RECTE SAPERE

STUDI IN ONORE DI GIUSEPPE DALLA TORRE

II

G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

RECTE SAPERE

STUDI IN ONORE DI GIUSEPPE DALLA TORRE

- II -

Diritto ecclesiastico

In copertina:

MASTRO ROSO DA PARMA, *Rappresentazione di un professore dell'Università di Bologna in cattedra davanti ai discepoli*, bassorilievo marmoreo presso l'antica Chiesa dei Ss. Vitale e Agricola, 1318, Bologna.

RECTE SAPERE

STUDI IN ONORE DI GIUSEPPE DALLA TORRE

- II -

Diritto ecclesiastico

a cura di

Geraldina Boni - Erminia Camassa

Paolo Cavana - Pasquale Lillo - Vincenzo Turchi

G. Giappichelli Editore – Torino

© Copyright 2014 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111 - FAX 011-81.25.100

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 978-88-348-4845-6 (*Volume indivisibile*)

Stampa: Stampatre s.r.l. - Torino

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org.

INDICE-SOMMARIO

	<i>pag.</i>
ALESSANDRO ALBISETTI I matrimoni interconfessionali	665
SALVATORE AMATO Il primato della coscienza e l'identità del giurista cattolico	672
ROMEO ASTORRI I rapporti tra lo Stato e la Chiesa cattolica negli interventi dei deputati democristiani all'Assemblea costituente	683
PIERO BELLINI Chiesa cattolica romana e vicenda politica d'Italia	699
SALVATORE BERLINGÒ Spazio pubblico e coscienza individuale: l'espansione del penalmente rilevante nel diritto canonico e nel diritto ecclesiastico	716
FRANCESCO BONINI Regioni (e circoscrizioni) ecclesiastiche nell'Italia unita	729
SALVATORE BORDONALI Laicità e Conciliazione dopo la Grande Guerra: spunti di riflessione	749
ERMINIA CAMASSA Il modello italiano di insegnamento della religione: tra evoluzione e questioni aperte	754
MARCO CANONICO L'assistenza spirituale alle Forze armate tra novità formali e vecchi privilegi	770
CARLO CARDIA Metamorfosi dei diritti umani. Dal nuovo Sinai di Hannah Arendt alla nuova torre di Babele	776

	<i>pag.</i>
SETTIMIO CARMIGNANI CARIDI Curia Romana, enti canonici operanti nello Stato della Città del Vaticano o negli immobili “immuni”, enti vaticani. Incerti confini e rapporti con il Giudice dello Stato italiano	797
PAOLO CAVANA Il principio di laicità nel pensiero di Giuseppe Dalla Torre e la sua recente evoluzione nell’esperienza francese	831
MARIO CHIAVARIO Libertà religiosa e processo penale nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani	855
FRANCESCO D’AGOSTINO Diritto, religione e secolarizzazione	871
ALBERTO DE LA HERA La cristiandad y la monarquía hispánica	883
SARA DOMIANELLO Osservazioni sulle Proposte di legge n. 2422 e n. 2769 del 2009 presentate alla Camera dei Deputati in materia di <i>burqa</i> e <i>niqab</i>	903
SILVIO FERRARI Le religioni nella sfera pubblica. Modelli e dinamiche europee	914
PIERANGELA FLORIS Associazioni ed enti nell’agire solidale. Le risposte del diritto canonico e del diritto ecclesiastico	929
MARIA CRISTINA FOLLIERO La legislazione vaticana in materia finanziaria: un banco di prova dell’art. 17 TUE e dei principi di collaborazione e cooperazione tra Chiese Stato e Unione	946
LIBERO GEROSA Il diritto ecclesiastico svizzero: un cantiere aperto nei termini e nei contenuti	962
EMANUELA GIACOBBE Giurisdizione ecclesiastica matrimoniale: tra diritto positivo e diritto vivente	973
ENRICO GIARNIERI Brevi notazioni sulla nullità di matrimoni concordatari dichiarata da Tribunali ecclesiastici ubicati al di fuori del territorio italiano	994

pag.

