio F. DE VITORIA, *Relectiones de Indiis*, 1496), ripreso da successive riflessioni sulla Comunità internazionale e il suo diritto (cf. ad es. L. TAPARELLI D'AZEGLIO, *Saggio teoretico sul diritto naturale appoggiato sul fatto*, 1896; J. EPPSTEIN, *Catholic Tradition of the Law of Nations*, London 1935) e presente nella contemporanea visione del magistero ecclesiale (cf. ad es. H. DE RIEDMATTEN, *Le catholicisme et le développement du droit international*, in « Recueil des cours » 151 (1976/III), pp. 115-160).

tes che regola le situazioni giuridiche all'interno della Comunità internazionale. In secondo luogo la natura propria della Santa Sede sia nel suo ordine interno che nel suo porsi nella dinamica delle relazioni internazionali.

2. *Cenni sulla soggettività internazionale della Santa Sede.*

Quello della personalità internazionale della Santa Sede è un tema divenuto « classico », per essere fortemente dibattuto e oggetto di molteplici indagini e studi, che mostrano posizioni spesso inconciliabili anche se tutte formalmente valide ⁽⁶⁾. Tale circostanza è frutto anzitutto dalle implicazioni legate al rapporto o relazione esistente tra la Santa Sede, la Chiesa cattolica e lo Stato della Città del Vaticano, tre realtà che nel contesto della scienza giuridica e a seconda dei differenti approcci, si vedono attribuite singolarmente o in comune, la soggettività o almeno una capacità internazionale. Del resto si tratta di una relazione difficile da cogliere, poiché implica il concorso non solo del diritto internazionale, ma del diritto interno della Santa Sede ⁽⁷⁾.

L'ampio interesse al tema consente dunque di prescindere dal riferire tutti gli aspetti teorici e dottrinali già trattati per cercare di evidenziare quegli elementi che possono rapportarsi alla prassi internazionale.

Peculiarità dell'ordinamento internazionale è che le norme non sono frutto dell'attività di un « Legislatore », ma essenzialmente della condotta e della volontà dei soggetti che sono ad un tempo « legislatori » e « destinatari » delle norme. In questo senso va aggiunto che le stesse *capacità giuridica* e *capacità di agire*, due istituti che caratterizzano l'operatività degli ordinamenti giuridici interni, sono sovrapposte e non direttamente separabili proprio per la natura dell'ordinamento internazionale che rivela la mancanza di un potere centrale o di funzioni accentrate ⁽⁸⁾.

⁽⁶⁾ Si veda in proposito l'ampio riferimento bibliografico in S. FERLITO, *L'attività internazionale della Santa Sede*, Milano 1988, in particolare nel Capitolo I.

⁽⁷⁾ Cf. P. CIPROTTI, *La posizione internazionale della Santa Sede alla luce di recenti documenti inediti*, in « La Comunità Internazionale », XXIX (1974), p. 413 ss.

⁽⁸⁾ Si aggiunge il problema del *riconoscimento* di un soggetto da parte dei soggetti preesistenti, ritenuto storicamente come elemento costitutivo della soggettività. Tale impostazione è stata poi abbandonata dopo la seconda guerra mondiale

Secondo il diritto internazionale è soggetto dell'ordinamento internazionale un *ente sovrano* con una sua *autonomia* che si evidenzia in un proprio *potere di auto-organizzazione*, e quindi con la *capacità* di compiere atti giuridici internazionalmente rilevanti a cui si affianca quella di essere *destinatario* delle norme dell'ordinamento.

Non è irrilevante che la maturazione del diritto internazionale avvenuta nell'ultimo cinquantennio abbia favorito una estensione nell'applicabilità del concetto stesso di soggettività internazionale, che di fatto è riferito non solo agli Stati, come tradizionalmente avveniva, ma anche ad altri enti internazionali. 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, un potere di auto-organizzazione, la capacità di compiere atti internazionalmente rilevanti e di essere destinatarie di norme internazionali ⁽⁹⁾.

L'evoluzione circa i caratteri della soggettività internazionale, favorita dal dibattito avviatosi in seno alle Nazioni Unite, ha poi toccato lo stesso concetto di Stato, inteso sempre più come « an accepted member of international community » ⁽¹⁰⁾. Interpretazione favorita anche dall'uso indifferente fatto dalla Carta dell'ONU dei termini *Stato*, *Governo* e *Nazione* per esprimere il medesimo concetto ⁽¹¹⁾. Gradualmente nel Sistema delle Nazioni Unite si è affermata la tendenza secondo cui quando si parla di Stato si sottolinea la « capacity » di un *ente internazionale* « to enter into relations with other States » ⁽¹²⁾ piuttosto che il riferimento al popolo o al territorio spesso controverso nella sua definizione ⁽¹³⁾.

e dalla prassi della decolonizzazione. Ormai considerato un problema esclusivamente storico, si è però riproposto di recente in situazioni come quella della ex-Yugoslavia e della ex-URSS.

⁽⁹⁾ Amplissima è la bibliografia sul tema, ma nel tentativo di seguire la prassi internazionale è significativo in questo senso che la dottrina in merito si sia sviluppata sulla scia del *parere consultivo* della Corte Internazionale di Giustizia del 1949, circa i danni subiti a servizio delle Nazioni Unite, emanato in merito alla vicenda del Conte Bernardotte, inviato dell'ONU in Palestina ucciso nell'esercizio delle sue funzioni.

⁽¹⁰⁾ *Yearbook of the International Law Commission*, 1949, New York 1956, p. 62.

⁽¹¹⁾ Cf. *ibid.*, p. 67.

⁽¹²⁾ *Ibid.*, p. 68

⁽¹³⁾ Basta notare come in molteplici pubblicazioni delle Nazioni Unite compaia la nota: « The designations employed and the presentation of the material in this

Dal punto di vista della soggettività internazionale l'assimilazione quindi è piuttosto 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 ed assumere le obbligazioni o i diritti derivanti, svolgere opera di mediazione o di arbitrato, divenire membri di organismi intergovernativi. Elementi questi ultimi che concernono direttamente la posizione internazionale della Santa Sede.

Come è evidente i parametri offerti dal diritto internazionale per accertare l'esistenza di un soggettività internazionale, sono da rilevarsi sue due distinti piani:

a) quello dell'ordinamento interno: tali sono gli elementi della sovranità, dell'autonomia, dell'auto-organizzazione, della capacità e quindi della popolazione e del territorio;

b) quello dell'ordinamento internazionale: tali sono la capacità di relazionarsi con altri soggetti che si manifesta nel porre atti *giuridicamente rilevanti*, nell'aderire alle regole sorte da procedimento pattizio o consuetudinario e nell'essere destinatari di una norma internazionale generale.

Se si applicano i suddetti parametri alla Chiesa e/o alla Santa Sede ⁽¹⁴⁾ emerge immediatamente un dato: ad essere « presente » ⁽¹⁵⁾ nel contesto dell'ordinamento internazionale è sempre stata la Santa Sede, mai la Chiesa in quanto tale. Questa connotazione consentirebbe di escludere immediatamente la Chiesa dalla presente indagine, e di rifarsi quindi esclusivamente alla Santa Sede ed al suo ordinamento giuridico. Ma proprio un'analisi condotta in tale prospettiva evidenzia alcuni problemi, che i canonisti risolvono in modo diverso dagli ecclesiaticisti, e gli internazionalisti a loro volta in modo diverso da entrambi ⁽¹⁶⁾.

publication do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Secretariat of the United Nations concerning the legal status of any country, territory, city or area, or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries ».

⁽¹⁴⁾ 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.

⁽¹⁵⁾ Più precisamente: ad essere soggetto di diritti e doveri, ad avere la capacità giuridica e d'agire, a compiere atti internazionalmente rilevanti.

⁽¹⁶⁾ La bibliografia sulle diverse impostazioni è varia e molteplice: cf. tra le ultime ricerche sul tema S. FERLITO, *L'attività internazionale della Santa Sede*, op. cit.;

Un dato resta comunque evidente: nel suo profilo societario, e quindi per la natura che le è propria, da sempre la Chiesa Cattolica è ritenuta una *societas perfecta* ⁽¹⁷⁾, espressione traducibile nel concetto di ordinamento giuridico primario ed originario. La Chiesa è intesa cioè quale Comunità di persone unite dal vincolo del battesimo: immagine che esprime non solo un'autonomia dei fini e dell'autorità 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): sarebbe una *Puissance*, secondo un'espressione tipica che il diritto internazionale applica ai suoi soggetti ⁽¹⁸⁾.

