

nali». Pertanto, «non trattasi di una norma intesa a disciplinare, nell'ambito dell'ordinamento interno dello Stato italiano, i rapporti fra lo stesso Stato — quale unico soggetto sovrano — e soggetti dipendenti o comunque sottoposti alle manifestazioni della sua sovranità» quali «certamente non sono gli enti centrali della Chiesa cattolica, in quanto operanti in Italia». Infatti, a giudizio della Corte, «per obbligo di non "ingerenza" dello Stato italiano deve... intendersi il dovere, internazionalmente assunto, di non esercitare le funzioni pubbliche della sovranità» che implicano «un intervento nell'organizzazione e nell'azione dei detti enti centrali della Chiesa cattolica» e «fra queste, ovviamente, la giurisdizione» (p. 217).

La Corte ha altresì constatato che «la valutazione dell'obbligo di non ingerenza, nei termini anzidetti, risulta particolarmente convalidata, dal significato storico e dal valore giuridico dell'ipotesi di esclusione», che è stata «espressa in sede patenetica», ossia «salvo le disposizioni delle leggi italiane concernenti gli acquisti dei corpi morali». A tale proposito, la Corte ha sottolineato che «sul piano del significato storico dell'ipotesi di esclusione, la preoccupazione dello Stato italiano è stata evidentemente intesa ad evitare che, mediante acquisti da parte degli enti centrali della Chiesa cattolica, liberi, incontrollati ed incontrollabili» si ripresentasse «in Italia... una situazione di "manomorta" ... che con specifici strumenti legislativi (vedi leggi c.d. everstive) si era già combattuta dal 1870». Mentre, «sul piano del valore giuridico, se agli enti centrali della Chiesa cattolica — veri organi internazionalmente rilevanti, nei rapporti fra la Santa Sede e lo Stato italiano — fosse stata, con il detto obbligo di non ingerenza, consensualmente convenuta l'esclusione dei poteri pubblici di solo contenuto amministrativo dello Stato italiano» la loro condizione «sarebbe stata in concreto, poco più, poco meno, quella degli ordinari "enti ecclesiastici", riconosciuti o comunque operanti all'interno dell'ordinamento giuridico italiano, e ad esso assoggettati». In definitiva, secondo la Corte, dal «risultato logico di interpretazione, del valore giuridico del Trattato del Laterano, si ha la conferma che la valenza dell'indicato obbligo di non ingerenza, nella "comune intenzione" delle Parti contraenti» era ovviamente riferita «come è normale — sul piano delle relazioni patrizie fra soggetti dell'ordinamento internazionale — a tutte le pubbliche potestà dello Stato italiano» ad eccezione della «specifica delimitazione già detta» (p. 218).

Inoltre, la Corte ha affermato che «nell'evidente conclusione, per la portata dell'articolo 11, del difetto di giurisdizione del giudice italiano, questione ulteriormente rilevante è la natura dell'Istituto per le Opere di Religione (I.O.R.)» quale «ente centrale della Chiesa cattolica». Sulla valutazione di tale punto, ad avviso della Corte, «i dati offerti dalle parti — e pubblica e privata — sono conformemente propositivi dell'I.O.R. come ente centrale della Chiesa cattolica» tanto che risulta «possibile la pre-eliminare premessa: "essere la questione pacifica"». «Una volta ritenuto, nella specie, essere l'I.O.R. un ente centrale della Chiesa cattolica», la Corte ha stabilito che «i fatti, di cui alle contestate imputazioni, non in persona propria», cioè come individui privati, bensì «nella veste — quali organi o rappresentanti — di "dirigenti ed amministratori" del detto I.O.R.» e per tale ragione ha concluso che «la questione giuridica, immediatamente rilevante, risulta essere quella negativa della funzione giurisdizionale» (pp. 218-219).

38. Sentenza della Corte di cassazione italiana (S.U.) del 17 novembre 1989 n. 4909 nel caso *Capitolo della Patriarcale arcivescovile di San Giovanni in Laterano c. Zammerini*.

Nella sentenza del 17 novembre 1989 n. 4909, relativa ad una controversia di lavoro tra il Capitolo della patriarcale arcivescovile di San Giovanni in Laterano (organo della Santa Sede) e un suo dipendente, la Corte di cassazione italiana, ha ribadito che «la Santa Sede, quale emanazione ed istituzione somma della Chiesa Cattolica, è titolare di personalità giuridica internazionale, equiparabile... alla personalità che nell'ordinamento internazionale assumono gli Stati sovrani». Al riguardo, la Corte ha precisato che «sia il Trattato ed il Concordato dell'11 febbraio 1929, sia il più recente accordo... firmato a Roma il 18 febbraio 1984» tra la Santa Sede e lo Stato italiano «documentano l'affermazione ed il riconoscimento di detta personalità»².