PASQUALE LILLO	
I principi costituzionali nell'insegnamento di Giuseppe Dalla Torre	1005
PIETRO LO IACONO	
La Conferenza Episcopale Italiana ed il <i>delictum gravius contra mores</i> : salvaguardia dell'indipendenza della comunità ecclesiale e leale collaborazione con la comunità politica	1034
MONICA LUGATO	
L'Unione Europea e le Chiese: l'art. 17 TFUE, nella prospettiva del principio di attribuzione, del rispetto delle identità nazionali e della libertà religiosa	1075
MICHELE MADONNA	
Arturo Carlo Jemolo e l'Ebraismo. Brevi note ricostruttive	1088
VENERANDO MARANO	
La condizione e il contributo delle Chiese nell'Unione europea	1109
JOSÉ T. MARTIN DE AGAR	
Simboli religiosi nella realtà giuridica spagnola	1119
MAURIZIO MARTINELLI	
Le relazioni tra Chiesa e Stato in Austria durante il XIX secolo. La " <i>Instructio</i> " austriaca del 1856	1132
ROBERTO MAZZOLA	
Considerazioni giuridico-ecclesiologiche in merito alle minoranze cristiane in area arabo-islamica	1149
MANLIO MIELE	
Diritti della personalità e segni identificativi delle persone (fisiche e giuridiche). Note a margine del d.p.c.m. 28 gennaio 2011	1157
LAURA PALAZZANI	
Il contributo di Giuseppe Dalla Torre al dibattito bioetico e biogiuridico	1172
ANGELO RINELLA	
Preamboli costituzionali e fattore religioso. Il caso irlandese	1192
JEANE-PIERRE SCHOUPPE	
Réflexions juridiques autour de la notion d'objection de conscience institutionnelle	1205

	<i>pag.</i>
ANNA TALAMANCA	
La vicenda risorgimentale tra politica e foro interno: la coscienza del re e il tormento di un papa re	1221
VINCENZO TURCHI	
Laicità e laicismo: origini storiche e ragioni attuali di una dicotomia	1231
GIOVANNI B. VARNIER	
Questione cattolica e questione romana agli esordi del Partito Popolare italiano	1252
MARCO VENTURA	
L'eredità di Villa Madama: un decalogo	1264
ENRICO VITALI	
In tema di delibazione e solidarietà familiare	1283
ANDREA ZANOTTI	
La dissoluzione della distinzione tra pubblico e privato e la difficile sopravvivenza del sacro	1289

CURIA ROMANA, ENTI CANONICI OPERANTI NELLO STATO DELLA CITTÀ DEL VATICANO O NEGLI IMMOBILI “IMMUNI”, ENTI VATICANI. INCERTI CONFINI E RAPPORTI CON IL GIUDICE DELLO STATO ITALIANO

di *Settimio Carmignani Caridi*

1. PREMESSA

La condivisa volontà di onorare il Maestro Prof. Giuseppe Dalla Torre mi riporta agli anni nei quali ero un giovane ed un po' spaesato dottorando (dell'oramai remoto “Primo ciclo” di Dottorato di Ricerca) ed in tale veste frequentavo le cattedre di diritto canonico ed ecclesiastico dell'Università di Roma (ora “La Sapienza”) presso la quale mi ero laureato pochi anni prima, e dove era possibile incontrare una serie di Maestri (il Prof. Lorenzo Spinelli, il Prof. Luigi De Luca, il Prof. Pietro Gismondi, il Prof. Francesco Finocchiaro) ed una pattuglia di loro Allievi, già per altro titolari di cattedre o incarichi in prestigiose sedi universitarie in giro per l'Italia (il Prof. Giuseppe Dalla Torre, il Prof. Cesare Mirabelli, la Prof.ssa Anna Talamanca, il Prof. Gian Piero Milano ...), oltre a plurimi (allora) giovani colleghe e colleghi.

Una fucina di esperte guide e di giovani ingegni che mi fu compagna nei primi anni della mia avventura scientifica e che così grande influsso – per la stima che mi lega ancora a loro – ha avuto sulle mie successive scelte di vita.