Volgendo lo sguardo all'ordinamento canonico appare che la Santa Sede è un *ente sovrano*, infatti essa è l'organo centrale di governo della Chiesa: è questa l'immagine che emerge dal can. 361 del *Codex Iuris Canonici* (CIC) o dal can. 48 del *Codex Canonum Ecclesiarum Orientalium* (CCEO). Connotazione che sin qui, non pone problema alcuno per il diritto internazionale: la Santa Sede è il « governo » della Chiesa cattolica e cioè di un'entità che, si è visto, per sua natura è sovrana, originaria, con autonoma capacità e poteri di auto-organizzazione.

Ma proprio continuando nella lettura dell'ordinamento canonico emergono alcuni aspetti che per il diritto internazionale appaiono almeno « inusuali » ⁽¹⁹⁾.

F. PETRONCELLI HÜBLER, *Chiesa cattolica e Comunità internazionale: riflessione sulle forme di esperienza*, Napoli 1989; J.-B. D'ONORIO (ed.), *Le Saint-Siège dans les relations internationales*, Paris 1989; G. LINGUA, *La posizione giuridica e l'apporto della Santa Sede nelle Conferenze di codificazione del diritto diplomatico*, Pontificia Università Lateranense (Tesi di dottorato), Roma 1992.

⁽¹⁷⁾ Cf. tra gli altri, uno dei classici trattati: A. OTTAVIANI, *Institutiones iuris publici ecclesiastici*, vol. I4, 1958, pp. 357 ss.

⁽¹⁸⁾ Cf. in tal senso la posizione di G. ARANGIO-RUIZ (jr), ribadita di recente in *Note sulla personalità internazionale della Santa Sede*, in G. BARBERINI (a cura di), *La politica internazionale della Santa Sede 1965-1990*, Napoli 1992, pp. 24-38. Nello stesso volume interessanti le annotazioni critiche rivolte da G. BADIALI, *In tema di personalità internazionale della Santa Sede*, ivi, pp. 119-122. Una applicazione del concetto di *Puissance* alla Santa Sede che si manifesta nella sua attività internazionale, è contenuta in Y.-M. LEROY DE LA BRIÈRE, *La condition juridique de la Cité du Vatican*, in « *Recueil des Cours* », 1930 (III), p. 160 ss.

⁽¹⁹⁾ Naturalmente tale connotazione riguarda quasi esclusivamente il profilo teorico del discorso, poiché in pratica (e cioè secondo il principio di effettività) la questione assume aspetti marginali se non addirittura è da ritenersi inesistente.

In primo luogo dallo stesso can. 361 CIC e dal can. 48 CCEO ⁽²⁰⁾, si evince una duplice connotazione della Santa Sede, in *sensu stretto* (l'ufficio del Romano Pontefice) e in *sensu ampio* (il Romano Pontefice « *sed etiam ... aliaque Romanae Curiae instituta* »). È dunque necessario precisare che chi agisce a livello internazionale sotto il nome di Santa Sede è in ogni caso il Romano Pontefice ⁽²¹⁾, e questo per ragioni di ordine giuridico — sia di quello canonico che

⁽²⁰⁾ Esiste tra i due canoni una differenza che è motivata esclusivamente da un criterio di tempo, in ragione cioè della promulgazione successiva del CCEO. Infatti quanto alla specificazione di cosa sia la Santa Sede in *sensu 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 [in: *AAS* 80 (1988), pp.841-934]. Nel can. 48 del CCEO inoltre si riprende la formulazione del CIC del 1917 « *nisi aliter iure caveatur* ».

⁽²¹⁾ È questa la posizione classica sia della canonistica (cf. per tutti F.X. WERNZ, *Ius Decretalium*, II, 2, Romae 1906, p. 336 ss.) che degli internazionalisti che hanno affrontato il problema (cf. per tutti Y.-M. LEROY DE LA BRIÈRE, *La condition juridique de la Cité du Vatican*, cit., pp. 113-165).

Sempre proseguendo attraverso l'analisi della prassi, si può evidenziare come nell'ultimo periodo la presenza internazionale della Santa Sede tende a « specializzarsi », ovvero sempre più in tale ambito concorrono i differenti Dicasteri e istituzioni della Curia Romana quanto alla loro competenza: si configurerebbe cioè una presenza internazionale della Santa Sede in *sensu ampio*. Chiaramente si tratta di un elemento rilevante esclusivamente agli effetti interni ed assolutamente ininfluenza per l'ordinamento internazionale. Qualcosa di analogo avviene del resto negli Stati la cui attività internazionale che è propria del potere esecutivo non è più esercitata esclusivamente dal Ministero degli Affari Esteri, ma con il concorso di singoli Dicasteri per la loro competenza.

Diversamente la questione si pone per la Segreteria di Stato che, sulla base delle disposizioni della *Pastor Bonus*, si configura come l'organismo curiale che direttamente « *coadiuva da vicino il Sommo Pontefice nell'esercizio della sua suprema missione* » (art.39), compresa quindi l'attività internazionale. In tal senso operano infatti ambedue le Sezioni che costituiscono attualmente la Segreteria di Stato: ma mentre la Prima Sezione ha attribuiti compiti direttamente inerenti al *jus legationis* — attivo e passivo — del Romano Pontefice (cf. 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 particolari. Spetta ad essa di espletare tutto ciò che riguarda i Rappresentati degli Stati presso la Santa Sede* »), appare prevalente nella Seconda Sezione una competenza per quegli ambiti che direttamente riguardano le relazioni internazionali della Santa Sede (cf. artt. 45-46). Si veda su questi aspetti V. BUONOMO, *La Segreteria di Stato. Competenze nella funzione diplomatica*, in P. BONNET - C. GULLO (a cura di), *La Curia Romana secondo la Costituzione Apostolica « Pastor Bonus »*, Città del Vaticano 1990, pp. 177-188.

indirettamente anche di quello internazionale — non solo per motivi di carattere storico ⁽²²⁾.

Un secondo rilievo emerge dal can. 113 §1 del CIC che attribuisce, sulla base del diritto divino — ovvero del fondamento dell'ordinamento canonico — la personalità « morale » sia alla Chiesa cattolica che alla Santa Sede nell'ordinamento canonico. Vista la natura costituzionale della Chiesa non potrebbe essere altrimenti, anche se è chiaro che la Santa Sede è intesa in questo caso in *senso stretto*, ovvero quale Romano Pontefice. Nel profilo esterno, volendo applicare le categorie della teoria generale del diritto, sembrerebbe che la *sovranità* sia presente nella Chiesa e nella Santa Sede (autorevole dottrina parla di *doppia soggettività*): pertanto resta poco esplicitato il rapporto esistente tra il soggetto (nel caso la Chiesa) ed il suo governo centrale (la Santa Sede).

Ambedue queste annotazioni pongono un primo consistente problema quanto al soggetto cui conferire e/o riconoscere ⁽²³⁾ la soggettività di diritto internazionale. Possibile risposta può essere che nel concorrere al raggiungimento delle finalità che dell'ordinamento internazionale sono proprie — ovvero nell'utilizzarne gli istituti e le regole per raggiungere le sue finalità — la Santa Sede non ha mai da parte sua posto un problema di attribuzione della soggettività. Come pure da parte della Comunità internazionale e del suo ordinamento vi è sempre stato un atteggiamento analogo ⁽²⁴⁾.

⁽²²⁾ Tali motivi, nonostante l'importanza evidente, non possono essere utilizzati per limitare la stessa 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 cristiani. Tesi per altro confutata dai fatti storici, come ad esempio i rapporti internazionali — diplomatici o contrattuali -stabiliti dalla Santa Sede anche con Stati non cristiani, e in via più generale dal principio di aconfessionalità che caratterizza la Comunità internazionale contemporanea.

⁽²³⁾ Usiamo il termine « riconoscere » con riferimento alle enunciate categorie che l'ordinamento prevede perché vi sia soggettività e personalità giuridica. Quindi senza alcun riferimento al controverso istituto giuridico internazionale del riconoscimento utilizzato quanto nuovi soggetti si pongono sulla scena internazionale (cf. nota 8 *supra*).