Posito che il Capitolo di San Giovanni in Laterano «gode a tutti gli effetti di personalità giuridica, per antico possesso di stato, ed è organo della Santa Sede», alla luce di una «"dichiarazione", datata dal Vaticano 17 maggio 1989», la Corte ha rilevato che «la prestazione di opera personale — a differenza di altre afferenti oggetti materiali, pur necessari per l'espletamento dei compiti propri della Santa Sede o di un ente della Chiesa — implica l'inserimento della persona lavoratore nell'attività del soggetto datore di lavoro» oltre ad imporre «una particolare cautela nell'ammettere l'intervento giurisdizionale». Tale inserimento potrebbe infatti «riguardare l'organizzazione essenziale e pubblicistica dell'istituzione o ente ecclesiastico, ossia l'esercizio stesso del culto». Tuttavia, «nel tentativo di comporre le due (da diversi punti di vista parimenti essenziali) esigenze del rispetto della immunità internazionale e della possibilità per i cittadini, lavoratori subordinati nel proprio territorio, di accedere alla tutela giudiziaria in questo operante ed attuabile», a giudizio della Corte, «deve negarsi l'immunità per le controverse relative ai rapporti di lavoro per attività ausiliarie e lontane dalle funzioni tipiche dell'attività ecclesiale». Peraltro, la Corte ha evidenziato che «le ragioni che escludono l'ingerenza giurisdizionale non ricorrono» neppure «quando, quali che siano le mansioni del dipendente, le domande — e la decisione che le accogliesse — riguardano aspetti soltanto patrimoniali del rapporto di lavoro» dal momento che «la pronunzia di condanna a pagare il dovuto» non può «incidere sull'organizzazione interna dell'istituzione o ente» rimanendo lo stesso «libero e sovrano nelle sue essenziali funzioni, né arrecare ad essa turbativa» (p. 489).

39. Sentenza della Corte di Cassazione italiana del 21 maggio 2003 n. 22516 nel caso *Tucci, Borgomeo e Pacifici*.

A seguito di citazione diretta R. Tucci, P. Borgomeo e C. Pacifici, in qualità di responsabili della gestione e del funzionamento di Radio Vaticana, erano stati sottoposti al giudizio del Tribunale di Roma con l'accusa di aver diffuso, tramite gli impianti siti in Santa Maria di Galeria, radiazioni elettromagnetiche atte ad offendere o molestare persone residenti nelle aree circostanti, causando alle stesse disagio e disturbo, in violazione

² In *RDIP*, 1991, p. 489.

dell'art. 674 cod. pen. Il Tribunale, con sentenza del 19 febbraio 2002, aveva dichiarato di «non doversi procedere nei confronti degli imputati per difetto di giurisdizione» dal momento che Radio Vaticana, costituendo un ente centrale della Chiesa Cattolica ai sensi dell'art. 11 del Trattato fra la Santa Sede e l'Italia — stipulato l'11 febbraio 1929 e reso esecutivo con la legge n. 810 del 27 maggio 1929 — «era da considerarsi esente da ogni ingerenza da parte dello Stato italiano». Il Procuratore della Repubblica e le parti civili avevano allora proposto ricorso per cassazione chiedendo l'annullamento della sentenza impugnata. Secondo il p.m. infatti «il divieto di ingerenza» sancito dall'art. 11 del suddetto Trattato non «può essere interpretato come rinuncia dello Stato italiano ad esplicitare la propria potestà punitiva nei confronti di chi nel suo territorio viola la legge penale» anche nel caso in cui si tratti di «un ente centrale della Chiesa cattolica». Analogamente, ad avviso delle parti civili, «l'art. 11 del Trattato lateranense non può estendere il principio della non ingerenza al punto tale da sottrarre ogni attività degli enti centrali ecclesiastici» ad ogni sorta di «controllo e sindacato giurisdizionale dello Stato italiano»³.