Quella esperienza, ad un certo punto, vide in me nascere l'interesse per il Diritto Vaticano, che fu oggetto principale della mia tesi di dottorato.

Parte dei risultati di tale tesi – relativi ai criteri da adottare per distinguere enti ed organi vaticani da enti ed organi canonici al servizio della Santa Sede – furono pubblicati, in due versioni leggermente differenti, su *Il Diritto Ecclesiastico*¹ e negli *Studi in onore di Lorenzo Spinelli*².

Nei mesi scorsi il Prof. Giuseppe Dalla Torre mi ha ricordato tale remoto mio contributo ingenerando in me la curiosità di verificare cosa, dopo oltre 25 anni, fosse ancora in esso attuale e cosa fosse stato superato dall'evoluzione del diritto e della prassi vaticana. A quel punto mi è venuto spontaneo voler verificare anche come tali enti o organi siano stati “visti” dal Giudice italiano nell'arco temporale che va, appunto, dall'epoca della redazione di quel mio contributo ad oggi. Per far questo mi sono avvalso del cospicuo mate-

¹ *Curia romana e Stato della Città del vaticano. Criteri di individuazione dei rispettivi enti*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, I, 1988, p. 139 ss.

² *Curia romana e Stato della Città del vaticano. Criteri di individuazione dei rispettivi enti*, in AA.VV., *Studi in onore di Lorenzo Spinelli*, I, Mucchi, Bologna, 1989, p. 259 ss.

riale giurisprudenziale da me individuato ed elaborato nel corso di una ricerca PRIN promossa e diretta dal Prof. Cesare Mirabelli³.

2. GLI INCERTI CONFINI

Il compianto Prof. Winfried Schulz⁴ nell'introdurre il secondo volume della sua fondamentale raccolta di normativa vaticana esordiva affermando che «*per chi non conosce profondamente la situazione giuridica dello Stato della Città del Vaticano può essere a prima vista sorprendente, che si debba determinare innanzitutto, quali enti ed uffici appartengano a detto Stato*». Tale determinazione, invece, può non sempre essere facile, ed in concreto nella vita quotidiana che si svolge «*in Vaticano*» può essere poco chiaro se ci si trovi in presenza ad esempio di un organismo della Curia o dello Stato, di un ente canonico o di un ente vaticano. Tale determinazione, peraltro, non si rende necessaria per soddisfare mere curiosità accademiche, ma ha importanti conseguenze di ordine giuridico, ad esempio tra l'altro, in relazione alla normativa da applicare, nonché in relazione alla competenza giurisdizionale sia in materia di diritti che di interessi legittimi.

Non spendendo parola, allora, il Legislatore vaticano circa i criteri da adottarsi in tale determinazione, con quel mio remoto scritto tentavo di individuarne alcuni che fossero «affidabili», sia censendo quelli proposti dalla dottrina che individuandone di ulteriori all'esito di un tentativo di ricostruzione sistematica.

La dottrina – che si era occupata in modo molto limitato del problema – aveva fatto ricorso a criteri eterogenei basati sia su eventuali dati normativi, sia su indizi estrinseci di vario genere (quali le indicazioni riportate sull'Annuario Pontificio o la promulgazione delle norme relative secondo le forme previste dal, non sempre fino ad allora rispettato, art. 2 della allora vigente legge sulle fonti del diritto 7 giugno 1929, n. II⁵).

Altra dottrina aveva individuato ulteriori indizi di afferenza, quale, ad esempio, quello «*topografico*» proposto dal d'Avack⁶ – e tuttora spesso utilizzato nella prassi vaticana – secondo il quale le immunità relative a determinati immobili siti in territorio italiano sa-

³ Vedi, per i complessivi risultati in materia di rapporti interordinamentali scaturiti da tale ricerca, S. CARMIGNANI CARIDI, *Rapporti interordinamentali: Santa Sede, Stato della Città del Vaticano e Giudici ecclesiastici davanti al Giudice dello Stato (1984-2012)*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, fasc. 3-4, 2012, p. 465 ss.; e S. CARMIGNANI CARIDI, *Il Sovrano Militare Ordine di Malta davanti alla Corte di Cassazione (1984-2012)*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, fasc. 3-4, 2012, p. 535 ss.