⁽²⁴⁾ È interessante quanto affermato nel citato studio da Y.-M. DE LA BRIÈRE: « 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,

Un tentativo da parte dell'ordinamento canonico di chiarire il problema della soggettività internazionale è stato quello ipotizzato nella *Lex Ecclesiae Fundamentalis* che nell'ultimo schema, al can. 54 §1 attribuiva la personalità internazionale alla Chiesa cattolica⁽²⁵⁾. La Santa Sede, in questa linea quindi, si troverebbe ad esercitare una sovranità internazionale che non le è propria, ma le proviene dall'essere l'organo supremo di governo della Chiesa: una conclusione a cui arriva la maggior parte della dottrina, suffragata da una prassi internazionale consolidatasi nel corso della storia. Naturalmente anche di fronte a questa affermazione sostenuta dall'effettività, non può dimenticarsi la posizione dell'ordinamento canonico espressa oggi dal menzionato can. 113 § 1 del CIC, nel senso quindi che il rapporto tra Chiesa e Santa Sede non può essere semplicemente equiparato a quello esistente tra uno Stato e il suo Governo, in quanto nella fisionomia costituzionale della Chiesa la Santa Sede

mais le rayonnement historique, social et temporel de ce pouvoir religieux et pastoral » (p. 161).

⁽²⁵⁾ « 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 » (testo 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). Questa impostazione ha un indubbio valore per l'ordinamento canonico — del resto legato al valore della *LEF* come tentativo di chiarire la differenza tra norme costituzionali e norme ordinarie — e riprende la tradizionale dottrina canonistica della *societas perfecta* applicata alla Chiesa che si concretizza anche nella dimensione internazionale. Allo stesso tempo non risolve quelle *difficoltà* che sembrano emergere nel contemporaneo assetto delle relazioni internazionali che possono sintetizzarsi in alcuni quesiti: da cosa deriverebbe il riconoscimento della soggettività internazionale della Chiesa cattolica? Solo da ragioni storiche per altro localizzate all'area europea prima ed agli Stati cattolici dopo? Trattandosi di una religione e di una « Comunità di credenti » non dovrebbe essere considerata come le altre religioni o Comunità? Non dovrebbe ad esempio essere la presenza della Chiesa a livello internazionale quella di una Organizzazione non-governativa, al pari di altre confessioni religiose (dal Consiglio Ecumenico delle Chiese alla World Jewish Association...)?

Diversamente — e volendosi qui riferire esclusivamente alla prassi — il Romano Pontefice (la Santa Sede quindi) nel corso della storia ha sempre ininterrottamente esercitato quelle prerogative proprie di un soggetto di diritto internazionale: dal diritto di legazione attivo e passivo, al *jus contrabendi* in materia di trattati, alla mediazione e arbitrato, all'assunzione e rispetto degli obblighi generali dell'ordinamento internazionale.

non è una funzione — come può essere quella esecutiva esercitata da un Governo — ma elemento costitutivo ⁽²⁶⁾.

Quindi soggettività e personalità della Santa Sede, come pure la sua capacità giuridica e di agire nell'ordinamento internazionale — con i diritti e gli obblighi da ciò derivanti — non sono state mai confrontate con il diritto interno di quest'ultima da parte dell'ordinamento internazionale. Né ciò sarebbe necessario vista la natura di quest'ultimo ordinamento e in particolare il suo porsi nel rilevare l'esistenza di *attori* al suo interno. Potrebbe dirsi che il diritto internazionale prende atto che la Sede Apostolica si autopone all'interno di tale ordinamento, e constata che essa ha la capacità di farlo. Questo è vero storicamente, sin dalla fase di formazione del moderno ordinamento internazionale, nel periodo storico della *Respublica Christiana* (a partire dall'X-XI sec.) che vede delinearci alcuni degli istituti basilari del moderno diritto internazionale ⁽²⁷⁾.

3. Circa lo Stato della Città del Vaticano.

In questa prospettiva c'è da inserire un ulteriore elemento che contribuisce a rendere maggiormente complessa la presenza internazionale della Chiesa: l'esercizio effettivo di una funzione di governo territoriale che la Santa Sede svolge sullo Stato della Città del Vaticano.

Istituito nel 1929, come diretta conseguenza della definizione della questione romana conclusasi *de jure* con la stipulazione del Trattato Lateranense tra l'Italia e la Santa Sede, lo Stato Città del Vaticano non rappresenta un « esordio » nel governo temporale esercitato dalla Santa Sede. L'esperienza storicamente determinatasi fino al 1870 dell'esistenza di un territorio definito *Patrimonium Sancti Petri* e poi *Stati della Chiesa o Pontifici* aveva visto direttamente impegnata la Santa Sede 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 presenza della Santa Sede nella Comunità internazionale, come

⁽²⁶⁾ Cf. il can. 331 del CIC.

⁽²⁷⁾ Cf. anche J. KUNZ, *The status of the Holy See in International Law*, in « American Journal of International Law », 46 (1952), p. 309 ss., 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 ».

dimostra del resto il dato che la fine per *debellatio* degli Stati Pontifici nel 1870⁽²⁸⁾, non priva la Santa Sede delle prerogative sovrane proprie di qualunque soggetto dell'ordinamento internazionale: dalla conclusione di accordi internazionali⁽²⁹⁾ all'esercizio del diritto di legazione attivo e passivo nei confronti degli Stati, fino agli interventi volti a dare soluzione pacifica a controversie internazionali⁽³⁰⁾.

Lo Stato Vaticano nasce come « vero » Stato nel profilo formale, e quindi con le attribuzioni proprie di uno Stato, compresa l'esistenza di un proprio ordinamento giuridico distinto dall'ordinamento

(28) Può essere interessante notare che già vi erano state delle « interruzioni » nell'esercizio della sovranità territoriale da parte della Santa Sede, come nel 1798 con l'esperienza della Repubblica Romana conclusasi nel 1801. O con l'occupazione da parte di Napoleone degli Stati Pontifici nel 1809 fino al 1814.

(29) Cf. in tal senso H. LAUTERPACHT, *International Law*, vol. 2, Part 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).

(30) Un elenco di alcuni di questi atti compiuti dalla Santa Sede sono riportati da J. EPPSTEIN, *Catholic Tradition ...*, op. cit., pp. 470-474. 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 italiana (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 Caroline Islands 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.

canonico anche se su questo fondato e da questo fortemente limitato ⁽³¹⁾. Tutto ciò nonostante la funzione di tale entità statale sia di essere garante dell'indipendenza della Santa Sede che su di esso è chiamata ad esercitare la propria « sovranità ». E questo per due distinte normative: di diritto internazionale — il Trattato Lateranense, appunto — e di diritto interno dello stesso Stato Vaticano ⁽³²⁾.

Certamente nel contesto dell'ordinamento internazionale, l'esercizio di una sovranità territoriale è più consueto, o almeno lo era nel 1929 ⁽³³⁾, vista l'evoluzione determinatasi con la istituzione delle Organizzazioni intergovernative la cui soggettività non è certamente di carattere territoriale, pur potendosi realizzare anche su un territorio o in funzione di esso.

Di fatto il potere esercitato sul Vaticano dalla Santa Sede è assimilabile a quello che un governo esercita su un territorio e una popolazione su di esso stanziata. Ma questa attribuzione fortemente contrasta con l'universalità della missione propria della Santa Sede, vista la sua natura e la sua primaria funzione che poi confluisce con quella della Chiesa. In questo senso si spiega ulteriormente la qualificazione giuridica soggettiva della « neutralità » che dello Stato Vaticano è affermata nel Trattato Lateranense ⁽³⁴⁾, quale conseguenza dell'obbligazione internazionale assunta volontariamente ⁽³⁵⁾ dalla

⁽³¹⁾ Su questa funzione di limite che l'ordinamento canonico costituisce si ritornerà più oltre. Per il momento sembrano sufficienti alcune constatazioni:

1) il riferimento al potere legislativo che sullo Stato Vaticano esercita il Romano Pontefice — e in caso di Sede vacante, il Sacro Collegio — come prescritto dalla *Legge fondamentale della Città del Vaticano*, n. I, all'art. 1 e dalla *Legge sulle fonti del diritto*, n. II, all'art. 1, *b*). 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;

2) l'esplicito rinvio operato in via generale dalla *Legge sulle fonti del diritto*, n. II, all'art. 1 *a*); e specificamente in diversi articoli della Legge medesima.

⁽³²⁾ Cf. Trattato Lateranense, art. 26; Legge Fondamentale n. I, artt. 1 e 3.

⁽³³⁾ È in questo senso che si esprime Papa 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 » [in *AAS*, 21(1929), p. 105].

⁽³⁴⁾ Si tratta dell'art. XXII. Va notato che 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.

⁽³⁵⁾ Si tratta di un vero caso di autolimitazione, quale diritto inerente alla sovranità internazionale, come appare evidente anche dal disposto dell'art. XXII del Trattato: « La Santa Sede, in relazione alla sovranità che essa possiede anche in campo internazionale... ».