Nella sua sentenza del 21 maggio 2003 n. 22516, la Corte di Cassazione ha in effetti annullato la sentenza impugnata (p. 830). La Corte ha anzitutto precisato che ciò che «si impone di stabilire» nella specie è «se lo Stato italiano, che pur all'interno si è riservato il monopolio in materia penale... abbia patizialmente abdicato alla propria sovranità nei confronti della Chiesa», escludendo «la tutela giurisdizionale di situazioni sostanziali dei cittadini... attinte da comportamenti illeciti i cui effetti si siano verificati sul suolo italiano». La Corte ha rilevato che l'art. 11 del Trattato lateranense «ha il suo referente storico nell'art. 8 della "legge delle garantigie"» il quale «sanciva il divieto di procedere a visite, perquisizioni o sequestri di carte, documenti libri o registri negli "uffici" o "congregazioni pontificie"». Tale divieto riguardava «ingerenze di carattere civile o amministrativo dello Stato italiano» e aveva come fine «la tutela dell'indipendenza e dell'autonomia della Chiesa da intrusioni statuali». Peraltro, «con l'espressione "enti centrali della Chiesa cattolica"», che figura nell'art. 11 del Trattato lateranense, «la Santa Sede ha chiaramente inteso, d'accordo con lo Stato, di non limitare il privilegio della non ingerenza ai soli enti spirituali, estendendola anche agli enti centrali temporali e a quelli misti». Ciononostante, a giudizio della Corte, «nulla autorizza a ritenere... che patizialmente lo Stato italiano abbia rinunciato alla giurisdizione», soprattutto a quella penale, con riguardo ad «eventi illeciti verificatisi sul suolo nazionale» e «causati da condotte poste in essere in spazi extraterritoriali della Santa Sede». Dopo aver chiarito che gli enti centrali della Chiesa cattolica «vanno individuati nelle congregazioni, nei tribunali e negli uffici che costituiscono la Santa Sede in senso lato e hanno personalità giuridica» e che tali organismi «provvedono al governo supremo, universale della Chiesa cattolica nello svolgimento della sua mansione spirituale nel mondo», la Corte ha affermato che la Radio Vaticana, pur essendo un ente «dotato di personalità giuridica e di autonomia patrimoniale», non poteva «essere qualificato come ente centrale» della Chiesa cattolica alla luce di quanto stabilito dalla «costituzione apostolica *Pastor Bonus*» emanata da Papa Giovanni Paolo II il 28 giugno 1988. Invero, in tale costituzione «la Radio Vaticana è indicata come un istituto collegato con la Santa Se-

³ In *RDJ*, 2003, pp. 822-830.

de», il quale però «non fa parte della Curia romana». Presso atto che la legislazione della Chiesa non qualifica la Radio Vaticana come ente centrale della Chiesa cattolica, a giudizio della Corte «tale conclusione già esclude in radice l'applicabilità della disciplina dell'art. 11» (pp. 826-827).

Inoltre, secondo la Corte, il fatto che «lo Stato italiano non abbia inteso in alcun modo abdicare alla propria sovranità giurisdizionale, ma solo al controllo dell'attività patrimoniale degli enti centrali della Chiesa», sarebbe stato in modo chiaro «espresso all'epoca dei Patti lateranensi dall'allora Guardasigilli». Quest'ultimo ha «in maniera inequivoca puntualizzato come l'esenzione da ogni ingerenza dello Stato» fosse riferita soltanto «all'amministrazione dei beni della Chiesa» senza che però «potesse invocarsi l'obbligo negativo assunto come una rinuncia statale comportante la dispensa dell'osservanza delle norme penali e di diritto pubblico in genere». Tale circostanza «ha poi avuto la consacrazione costituzionale nel principio di indipendenza e sovranità dello Stato italiano nel proprio ordine... a condizione di reciprocità con la Chiesa Cattolica». Ne deriva, ad avviso della Corte, che «la specialità del diritto di origine concordataria» — il quale «non ha forza di negare i principi supremi dell'ordinamento statale» — «renderebbe lo stesso «necessariamente subordinato alle norme costituzionali», come peraltro «ripetutamente ha affermato il giudice delle leggi» laddove «ha ammesso la possibilità del sindacato di costituzionalità delle norme di derivazione patiziale rese esecutive in Italia» pur avendo limitato «il giudizio di conformità in relazione ai soli valori essenziali dell'ordinamento costituzionale». «Ineludibile conclusione», secondo la Corte, è che l'intervento statale «non subisce limitazione alcuna... nella repressione dei fatti illeciti conseguenti a condotte illecite» prodotte «da soggetti che non godano di immunità». Mentre, «qualunque atto di rilevanza esterna comunque riconducibile agli enti centrali» che «interferisce con la vita di relazione e con gli interessi protetti dei cittadini» deve assumere «il connotato del giuridicamente lecito per l'ordinamento italiano» e «su ciò la dottrina è pressoché unanime» (p. 828).