⁴ W. SCHULZ, *Leggi e disposizioni usuali dello Stato della Città del Vaticano*, II, Edizioni Pontificia Università Lateranense, Roma, 1982, p. 11.

⁵ Diceva infatti il succitato W. SCHULZ, *Leggi e disposizioni usuali dello Stato della Città del Vaticano*, II, Edizioni della Pontificia Università Lateranense, Roma, 1982, p. 13: «*La promulgazione di una norma nel supplemento agli Acta Apostolicae Sedis è un indizio abbastanza sicuro, anche se non è criterio assoluto, per stabilire che si tratta di una disposizione riguardante un ente dello Stato della Città del Vaticano. Tale forma di promulgazione, prevista dall'art. 2 della legge sulle fonti del diritto, 7 giugno 1929, n. II, è stata però raramente seguita per quanto riguarda i regolamenti di enti ed uffici particolari. Rientra ad esempio nella procedura prevista dalla legge l'ordinamento dell'Ufficio Centrale di Vigilanza*».

⁶ Il d'Avack afferma incidentalmente circa tali immobili, che «*essi fanno parte del territorio dello Stato italiano e la stessa proprietà privata e le speciali immunità di cui godono sono loro riconosciute a favore della S. Sede non in quanto sovrano dello S.C.V., ma quale suprema istituzione della Chiesa*», P.A. D'AVACK, *Vaticano (Stato della Città del)*, in *Noviss. Dig. it.*, XX, p. 577, sub nota 3.

rebbero state riconosciute a favore della Santa Sede come sovrano della Chiesa e non come sovrano dello SCV, dal che ne conseguirebbe che organi ed uffici aventi sede in tali immobili dovrebbero essere presumibilmente afferenti all'Ordinamento canonico e non a quello dello Stato.

A tali criteri indicati dalla dottrina, tutti di valore indiziario – proponevo⁷ a suo tempo di affiancare – in eventuale assenza di un preciso riscontro normativo – un'indagine “caso per caso” sull'effettiva funzione svolta dall'ente del quale si volesse individuare la afferenza, indagine tesa ad accertare se detta funzione fosse da ricondurre agli scopi della Curia Romana (collaborazione al governo della Chiesa Universale) o a quelli dello SCV (approntamento dei mezzi e tutele utili all'azione della Santa Sede). Si sarebbe cioè dovuto verificare se la funzione svolta dall'ente fosse “di governo” della Chiesa o fosse invece “strumentale” e di servizio a tale “governo”. Tra i criteri “estrinseci”, poi, proponevo di privilegiarne uno di tipo comparatistico, connesso alla affermata natura statutale dello SCV: criterio secondo il quale «quanto di norma è vero per gli altri Stati, qualora non si provi che le peculiarità dello S.C.V. siano di chiaro ostacolo, dovrebbe ritenersi vero anche per lo S.C.V.»⁸. Sulla base di tutta questa “strumentazione concettuale” si potevano tentare una serie di soluzioni ai molti casi dubbi presenti nella realtà vaticana, soluzioni che prospettavo caso per caso nel contributo succitato.

Solo che a distanza di decenni molte di quelle soluzioni che mi erano sembrate ragionevoli ... sono state smentite dal legislatore o dalla giurisprudenza, riportando la questione allo stato iniziale di incertezza.

Torna quindi forse oggi utile accennare nuovamente al problema per tentare almeno di chiarire le cause di questa incertezza.

A prima vista potrebbe sembrare abbastanza facile ridurre l'area di incertezza individuando ciò che afferisce all'ordinamento canonico. Infatti, oltre alla sicura afferenza degli enti di struttura, almeno con riferimento alle persone giuridiche ci dovrebbe soccorrere il dettato del can. 114 CJC secondo il quale le persone giuridiche canoniche sono «*insiemi sia di persone sia di cose ordinati ad un fine corrispondente alla missione della Chiesa*» (§ 1) ossia a quei fini «*attinenti ad opere di pietà, di apostolato o di carità sia spirituale sia temporale*» (§ 2), in assenza dei quali l'Autorità competente non dovrebbe conferire la personalità giuridica (§ 3).