Santa Sede di « restare estranea ad ogni competizione temporale tra Stati ed a congressi internazionali convocati a tale scopo »⁽³⁶⁾.

Resta comunque il dato che lo Stato Vaticano pur avendo una delineata fisionomia di Stato⁽³⁷⁾, assolve ad una funzione peculiare in quanto collabora al raggiungimento delle finalità che della Chiesa e della Santa Sede sono proprie⁽³⁸⁾, tanto da essere configurabile tra quelle strutture conglobate nell'accezione del termine Santa Sede in *senso ampio*⁽³⁹⁾. Al pari quindi delle strutture proprie della Curia Romana⁽⁴⁰⁾, lo Stato della Città del Vaticano coadiuva il Romano Pontefice nei compiti connessi al suo ufficio e quindi nella sua azione, anche in quella propriamente internazionale⁽⁴¹⁾ in cui si renda necessaria l'esistenza o anche la connessione con una sovranità di tipo territoriale⁽⁴²⁾. Legame quest'ultimo che può essere dettato dall'atteggiamento di altri soggetti della Comunità internazionale — di

(36) Che si tratti di autolimitazione e non di limitazione esterna, né di un'obbligazione imposta, 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 momento essa si riserva il diritto di esercitare il suo potere morale e spirituale ».

(37) Restano naturalmente alcuni dati peculiari rappresentati non solo dall'esiguità territoriale, ma ad esempio dalla particolare natura dei cittadini e residenti (in forza di una sorta di *jus officii* che non ha equivalenti).

(38) 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. art. 3, 22, 24).

(39) Cf. in tal senso P. CIPROTTI, *Diritto ecclesiastico*, 2^a, Padova 1964, p. 106, a proposito dei diversi « organi della Chiesa » che oltre al Romano Pontefice esercitano funzioni nell'ordinamento giuridico dello Stato Vaticano.

(40) Certamente, alla luce della legislazione canonica vigente va esclusa una inclusione delle strutture proprie dello Stato Vaticano tra quelle della Curia Romana, cf. in tal senso il can. 354 del CIC. Una distinzione che non era certamente evidente fino al 1870 poiché le strutture del governo degli Stati pontifici erano parte integrante della Curia Romana.

(41) Va letto in tale prospettiva l'art. 3 della Legge Fondamentale della Città del Vaticano, che riserva al Romano Pontefice la « rappresentanza dello Stato Vaticano ... per la conclusione dei trattati e per i rapporti diplomatici ».

(42) Questa prospettiva appare in linea con quella tradizionalmente espressa dalla dottrina canonistica che vedeva la sovranità territoriale (il cosiddetto « potere temporale ») esercitata dalla Santa Sede « ut medium providentiale ad ipsius Ecclesiae et Sedis Apostolicae independentiam ostendendam » (M. CONTE A CORONATA, *Institutiones Iuris Canonici - Introductio: Ius publicum ecclesiasticum*, Taurini-Romae 1949, p. 60).

fatto sempre più rado ⁽⁴³⁾ — o soprattutto dall'oggetto proprio dell'azione o ambito internazionale in cui la Santa Sede in un dato momento opera ⁽⁴⁴⁾.

In sostanza una soggettività dello Stato Vaticano fine a se stessa — ovvero al raggiungimento delle finalità proprie di uno Stato: 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. In questo senso la sovranità di natura territoriale oggi esercitata sullo Stato Vaticano non è certamente comparabile con quella esercitata fino al 1870 riguardo agli Stati Pontifici, rientrando i caratteri di quest'ultima piuttosto nella configurazione propria di un'effettiva sovranità di tipo statale ⁽⁴⁵⁾.

⁽⁴³⁾ Si ricorderà in proposito quanto detto da 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 » (testo italiano in *Enchiridion Vaticanum*, vol. 1, Bologna 1976¹⁰; originale francese in *AAS*, 57 (1965), p. 754 ss.). 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 P. REUTER, *Institutions internationales*, Paris 1972⁷, p. 173 ss.).

⁽⁴⁴⁾ 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 alla ratifica del Trattato di non-proliferazione nucleare (TNP) nel 1971. Mentre la ratifica 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.

⁽⁴⁵⁾ Basta forse una sola esemplificazione a riguardo: la cittadinanza che nello Stato Vaticano si acquista quasi esclusivamente sulla base di uno *jus officii*, senza essere legata ad aspetti più direttamente di presenza sul territorio come era negli Stati Pontifici, in cui si acquisiva anche sulla base dei tradizionali criteri del *jus solii* e/o del *jus sanguinis*.

Può dunque concludersi che la Santa Sede, intesa come ufficio del Romano Pontefice — in *senso stretto*, quindi — esercita una sovranità internazionale anche quale organo di governo di una entità territoriale di tipo statale. Sovranità differente rispetto a quella individuata precedentemente quanto alla Chiesa, 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 darsi 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. *Relazioni tra il diritto internazionale e il diritto interno della Santa Sede.*

Acquisito che la Santa Sede operando quale organo centrale di governo di due entità sovrane, si trova ad agire in due distinti — pur se, si è visto, inscindibilmente connessi — ordinamenti « interni », occorre ora addentrarsi sul problema delle relazioni intercorrenti tra questi ordinamenti e quello internazionale.

Il tentativo è di condurre tale indagine nella prospettiva del diritto internazionale, sulla base esclusivamente del principio di effettività e prendendo pertanto spunto da una prassi internazionale consolidata. Infatti mentre è sempre evidente che *de jure* la Santa Sede tiene a precisare in quale veste agisce e cioè di volta in volta come organo supremo di governo delle due entità — Chiesa e Stato Vaticano —, la prassi prende atto dell'agire a livello internazionale della Sede Apostolica, senza eccessive preoccupazioni di precisazione.

Pertanto in questa linea si potrà fare uso dell'espressione *diritto/ordinamento interno della Santa Sede* per indicare non solo l'ordinamento canonico, ma anche quello dello Stato Vaticano: questo senza voler in alcun modo mettere in discussione quei caratteri della originalità, come pure dell'autonomia e della giuridicità che di detti ordinamenti, singolarmente considerati, sono propri.

Un secondo aspetto preliminare va segnalato, soprattutto in ragione di poterne valutare i limiti: lo studio anche recente, del diritto interno della Santa Sede non ha mai affrontato in modo organico la trattazione dei rapporti con l'ordinamento internazionale. Infatti se si esclude l'aspetto relativo al diritto concordatario che risulta ab-

bondantemente condotto e precisato, come pure — almeno in via di principio o generale — quanto in merito è relativo allo Stato Vaticano, restano solo parziali riferimenti a ciò che concerne la recezione o l'eventuale adattamento delle norme internazionali ⁽⁴⁶⁾.

Nel procedere ad un'analisi dei criteri di relazione esistenti tra il diritto internazionale e gli ordinamenti — canonico e vaticano — nel cui ambito opera la Santa Sede, è possibile condurre l'indagine avendo presenti due obiettivi principali:

a) valutare il tipo di posizione che la norma internazionale viene ad assumere nel diritto interno;

b) considerare l'effettiva recezione e quindi l'applicabilità del diritto internazionale di qualsiasi natura o fonte (generale, pattizio, consuetudinario, frutto dell'attività normativa di Organizzazioni intergovernative o giurisprudenziale) nel diritto interno.

Metodologicamente, anche in ragione della limitata attenzione posta dalla dottrina, si avranno come punti di riferimento gli elementi propri della teoria generale del diritto quanto alla recezione del diritto internazionale nel diritto interno; quanto al rapporto tra ordinamenti giuridici (il cosiddetto diritto internazionale privato) e nel caso specifico quanto possa desumersi dalla *teoria della canonizzazione* delle leggi civili ⁽⁴⁷⁾.

Va tenuto presente che nel tipo di rapporti tra ordinamento interno e internazionale operante per gli ordinamenti giuridici statuali e culminante in quel procedimento detto di « adattamento » del diritto interno al diritto internazionale, è più facile procedere ad una lettura del fenomeno. A ciò contribuisce non solo la struttura e la finalità propria degli ordinamenti statuali — ben differente da quella del canonico —, ma anche in tempi più recenti l'esistenza di esplicita normativa in materia collocata a livello costituzionale, compresa la previsione di speciali norme sulla produzione giuridica che interessano direttamente la recezione delle norme internazionali.

⁽⁴⁶⁾ 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 anche S. FERLITO, *op. cit.*, p. 94 ss.