D'altro canto, a giudizio della Corte, «la contraria interpretazione dell'art. 11 equiva- le a riconoscere l'esistenza di "immunità" personali generalizzate» a favore dei «rappresentanti e funzionari degli enti centrali della Chiesa cattolica» che non sono contemplate né dai «Patti lateranensi» né dalle «consuetudini internazionali». In breve, «è errata... l'equazione "non ingerenza = immunità"». «La non ingerenza» infatti «si traduce nell'obbligo del non intervento dello Stato»; «obbligo assunto per garantire l'esercizio sovrano, autonomo di attività inerenti all'alto ministero della Chiesa» senza tuttavia comportare «una rinuncia generalizzata alla sovranità e, quindi alla giurisdizione». Diversamente, «l'immunità... è una prerogativa di carattere personale (o reale) dettata da ragioni di necessità» oppure «da opportunità dall'art. 3 cod. pen.». Sul punto, la Corte ha sottolineato che «la dottrina... è divisa nel ritenere l'immunità come una vera e propria causa di esclusione della pena» ovvero «nel ritenere la sola come una causa di esclusione della giurisdizione». In ogni caso, come ha osservato la Corte, «sia che si attribuisca all'immunità carattere sostanziale sia che si attribuisca alla medesima «carattere processuale, il risultato che ne consegue è che lo Stato italiano che la riconosca rinuncia all'esercizio della giurisdizione», a differenza di «quanto avviene nell'ipotesi di assunzione dell'obbligo di non ingerenza». Inoltre, secondo la Corte, «non è da omettere... il richiamo all'art. 10, 1° comma, della Costituzione, entrato in vigore successivamente» e «alla

Convenzione di Vienna del 1961 di cui la Santa Sede e l'Italia sono parte». In altre parole, «le prerogative dell'immunità sono previste da specifiche norme». Le quali «in maniera tassativa limitano la sovranità dello Stato e non sono in alcun modo estendibili a casi non contemplati» giacché vige «in materia di accordi internazionali il criterio dell'interpretazione restrittiva di impegni che comportino per uno dei contraenti l'accettazione di limiti della propria sovranità». Or bene, a giudizio della Corte, «la sentenza impugnata ha considerato la non ingerenza come obbligo ineludibile oltre ogni limite privilegi e immunità» che conducono «alla cesione della sovranità, quindi anche della giurisdizione, da parte dello Stato italiano», facendo riferimento «al precedente giurisprudenziale più significativo», ossia il caso *Marcinkus e altri* sul quale si è pronunciata la stessa Corte di Cassazione nel 1987⁴. Tuttavia, la Corte ha ritenuto «di doversi mediamente discostare» dalle conclusioni a cui essa stessa «è all'epoca pervenuta senza un significativo approfondimento della tematica, interpretando la non ingerenza» in termini di «riconoscimento patrizio di immunità di coloro che funzionalmente operassero per conto degli enti centrali della Chiesa», aggiungendo che «altrettanto non condivisibile si palesa la soluzione allora adottata dal giudice di legittimità». Quest'ultimo infatti «pur avendo evidenziato gli effetti derivanti dall'indicata valutazione della portata dell'art. 11» non ha «inopinatamente... sollevato d'ufficio la questione di legittimità costituzionale di detta norma» (pp. 828-830).

La Corte ha così concluso che «lo Stato italiano, assumendosi patriziamente l'obbligo di non ingerenza nei termini e nei limiti suesposti» e «riconoscendo l'assoluta sovranità e l'indipendenza della Chiesa cattolica in ordine all'attività spirituale e di evangelizzazione» ha comunque «conservato la propria sovranità temporale», soprattutto «non subendo limiti all'esercizio della giurisdizione penale per fatti illeciti i cui eventi si verificano in territorio italiano», e pertanto ha annullato la sentenza impugnata (p. 830). Nel merito, il procedimento è giunto ad una sentenza di condanna del Tribunale di Roma del 9 maggio 2005⁵, rovesciata dalla Corte d'appello il 5 giugno 2007⁶. Con sentenza del 13 maggio 2008 la Corte di cassazione ha tuttavia annullato con rinvio le assoluzioni pronunciate dalla Corte d'appello⁷.

2. Ordine di Malta

40. Sentenza della Corte di cassazione del Regno d'Italia del 13 marzo 1935 nel caso *Nanni e Pace c. Sovrano Militare Ordine di Malta*.