Verrebbe quindi da sostenere che i soggetti che perseguono fini di apostolato, di carità o di pietà afferiscono all'ordinamento canonico, e tra gli altri – probabilmente – dovrebbero individuarsi quelli afferenti a quello statale.

Ma ciò non sarebbe del tutto coerente con la rimeditazione che si è avuta, soprattutto negli ultimi pontificati, sulla funzione di tutte le attività svolte al servizio della Santa Sede, siano esse “canoniche” o “statali”.

In altre parole, con maggiore evidenza a seguito della *Lettera del Sommo Pontefice Giovanni Paolo II circa il significato del lavoro prestato alla Sede Apostolica al venerato fratello Cardinale Agostino Casaroli Segretario di Stato* del 20 novembre 1982⁹ le cui implicazioni

⁷ S. CARMIGNANI CARIDI, *Curia romana e Stato della Città del vaticano*, cit., p. 150.

⁸ S. CARMIGNANI CARIDI, *Curia romana e Stato della Città del vaticano*, cit., p. 150.

⁹ Vedi in http://www.vatican.va/holy_father/john_paul_ii/letters/documents/hf_jp-ii_let_20111982_cardinalcasaroli_it.html.

sembrano andare ben al di là della mera sfera “laburistica”, risulta sottolineata la natura complessivamente ecclesiale di ogni attività e funzione che si svolge in “Vaticano”, sia essa formalmente “canonica” ovvero sia strutturalmente “statale”.

Quindi, di fronte a questa impronta ecclesiale di tutto l’ordinamento vaticano (che tra l’altro, a norma dell’art. 1, comma 1, della rinnovata legge n. LXXI “*Legge sulle fonti del diritto*” del 1° ottobre 2008¹⁰, «*riconosce nell’ordinamento canonico la prima fonte normativa e il primo criterio di riferimento interpretativo*»¹¹ ancor più arduo (ed alle volte anche di dubbia utilità pratica) risulterà riuscire a definire i confini tra gli enti afferenti ai due ordinamenti distinti ma in qualche modo “concentrici”.

Le cose non ci sono facilitate dalla prassi, invalsa negli ultimi anni, di dare vita ad enti “bicefali”, dotati cioè sia di personalità giuridica canonica che di personalità giuridica vaticana (cosa non immediatamente comprensibile, dato che gli enti canonici non dovrebbero aver bisogno di un “riconoscimento civile” per poter agire nello Stato della Città del Vaticano, stante l’impostazione di questo ordinamento giuridico) e ad entrambi i titoli annotati negli appositi registri tenuti presso il Governatorato¹², registri quindi la cui esistenza non consente neanch’essa di tracciare confini certi.

D’altro canto anche quella che sembrava la motivazione più importante di questo sforzo definitorio, ossia la corretta individuazione della competenza giurisdizionale e di controllo, sembra in via di parziale superamento mediante l’utilizzo da parte del Romano Pontefice dell’organo che meglio risponda alle esigenze emergenti, attribuendo ad esso competenze e poteri “per materia” su soggetti appartenenti ad entrambi gli ordinamenti¹³.

A complicare ulteriormente il quadro hanno contribuito anche i contraccolpi interni portati dalla necessità di individuare quali fossero i c.d. “Enti centrali della Chiesa cattolica”¹⁴ a favore dei quali l’art. 11 del Trattato lateranense prevede (o “prevedeva”, stante il progressivo impoverimento giurisprudenziale del contenuto normativo di questa disposi-

¹⁰ Vedi in AAS 79 (2008), *Supplemento per le leggi e disposizioni dello Stato della Città del Vaticano*, pp. 65-70.