⁽⁴⁷⁾ Si intende con tale locuzione l'azione del 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 » (P. CIPROTTI, *Le « leggi civili » nel nuovo Codice di Diritto Canonico*, in « Apollinaris » LVII (1984), p. 287.

Inoltre nel caso specifico dell'ordinamento giuridico della Santa Sede vanno considerati i limiti propri posti all'introduzione in detto ordinamento di norme provenienti da altri ordinamenti. Si è già fatta esplicita menzione del limite posto dal diritto divino (naturale e positivo) e dal diritto canonico stesso, relativamente alla produzione giuridica nell'ordinamento dello Stato Vaticano, ma tale constatazione si applica anche alla normativa internazionale. Chiaramente però il discorso si allarga a considerare la più generale finalità della Chiesa e del suo ordinamento giuridico e quindi i presupposti di quest'ultimo ⁽⁴⁸⁾.

Un aspetto che è anche direttamente oggetto di attenzione del legislatore canonico, quando afferma nel can. 22 del CIC o nel can. 1504 del CCEO che il rinvio alle norme *civili* « in iure canonico eisdem con effectibus servetur, quatenus iure divino non sint contrariae et nisi aliud iure canonico caveatur ». Disposizione che pur se inserita nel contesto della normativa sulle leggi ecclesiastiche, assume nel nostro discorso la portata di un principio generale: lo testimonia fra l'altro la stessa intenzione del Legislatore con l'uso del termine *ius civile* che nel can. 1504 del CCEO sostituisce quello più circostanziato di *leges civiles* del can. 22 del CIC ⁽⁴⁹⁾.

Pertanto un tale principio non può essere ristretto a configurare l'ordinamento dello Stato, ma tutte quelle norme che non sono parte del *ius Ecclesiae*, ma, prodotte in altri ordinamenti giuridici, vengono con questo in contatto, adattate, richiamate ovvero oggetto di rinvio.

Quanto ai limiti generali circa la recezione del diritto internazionale, va tenuto conto che il richiamo al diritto divino non costituisce una *atipicità* del soggetto Santa Sede, ma va tradotto sul piano dell'ordinamento internazionale in quel ricorso al *dominio riservato* (domestic jurisdiction) che ogni soggetto dell'ordinamento internazionale considera come quella sfera del proprio ordinamento giuridico a cui è precluso ogni intervento da parte di ordinamenti esterni, ad iniziare da quello internazionale ⁽⁵⁰⁾.

⁽⁴⁸⁾ Cf. in tale prospettiva le chiare ed esaurienti osservazioni di P. CIPROTTI, *Contributo alla canonizzazione delle leggi civili*, Roma 1941 e dello stesso A. il più recente *Le « leggi civili » nel nuovo Codice di Diritto Canonico*, art. cit., pp. 282-293.

⁽⁴⁹⁾ E questo anche secondo un'accezione tradizionalmente osservata da parte della canonistica dell'espressione *ius civile*.

⁽⁵⁰⁾ Non è possibile addentrarsi in questo ambito complesso e interessante ad un tempo. Basta qui ricordare che si è di fronte ad un principio per altro « codificato » dalla Carta delle Nazioni Unite, quando richiama quei principi generali dell'ordinamento internazionale ormai radicati nella condotta dei soggetti (cf. art. 2 § 7).

Indubbiamente, volendo cogliere a pieno la questione del procedimento di adattamento è necessario riferirsi all'ordinamento internazionale nella sua globalità. Si giunge quindi a distinguere, ai fini delle presenti considerazioni, tra le relazioni intercorrenti fra il diritto interno della Santa Sede e: i principi generali del diritto, le consuetudini internazionali, i trattati internazionali, la normativa di Organizzazioni intergovernative, la giurisprudenza internazionale.

a) *Principi generali.*

Quanto ai *principi generali del diritto*, va in primo luogo precisato che la loro portata tra le fonti del diritto internazionale, è venuta affermandosi nella prassi dell'ultimo periodo. Questo spiega anche l'atteggiamento di parte della dottrina che a tali principi assegna un ruolo meno definito rispetto alle altre fonti dell'ordinamento. Si tratta, in via generale, di fonte non scritta, anche se tendenze più recenti nella dottrina 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 adempierne gli obblighi derivanti ⁽⁵¹⁾. Inoltre la loro incorporazione o richiamo in altre fonti, conferma l'esistenza e quindi l'effettiva applicabilità per questi principi alcuni dei quali ormai codificati da normative di tipo pattizio ⁽⁵²⁾.

Nell'ordinamento internazionale poi, per alcuni di questi principi si è fatta strada la tendenza a riconoscerli come inderogabili (*jus cogens*) da parte di altre fonti internazionali, con particolare riferimento alla normativa di origine convenzionale ⁽⁵³⁾, purché se ne accerti una generale accettazione e riconoscimento da parte della Comunità internazionale nel suo complesso.

⁽⁵¹⁾ 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.

⁽⁵²⁾ 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).

⁽⁵³⁾ 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*.

Che tali principi generali del diritto possano essere recepiti nell'ordinamento della Santa Sede, lo dimostra il generale ma esplicito rinvio operato dal legislatore della Chiesa ai « *generalibus iuris principiis* » in caso di *lacuna legis*, con il solo limite quanto all'applicabilità di un'osservanza dell'*aequitas canonica* ⁽⁵⁴⁾. Quanto poi a quelli propri del diritto internazionale va rilevata non solo la convergenza di molti tra loro con i criteri ispiratori della missione della Chiesa cattolica e del suo ordinamento giuridico, ma anche il contributo dato dalla stessa Santa Sede durante tutto l'*iter* di elaborazione di alcune delle norme internazionali codificate che specificamente sono connesse o riferite ai principi generali ⁽⁵⁵⁾. Infine la stessa accettazione delle disposizioni in merito contenute in alcune convenzioni multilaterali ratificate dalla Santa Sede mostra come essa recepisca contenuti e portata nel proprio ordinamento giuridico di questi principi generali ⁽⁵⁶⁾.

b) *Consuetudini*.

Quanto alle *consuetudini internazionali*, va certamente osservato che la Santa Sede in forza della sua effettività di presenza nella Comunità internazionale è destinataria delle regole consuetudinarie che operano in quel contesto: ciò appare evidente dalla prassi relativa all'osservanza delle consuetudini in materia di conclusione di accordi, di esercizio del diritto di legazione, come pure quelle relative ai « rapporti di buon vicinato » e quindi inerenti alla sovranità sullo Stato Vaticano.

Secondo quanto sostenuto da una parte della dottrina internazionalista sarebbero invece da escludere quelle consuetudini di cui la Santa Sede non può essere destinataria poiché rilevano ad attività

⁽⁵⁴⁾ 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* ».

⁽⁵⁵⁾ Basta in questo caso il riferimento alla codificazione del diritto diplomatico (cf. G. LINGUA, *op. cit.*) o al diritto dei trattati codificato a Vienna nel 1968-69 ed al suo riferimento al *jus cogens*.

⁽⁵⁶⁾ Il riferimento non è solo alla ratifica della menzionata Convenzione sul diritto dei trattati che si è visto specificamente toccare questo ambito, ma anche ad esempio alla ratifica delle quattro Convenzioni di Ginevra sul diritto internazionale umanitario (1949) o della Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati (1951).

che essa non può esercitare in forza delle sua natura e condizione ⁽⁵⁷⁾.

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 principio internazionale consuetudinario *pacta sunt servanda*; o di esplicito rinvio ricettizio, come nel caso del can. 362 relativo al diritto diplomatico e quindi alle consuetudini internazionali in materia ⁽⁵⁸⁾.

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 interno ⁽⁵⁹⁾. Sembra da escludere immediatamente la possibilità che la consuetudine inter-

⁽⁵⁷⁾ Cf. in questo senso G. MORELLI, *Nozioni di diritto internazionale*, Padova 1967, p. 149, quanto alle consuetudini in materia di diritto bellico. Contro G. ARANGIO RUIZ (jr.), *Diritto internazionale e personalità giuridica*, Bologna 1972, in particolare p. 85 ss. In realtà c'è da considerare anche il fatto che la Santa Sede è diventata parte delle Convenzioni di Ginevra del 1949 sul diritto umanitario e dei connessi Protocolli del 1977 che codificano parte del diritto bellico tradizionale. E 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 alla Convenzione 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 di E. GALLINA, *Il Vaticano è di tutti*, Città del Vaticano 1991).

⁽⁵⁸⁾ 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 anche 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 il concorso 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 A. MARESCA, *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.