Con supplica del 4 dicembre 1862 Mattia dei conti Pace chiese al luogotenente del sovrano Ordine di Malta di poter istituire una commenda di giuspatronato a favore della propria famiglia, secondo gli Statuti dell'Ordine, nella Lingua d'Italia e gran priorato

⁴ *Supra*, § 37.

⁵ In <http://www.giuffre.it/riviste/merito> (2007, fasc. 2).

⁶ Cfr. http://www.corriere.it/Primo_Piano/Cronache/2007/06_Giugno/04/assola_radio_vaticana-stiml.

⁷ Cfr. <http://www.repubblica.it/2008/05/sezioni/cronaca/processo-radio-vaticano-processo-radio-vaticano-processo-radio-vaticana.html>.

di Napoli. La domanda fu accolta e la commenda fondata con un atto stipulato a Roma il 26 marzo 1863. Alla commenda venne assegnata in dotazione la chiesa di S. Rocco, nella città di Avezzano, e fu stabilito che essa assumesse il nome del suo fondatore e che fosse trasmissibile con ordine di vocazione successiva delle linee primogenite maschili fino alla loro estinzione. Senonché, alla morte del fondatore gli succedette il nipote A. Pace, il quale decise di vendere a G. Fontana e ad altri individui alcune zone della chiesa di S. Rocco. Alla morte di A. Pace nel 1921, gli succedettero i figli di primo letto, la vedova di seconde nozze e i figli avuti da costei. I figli maschi di primo letto decisero, al fine di ottenere il requisito di nobiltà generosa d'entrambi i genitori, che il fratello primogenito avrebbe dovuto cedere loro i diritti alla commenda. Con delibera del 15 dicembre 1923 il consiglio del sovrano Ordine di Malta approvò detta cessione e concesse l'investitura a G. Pace, ponendo però la condizione che egli rivendicasse le zone vendute dal padre e ricostituisse così il patrimonio commendale nella sua integrità. I fratelli Pace si rivolsero quindi al Tribunale di Avezzano per richiedere la nullità degli acquisti relativi ai beni immobili effettuati da G. Fontana e dagli altri individui. Il Tribunale di Avezzano, con sentenza del 9 maggio 1928, respinse il ricorso dichiarando l'inefficacia dell'atto di fondazione della commenda in quanto stipulato in assenza di un'autorizzazione governativa prevista dalla legge italiana del 5 giugno 1850. Nella sentenza d'appello, dell'11 luglio 1933, la Corte dell'Aquila esclude invece che all'Ordine di Malta fosse richiesto di ottenere una previa autorizzazione governativa per il valido acquisto di beni immobili. La questione fu allora posta alla Corte di cassazione⁸.

Nella sua sentenza del 13 marzo 1935, la Corte si è soffermata ampiamente sulla soggettività internazionale dell'Ordine di Malta come presupposto per l'esenzione dall'autorizzazione. Secondo la Corte l'esenzione dall'autorizzazione si desuneva «dall'assenza giuridica del Sovrano Ordine militare gerosolimitano e dalla posizione conservata nel nostro ordinamento, di persona del diritto internazionale, esistente all'infuori della sovranità nazionale dello Stato; per cui, come tale, è essente, per una norma consuetudinaria di diritto internazionale recitata dal nostro diritto interno, dalla necessità di ottenere la preventiva autorizzazione governativa per l'acquisto degli immobili inservienti ai propri fini istituzionali» (p. 370).

Ciò premesso, la Corte, pur osservando che «tracciare particolarmente le linee del processo storico formativo della personalità internazionale del Sovrano Ordine militare gerosolimitano trascende le esigenze dimostrative di quest'assunto; giacché la sovranità è un'idea complessa, di cui il diritto internazionale contempla soltanto il lato estrinseco e, per così dire, negativo, dell'indipendenza del soggetto rispetto agli altri Stati; ond'è sufficiente per quella dimostrazione la constatazione dei formal presupposti dell'autonomia dell'Ordine nei rapporti col nostro Stato», ha sentito tuttavia di dover sottolineare che «storicamente l'elemento germinativo di tale autonomia può ricercarsi nel compito di natura squisitamente politica che per l'adempimento della sua missione l'Ordine fu tratto fatalmente ad assumersi: nella difesa armata cioè dall'ognora incombente e prorompente minaccia saracena e mussulmana, dapprima dei propri stabilimenti ospitalieri nelle terre del Levante; poscia, nel corso dei secoli, della stessa cristianità e civiltà europea» (p. 370).

⁸ In *RDI*, 1935, pp. 369-372. Per i fatti che sono all'origine della controversia cfr. anche *GI*, 1935, cc. 415-416.