¹¹ Su tutte le complesse implicazioni di tale legge (che qui sarebbe impossibile affrontare), mi permetto di rinviare a P.A. BONNET, *Le fonti normative e la funzione legislativa nello Stato della Città del Vaticano*, in *Arch. giur.*, fasc. 4, 2009, pp. 457-559.

¹² Presso il Governatorato sono tenuti due registri, uno per le persone giuridiche canoniche ed uno per le persone giuridiche vaticane. Ad un primo “*carotaggio*” basato su quanto è dato trovare in rete, esempi di doppia personalità possono essere rinvenuti nella “*Fondazione vaticana Joseph Ratzinger-Benedetto XVI*” (che è iscritta al n. 45 del registro delle persone canoniche ed al n. 56 del registro delle persone vaticane), e nel “*Fondo di Assistenza Sanitaria*”. Più curiosa la situazione della “*Autorità di Informazione Finanziaria*” che in un primo statuto (approvato dal Santo Padre il 30 dicembre del 2010) era detta godere «*di personalità giuridica canonica pubblica e di personalità giuridica civile vaticana*» (art. 1, § 3 dello Statuto, e comma 5, lett. b) del *motu proprio*, mentre nel successivo e riformato statuto approvato dal Santo Padre il 15 novembre del 2013 possiede solo personalità giuridica canonica pubblica e sede nello Stato della Città del Vaticano (v. art. 1, comma 2, del testo pubblicato in *L’Osservatore Romano* del 18-19 novembre 2013, p. 7).

¹³ Così, per alcuni versi, si è proceduto in relazione ad attribuzioni ai giudici vaticani di competenze su rapporti di lavoro, ovvero più recentemente in relazione alla repressione di alcune figure criminose ovvero ancora in relazione alla creazione di organi di controllo con competenza su soggetti di entrambi gli ordinamenti. Su questi complessi problemi vedi G. DALLA TORRE, *La nuova normativa vaticana sulle attività illegali in campo finanziario e monetario*, in *Ius Ecclesiae*, fasc. 1, 2011, pp. 109-116, qui p. 115.

¹⁴ Per ragioni di brevità mi permetto di rinviare a quanto già descritto in S. CARMIGNANI CARIDI, *Giurisdizione italiana ed enti centrali della Chiesa: la Radio Vaticana ed i limiti alle emissioni elettromagnetiche*, in *Quad. dir. e pol. eccl.*, fasc. 3, 2002, p. 969 ss. Tale contributo è leggibile anche all’indirizzo http://www.olir.it/areetematiche/100/documents/Carmignani_Radio_Vaticana.pdf.

zione, come di altre del Trattato, nella lettura che ne fanno oramai i giudici italiani) la garanzia della non ingerenza da parte italiana.

Il dibattito scatenatosi a seguito di due famosi casi giudiziari (il caso “IOR” ed il caso “Radio Vaticana”) per altro risolti in modo contrastante dalla Corte di Cassazione italiana ha finito infatti per influire su quanto sopra detto portando a conseguenze che al momento non è facile ricondurre ad una sicura unità sistematica¹⁵

3. IL GIUDICE ITALIANO

Ma come è stata compresa questa complessa realtà “*vaticana*” dai Giudici dell’Ordinamento italiano, e con quali esiti giurisprudenziali?

In altre parole come – in questi ultimi 30 anni – si sono posti i Giudici italiani dinanzi ad enti o organi così peculiari e così intrinsecamente coinvolti nell’espletamento della funzione propria del Romano Pontefice?

La Suprema Corte di Cassazione ha avuto modo, in questi ultimi decenni, di occuparsi più volte di questioni coinvolgenti Dicasteri, enti ed organi, sia canonici che vaticani. Ciò si è verificato innanzi tutto in materia di giurisdizione su rapporti di lavoro con enti dipendenti dalla Santa Sede o dello Stato della Città del Vaticano, o comunque per attività lavorative svolte in ambiti territoriali godenti di extraterritorialità, ovvero in relazione alla estensione del divieto di ingerenza nelle attività degli Enti Centrali della Chiesa Cattolica, ovvero in materia fiscale. Tutto ciò a seguito di una serie di casi giudiziari involgenti problematiche eterogenee.