⁽⁵⁹⁾ Cf. i cann. 5; 23-28 del CIC; e i cann. 6, 2°; 1506-1509 del CCEO. 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*.

nazionale sia ricevibile se è *contraria* — can. 24 § 1 del CIC — o se *deroga* — can. 1506 § 2 del CCEO — al diritto divino ⁽⁶⁰⁾. Mentre in ragione della duttilità che il legislatore canonico assume quanto alle consuetudini in genere, potrebbe configurarsi la possibilità di una ricevibilità di consuetudini internazionali contrarie al diritto canonico ⁽⁶¹⁾, come del resto testimonia la portata dello stesso can. 3 del CIC — o del can. 4 del CCEO — con riferimento alle convenzioni concluse dalla Santa Sede, qualora queste contengano espliciti rinvii o addirittura assumano delle consuetudini internazionali ⁽⁶²⁾.

c) *Trattati*.

Quanto ai *trattati internazionali* emerge chiaramente dalla prassi che la Santa Sede ne abbia sempre concluso sul piano bilaterale, soprattutto nella forma di concordati ⁽⁶³⁾, così manifestando apertamente con l'esercizio del *jus contrahendi* la propria soggettività internazionale e quindi il perseguimento di interessi rientranti nelle proprie finalità che, pur se ricercate attraverso l'esercizio di un potere territoriale, restano quelle della Chiesa.

Sulla base del can. 3 CIC e del can. 4 CCEO, emerge anzitutto che la Santa Sede può concludere sia trattati bilaterali che multilaterali, sia con Stati che con altre Autorità politiche, quali possono essere le Organizzazioni intergovernative, come pure altri soggetti dell'ordinamento internazionale (insorti, governi in esilio ad esempio) ⁽⁶⁴⁾.

Quanto alla forma ed ai modi di concludere, la normativa interna lascia aperta la possibilità della forma solenne o di quella semplifi-

⁽⁶⁰⁾ Valgono le considerazioni precedenti svolte circa il *dominio riservato*.

⁽⁶¹⁾ È il problema delle consuetudini *contra e/o praeter legem*, ovvero quelle *centenarias aut immemorabiles* (cf. cann. 26 e 28 CIC; 1507 § 3 e 1509 del CCEO).

⁽⁶²⁾ Cf. nota 56 *supra* quanto al disposto del can. 362.

⁽⁶³⁾ 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 H. WAGNON, *Concordats et droit international*, Gembloux 1935; Y.-M. LEROY DE LA BRIÈRE, *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. P. CIPROTTI, *La posizione internazionale della Santa Sede*, cit., in particolare alle pp. 14 ss.

⁽⁶⁴⁾ Un caso che può verificarsi anche indirettamente, soprattutto per i trattati multilaterali di cui siano parte — o possano diventarlo — soggetti differenti dagli Stati e dalle Organizzazioni intergovernative.

cata, quindi pure di trattati *self-executing* o dello *scambio di note*, forma quest'ultima di trattato semplificato più usuale nella prassi contrattuale della Santa Sede.

Un elemento specifico è dato dal can. 4 del CCEO che rispetto al can. 3 del CIC parla non solo di trattati « conclusi » dalla Sede Apostolica, ma anche di trattati « approvati »: si prevederebbe in tal modo esplicitamente la forma solenne, secondo quanto previsto dalla Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati che all'art. 14 § 2 annovera la « approvazione » tra i modi di espressione del consenso ad essere vincolato al trattato da parte di uno dei contraenti ⁽⁶⁵⁾.

In secondo luogo dai medesimi disposti del diritto interno affiora che la capacità di concludere trattati (*treaty making power*) è propria del Romano Pontefice. Come pure ad Egli spetta sulla base dell'art. 3 della Legge Fondamentale dello Stato Vaticano. Di fatto tale capacità non spetta ad altri organi, anche se è esercitata con il concorso della Segreteria di Stato, concorso che si manifesta non solo in un supporto tecnico-diplomatico — come nella fase della negoziazione del trattato, con la nomina di plenipotenziari — ma come si rileva dalla prassi, anche con la firma dell'apposito strumento di ratifica o di adesione da parte del Segretario di Stato o del Sostituto della Segreteria di Stato ⁽⁶⁶⁾.

Una terza annotazione che l'esame dei canoni menzionati fa scaturire riguarda la superiorità dei trattati rispetto alla norma ordinaria — è il caso dei Codici — e quindi una prevalenza del diritto internazionale rispetto al diritto interno ⁽⁶⁷⁾. Si afferma infatti che i Codici in alcun modo possono abrogare o derogare a norme di tipo pattizio: principio che appare costante nella legislazione canonica, come mostra anche la sua presenza nel CIC del 1917 ⁽⁶⁸⁾, anche se limitata in

⁽⁶⁵⁾ In questo senso la formulazione del can. 4 del CCEO sembrerebbe sia da inquadrare tra i casi di adattamento del diritto interno al diritto internazionale, dato che la Santa Sede il 25 febbraio 1977 ha ratificato la Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati.

⁽⁶⁶⁾ In questo caso, stando al diritto interno, la potestà esercitata è *vicaria* nel caso del Segretario di Stato, *delegata* nel caso del Sostituto. Ciò conferma che il *treaty making power* è unicamente del Romano Pontefice.

⁽⁶⁷⁾ In questo senso sembra inesatta l'interpretazione del can. 3 del CIC del 1983 data da P.V. PINTO, *Le norme generali del nuovo Codice*, in AA.VV., *La nuova legislazione canonica*, Studia Urbaniana/19, Roma 1983, p. 74 (nota 46).

⁽⁶⁸⁾ Cf. in tal senso P. CIPROTTI, *Alcuni particolari aspetti delle recenti tendenze della Corte costituzionale sull'art. 34 del Concordato*, in « Il Diritto Ecclesiastico », LXXXII (1971), pp. 258-259.

quel caso ai soli concordati e non ad altre convenzioni stipulate dalla Santa Sede. Attualmente la superiorità — ovvero l'inderogabilità — va applicata anche alle convenzioni multilaterali di cui la Santa Sede sia parte, come del resto dimostrano i cann. 362 e 365 relativamente al rispetto del diritto internazionale diplomatico da parte della Santa Sede quanto alla nomina, richiamo, trasferimento dei Rappresentanti pontifici ed alla regolamentazione della funzione di questi ultimi svolta dal diritto internazionale. Questi due canoni inoltre sono l'esempio dell'avvenuto adattamento delle norme internazionali contenute nelle Convenzioni di Vienna del 1961 sulle relazioni diplomatiche e del 1963 sulle relazioni consolari, di cui la Santa Sede è parte rispettivamente dal 17 aprile 1964 e dall'8 ottobre 1970 ⁽⁶⁹⁾.

Resta naturalmente il problema presente in dottrina, circa l'effettiva vigenza del diritto internazionale pattizio, specie quello multilaterale, di cui sia parte la Santa Sede, nel suo ordinamento inter-

⁽⁶⁹⁾ Siano consentite due osservazioni che richiedono ulteriori approfondimenti per le conseguenze dirette sulla nostra tematica. Anzitutto va tenuto presente che i Rappresentanti Pontifici — sia presso i governi (Nunzi) che solo presso le Chiese particolari (Delegati Apostolici) — svolgono anche *funzioni consolari*, regolamentate dalla citata Convenzione di Vienna del 1963. La Santa Sede durante la Conferenza di codificazione di tale Convenzione ribadì infatti il proprio *jus instituendi consules*, come indipendente dalla sovranità territoriale, facendo riferimento al fatto che « les Délégués Apostolique du Saint-Siège sont reconnus par l'Etat de résidence comme habilités à exercer, comme les consul, des fonction de protection » (Conférence des Nations Unies sur les Relations Consulaires, *Documents officiels*, vol. I, p. 104). Ciò significa che i Delegati Apostolici godono delle immunità e privilegi attinenti alla funzione consolare e che oggetto della loro « protezione consolare » sono le istituzioni e le comunità cattoliche sparse in tutto il mondo (cf. *ibid.*). Sul tema si veda G. LINGUA, *op. cit.*, pp. 87-110). Va inoltre aggiunto che i Rappresentanti pontifici possono svolgere funzioni consolari anche in ragione dello Stato Vaticano: è quanto previsto dal Trattato Lateranese all'art. XIX, recepito dalla Legge n. III del 7 giugno 1929 dello Stato Vaticano sulla cittadinanza e il soggiorno che all'art. 15 prevede che un Rappresentante della Santa Sede possa concedere visti sui passaporti di stranieri che si recano nello Stato vaticano; e dal Decreto n. LXVII del 15 settembre 1951 concernente la navigazione marittima sotto bandiera dello Stato della Città del Vaticano, all'art. 16 prevede che: « Il comandante della nave [...] dell'arrivo della nave e di ogni fatto rilevante occorso durante il periodo di navigazione riferisce, appena possibile, al rappresentante della Santa Sede nel porto di approdo ».

In secondo luogo si potrebbe discutere se il menzionato adattamento sia avvenuto solo con il CIC del 1983 e non con il Motu Proprio *Sollicitudo Omnium Ecclesiarum* emanato da Paolo VI nel 1969 per regolamentare la funzione dei Rappresentanti Pontifici, trattandosi nel caso di un atto normativo del Romano Pontefice.

no ⁽⁷⁰⁾. Il criterio di apprezzamento può essere in questo caso diversificato, poiché tale vigenza non deve necessariamente essere ricercata nel compimento da parte della Santa Sede di un'obbligazione con le stesse modalità di uno Stato su cui ricada la medesima obbligazione. La natura propria del soggetto Santa Sede, le finalità proprie che essa persegue, il principio della *personalità della legge* che nell'ordinamento canonico si affianca — e per certi aspetti sovrasta — quello della *territorialità*, sono altrettanti limiti oggettivi all'equiparazione di detti comportamenti ⁽⁷¹⁾. In questo senso la diversità di forme di attuazione degli obblighi convenzionali non può essere considerata un'assenza di reciprocità, né quindi porre problemi sulla mancata imputabilità e responsabilità internazionale circa gli atti compiuti. Anzi a tale proposito non va dimenticato che la Santa Sede è tra i pochi — o forse l'unico? — soggetti di diritto internazionale la cui responsabilità internazionale non è *collettiva* o imputabile all'*individuo organo*, ma è facilmente localizzabile nello stesso soggetto che l'assume: il Romano Pontefice.

Allo stesso tempo non può semplicemente accettarsi la posizione di quanti sostengono che la mancata pubblicazione negli *Acta Apostolicae Sedis* — ovvero nel « Bollettino ufficiale » — dei trattati multilaterali di cui la Santa Sede diventa parte, o dello strumento di ratifica o di adesione ad essi, renda di fatto inoperanti tali trattati nel diritto interno. Il diritto interno infatti pur prevedendo in via generale una siffatta pubblicazione come condizione perché un provvedimento legislativo della Sede Apostolica abbia forza obbligatoria, non esclude un « *alius promulgandi modus* » ⁽⁷²⁾: 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 non « consuete » o « ufficiali » ⁽⁷³⁾?

⁽⁷⁰⁾ Cf. S. FERLITO, *op. cit.*.

⁽⁷¹⁾ La questione comunque non riguarda solo la Santa Sede, ma anche altri soggetti internazionali che non sono Stati, ma che diventano parte di trattati multilaterali pur non potendo adempiere le obbligazioni previste in modo analogo a quello degli Stati. La questione è diventata ulteriormente evidente nell'ultimo periodo, da quando la prassi internazionale — e la regolamentazione spesso solo conseguente — registra l'adesione di Organizzazioni intergovernative a trattati multilaterali istituiti di altre Organizzazioni intergovernative: l'obbligazione che queste « Organizzazioni-Membri » potranno adempiere sarà certamente diversa da quella degli « Stati-Membri ».

⁽⁷²⁾ CIC, can. 8 e CCEO can. 1489.

⁽⁷³⁾ Il riferimento è alla pubblicazione fatta sull'*Osservatore Romano* dei più recenti strumenti di ratifica o di adesione a convenzioni multilaterali.

d) *Norme di Organizzazioni intergovernative.*

Quanto alla *normativa di Organizzazioni intergovernative*, appare necessario valutare i possibili influssi sull'ordinamento interno della Santa Sede, specialmente nel caso di atti emanati da Organizzazioni intergovernative di cui la stessa Santa Sede (o lo Stato Vaticano in tre casi) 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'Unione Postale Universale (UPU) o riguardanti le telecomunicazioni adottate dall'Unione Internazionale delle Telecomunicazioni (ITU), di cui è membro lo Stato Vaticano. Analogamente può dirsi per le norme in materia di brevetto e di diritti d'autore emanate dall'Organizzazione Mondiale per la Proprietà Intellettuale (OMPI) di cui la Santa Sede dal 1975 è membro originario.

Un discorso a parte va fatto relativamente 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 alcune Convenzioni adottate in seno all'UNESCO, come quella sull'importazione di oggetti di carattere educativo, scientifico e culturale ⁽⁷⁴⁾, quella relativa alla protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale ⁽⁷⁵⁾ riconoscimento degli studi e dei diplomi relativi all'insegnamento superiore ⁽⁷⁶⁾.

e) *Giurisprudenza internazionale.*

Relativamente a questa fonte dell'ordinamento internazionale manca un diretto rapporto con l'ordinamento interno della Santa Sede. Pur riconoscendo l'importanza che la soluzione delle controversie internazionali debba passare attraverso apposite istanze giudi-

⁽⁷⁴⁾ La Santa Sede ha aderito alla Convenzione il 22 agosto 1979, mentre il 22 febbraio 1980 ha aderito al Protocollo alla medesima Convenzione concluso nel 1976.

⁽⁷⁵⁾ La Santa Sede ha aderito alla Convenzione nel 1982, con la conseguente iscrizione nella Lista del Patrimonio Mondiale dello Stato Vaticano e delle zone o degli immobili extra-territoriali nella città di Roma.

⁽⁷⁶⁾ La Santa Sede ha ratificato il 30 novembre 1977 la Convenzione che riguarda gli Stati latino americani e caraibici membri dell'UNESCO, ed il 4 giugno 1982 la Convenzione che riguarda gli Stati europei membri dell'UNESCO.

canti e permanenti ⁽⁷⁸⁾, la Santa Sede non ha mai fatto ricorso a dette istanze, siano permanenti o ad hoc ⁽⁷⁹⁾.

Diversamente gli obblighi convenzionali assunti con l'adesione ad alcuni trattati multilaterali ⁽⁸⁰⁾ hanno comportato per la Santa Sede la verifica periodica sullo stato di esecuzione al suo interno dei disposti convenzionali.

Tale verifica è operata da meccanismi (Comitati) previsti dalle Convenzioni medesime e che il diritto internazionale definisce « para-giurisdizionali ». Composti da esperti indipendenti, rilevano sulla base di un periodico rapporto che le parti alla Convenzione debbono presentare, il livello di esecuzione degli obblighi. Su questa base i Comitati formulano specifiche indicazioni o vere e proprie constatazioni di inadempienza da cui derivano non solo impegni di ordine politico, ma normativo volti cioè a modificare la condotta — anche giuridica — di chi è parte dello strumento pattizio.

5. *Relazioni tra la Santa Sede e le Organizzazioni intergovernative.*

La Santa Sede in forza della sua soggettività internazionale partecipa direttamente anche a quelle forme di organizzazione della Comunità internazionale — Istituzioni e Conferenze intergovernative — a diverso titolo e a seconda delle circostanze. Infatti da sempre accanto alla forma bilaterale dell'esercizio del diritto di legazione è pacifica la sua attiva presenza nei rapporti di natura multilaterale: le Organizzazioni intergovernative o le Conferenze internazionali. Diritti che — come si è visto — costituiscono altrettanti criteri fondamentali per l'accertamento della soggettività internazionale.

Ma se la forma bilaterale dell'esercizio del diritto di legazione — quello presso gli Stati — dimostra che la Santa Sede si pone su

⁽⁷⁷⁾ Si veda fra gli altri il *Discorso* di Giovanni Paolo II alla Corte Internazionale di Giustizia, il 13 maggio 1985 (testo in *L'Osservatore Romano*, 15 maggio 1985).

⁽⁷⁸⁾ Resta aperta nella dottrina canonistica il problema del can. 1404: « Prima Sedes a nemine iudicatur », che per alcuni escluderebbe la possibilità per la Santa Sede di sottoporsi ad istanze giudicanti internazionali, mentre per altri avrebbe solo riferimento interno (cf. S. FERLITO, *op. cit.*, p. 191 ss.).

⁽⁷⁹⁾ In particolare la Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale del 1966 ratificata dalla Santa Sede il 1 maggio 1969, e la Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989, che la Santa Sede ha ratificato il 20 aprile 1990.

un piano differente rispetto agli Stati anche utilizzandone gli stessi metodi, più evidente tale constatazione appare nei rapporti di natura multilaterale. Naturalmente, in conformità alla propria natura e missione la Sede Apostolica prende parte a tali attività operando tendenzialmente come forza di richiamo etico, in vista di una pacifica cooperazione tra i popoli. Questo tipo di azione diplomatica parte dal considerare le finalità proprie delle singole Organizzazioni o Conferenze, indirizzate in campi in cui è evidente una continua evoluzione. In questo senso l'azione della Santa Sede non è di natura propriamente politica, ma è finalizzata ad orientare mediante principi di giustizia e di solidarietà anche quelle scelte con spiccato contenuto tecnico-specializzato.

Tale partecipazione ha assunto in questi cinquantanni di storia delle Organizzazioni intergovernative, delle forme diversificate. Sinteticamente può rilevarsi che la Santa Sede è « accolta » nella sua effettiva natura, anche se nel profilo giuridico-diplomatico la prassi ha registrato la tendenza a considerare fondamento della sua soggettività internazionale l'essere organo centrale di governo in alcuni casi della Chiesa Cattolica, in altri dello Stato della Città del Vaticano. Alternativamente e a volte nel medesimo tempo. Questo dato per altro non fa che confermare il doppio titolo di soggettività che la Sede Apostolica impersona, derivantegli dall'essere *organo centrale di governo* di due entità sovrane.

Stando alle norme del diritto interno della Santa Sede, i Rappresentanti Pontifici presso un'Organizzazione hanno una funzione propria, naturalmente differente da quella dei loro colleghi accreditati presso i Governi: essi infatti rappresentano la Sede Apostolica « per testimoniare l'interesse della Chiesa per i problemi generali del vivere civile e per offrire l'ausilio della sua collaborazione »⁽⁸⁰⁾. Anche il CIC al can. 362 fa riferimento anche al diritto del Romano Pontefice di « nominare e inviare suoi Legati presso le Autorità pubbliche », intendendosi con tale espressione appunto le Organizzazioni e le Conferenze intergovernative.

In linea generale presso le Organizzazioni, la Santa Sede ha istituito delle *Missioni Permanenti* che vengono qualificate a seconda della posizione che essa assume nella Organizzazione rispetto alle norme

⁽⁸⁰⁾ Paolo VI, *Motu Proprio Sollicitudo Omnium Ecclesiarum*, Introduzione, in AAS 61 (1969), pp. 473-484 (testo italiano in *Enchiridion Vaticanum*, vol. 3, pp. 344 ss.).

statutarie ovvero a quelle emanate dagli organi competenti delle rispettive Organizzazioni.

Nella maggior parte delle Organizzazioni intergovernative, sia del Sistema delle Nazioni Unite che operanti a scala regionale, la Santa Sede pur non diventando membro, ha assunto la posizione di *Osservatore Permanente*, partecipando così a tutta l'attività dell'Organizzazione, esercitando il diritto di parola ma restando priva del diritto di voto⁽⁸¹⁾. Non mancano certo delle differenze riguardo alla base della presenza come Osservatore Permanente. Tale *status* infatti, per alcune Organizzazioni era inesistente secondo le norme statutarie e veniva creato proprio per la Santa Sede, come avvenuto nel 1948 per la 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 »⁽⁸²⁾. All'ONU, come pure nelle altre Agenzie specializzate, è la posizione riservata agli Stati non-membri. E questo pertanto ha favorito un formale — ma non sostanziale — riconoscimento della capacità internazionale della Santa Sede come derivante dalla soggettività internazionale dello Stato Vaticano.

Va tenuto presente che lo *status* di Osservatore Permanente accordato alla Santa Sede nell'ONU — e di riflesso anche in altre Organizzazioni del Sistema delle Nazioni Unite — riguarda i « non-members of the United Nations which are full members of one or more specialized agencies and are generally recognized by Members of the United Nations »⁽⁸³⁾: pertanto si differenzia da quello di altre entità internazionali che hanno la medesima qualifica di Osservatore Permanente⁽⁸⁴⁾.

In alcuni casi la Santa Sede è membro effettivo, accreditando quindi alla pari degli Stati membri, un Rappresentante permanente con il titolo di Delegato: è il caso dell'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica (AIEA) e della Organizzazione Mondiale per la Proprietà Intellettuale (OMPI), ovvero dell'Unione Postale Uni-

(81) Va aggiunto anche il non obbligo di versamento dei contributi che ricade invece sui membri di un'Organizzazione.

(82) FAO, *Report of the Sixth Session of the Conference*, 1951, para. 343.

(83) *United Nations Juridical Yearbook 1962*, ST/LEG/8, fascicle 2, p. 236.

(84) Al momento solo la Svizzera è nella stessa posizione della Santa Sede. Diversa è, ad esempio, quella dell'Organizzazione per la Liberazione della Palestina, del Sovrano Militare Ordine di Malta, della Comunità Europea, anche se formalmente tali entità sono qualificate come « Osservatore Permanente ».

versale (UPU) e dell'Unione Internazionale delle Telecomunicazioni (ITU) per lo Stato Vaticano. Questa posizione, generalmente accettata e ormai consolidatasi attraverso la prassi internazionale, ha direttamente equiparato la Santa Sede agli Stati, o meglio ha significato una identità tra la Santa Sede e lo Stato Vaticano ⁽⁸⁵⁾.

Nel profilo giuridico-formale, conseguenza della posizione assunta presso le menzionate Istituzioni, è l'*appartenenza della Santa Sede al Sistema delle Nazioni Unite* e quindi la possibilità di partecipare *en plein droit* alle Conferenze intergovernative convocate da *tutte* le Organizzazioni facenti parte del Sistema. Ciò avviene infatti indipendentemente dalla posizione che la Santa Sede ha presso l'Organizzazione promotrice — che sia Membro o Osservatore — qualora tali Conferenze siano aperte alla partecipazione « degli Stati membri dell'Organizzazione, degli Stati membri delle Agenzie specializzate o dell'AIEA e degli Stati parte dello Statuto della Corte Internazionale di Giustizia », secondo una formula ormai consolidatasi nel Sistema delle Nazioni Unite fin dalla Conferenza sui rifugiati convocata dall'ONU nel luglio del 1951 ⁽⁸⁶⁾.

Va ricordato che la posizione di Osservatore Permanente utilizzata dalla Santa Sede è stata ampiamente confermata dall'atteggiamento assunto dalla Delegazione pontificia alla Conferenza di Vienna del 1975 chiamata ad adottare la « Convenzione sulle relazioni degli Stati con le Organizzazioni internazionali a carattere universale ». In quella sede infatti la Santa Sede operò per ottenere un duplice riconoscimento: l'inserimento nella Convenzione di norme riguardanti le Missioni Permanenti di Osservazione, equiparate di fatto alle Missioni Permanenti degli Stati membri; la sostanziale equiparazione nel profilo diplomatico-protocollare degli Osservatori Permanenti ai Delegati degli Stati membri pur nella differenza di natura e compiti. Analogamente per le Conferenze intergovernative convocate dalle Organizzazioni internazionali ⁽⁸⁷⁾. Va ricordato che tale Con-

⁽⁸⁵⁾ Si pensi anche al fatto che sia nell'AIEA, come nell'OMPI figurava come membro originario, rispettivamente fino al 1960 e fino al 1975, lo Stato della Città del Vaticano.

⁽⁸⁶⁾ La formula adoperata prevedeva che l'invito a partecipare fosse rivolto dal Segretario Generale a « tous les Etats membres de l'Organisation des Nations Unies, les Etats membres des institutions spécialisées et les Etats parties au Statut de la Cour internationale de Justice ». A tale formula si aggiunse la menzione dell'AIEA, dopo la creazione dell'Agenzia nel 1957.

⁽⁸⁷⁾ Si vedano in particolare gli artt. 7, 71-72 della Convenzione.

venzione non è entrata in vigore e pertanto non costituisce obbligo di tipo convenzionale. Tuttavia le norme in essa contenute sono di fatto applicate dalla prassi internazionale, e specialmente dagli Stati che hanno sul loro territorio sedi di Organizzazioni intergovernative, potendosi quindi annoverare tra la normativa internazionale vigente quale effetto di procedimento consuetudinario.

Naturalmente il profilo giuridico formale sin qui esaminato, non si oppone all'atteggiamento sostanziale della Santa Sede che « in virtù della sua particolare natura, ben distinta da quella degli Stati ... si fa presente nelle Organizzazioni Internazionali 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 »⁽⁸⁵⁾.

(85) Discorso di Paolo VI del 4 settembre 1974 ai Rappresentanti della Santa Sede presso le Organizzazioni internazionali, in *Insegnamenti di Paolo VI*, vol. XII, p. 788.