3.1. *Rapporti di lavoro con enti comunque dipendenti dalla Santa Sede*

Il *corpus* di pronunzie più ampio appare sicuramente quello relativo a problematiche in ordine alla giurisdizione su rapporti di lavoro con enti (canonici o vaticani) dipendenti dalla Santa Sede. Qui il contenzioso – in alcuni settori decisamente cospicuo – ha interessato strutture ospedaliere della Santa Sede operanti (prevalentemente) in immobili extraterritoriali, enti riconosciuti come di diritto vaticano, Università pontificie operanti in immobili extraterritoriali.

In tutti questi casi il dipendente – spesso cittadino italiano – chiedeva l’intervento del giudice italiano e l’ente convenuto eccepiva la carenza di giurisdizione del medesimo.

3.2. *Status quaestionis precedentemente consolidatosi*

Fino alla metà circa degli anni Ottanta del secolo scorso, lo status della giurisprudenza

¹⁵ Ad esempio, in relazione ad alcune convenzioni risultano stilate o mantenute in continuo aggiornamento liste di “Enti Centrali” (ed enti gestiti direttamente dalla Santa Sede), che si tende a ritenere complete, ma che forse tali non sono in quanto relative solo ad enti interessati a quelle convenzioni. Si veda ad esempio l’elenco allegato all’“Accordo amministrativo per l’applicazione della convenzione di sicurezza sociale tra la Santa Sede e la Repubblica italiana” nel quale non sono per altro ricompresi Dicasteri, Consigli e Tribunali che pur sicuramente dovrebbero godere delle garanzie di non ingerenza previste dal Trattato lateranense; ovvero alla differente e non coincidente lista alla quale fa riferimento lo Scambio di Note Verbali del 4-13 maggio 2004 riportato in J.I. ARRIETA, *Codice di Norme Vaticane*, Marcianum Press, Venezia, 2006, p. 638.

in materia era esemplificato da due noti arresti della Suprema Corte, relativi il primo al rapporto di lavoro di una magazziniera che aveva prestato servizio dal 1947 al 1959 alle dipendenze dalla Pontificia Opera di Assistenza (POA)¹⁶, ed il secondo al rapporto di lavoro di una *speaker* in lingua russa alle dipendenze della Radio Vaticana¹⁷. In entrambi i casi la Corte di Cassazione aveva dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice italiano.

In relazione alla POA, la ragione indicata dalla Corte per negare la sussistenza di giurisdizione in capo al giudice italiano, andava rinvenuta innanzi tutto nella natura dell'ente, definito "**ente pubblico vaticano**", istituito per la realizzazione di finalità (caritative ed assistenziali) ritenute primarie della Santa Sede; ed in secondo luogo nelle mansioni svolte dalla dipendente (magazziniera) ritenute inerenti al perseguimento di quelle pubbliche finalità.

Per quanto riguarda poi la Radio Vaticana (all'epoca posta alle dipendenze della Direzione Generale del Governatorato SCV) le ragioni della sottrazione del rapporto di lavoro della dipendente alla giurisdizione italiana andavano individuate sia nella natura della prestazione lavorativa "di concetto" quale veniva ritenuta quella di "speaker", sia nella configurabilità di un rapporto d'impiego **alle dipendenze dello Stato della Città del Vaticano**¹⁸, correlato al perseguimento delle finalità istituzionali di questo ultimo, che – in quanto riferibile all'organizzazione pubblicistica di tale Stato estero – restava sottratto alla giurisdizione del giudice italiano.

Sulla base di questi arresti si può affermare che la giurisprudenza riconoscesse ampiamente estranei alla propria giurisdizione anche soggetti decisamente atipici, come poteva essere la POA, operanti sia all'interno che all'esterno del territorio vaticano.

Ma tale posizione muterà radicalmente nei successivi anni.

3.3. *Il contenzioso relativo all'Ospizio Santa Marta*

Nel descrivere l'evoluzione successiva della giurisprudenza, prenderei le mosse dall'unico caso¹⁹ che la dottrina ha ritenuto incontestabile di carenza della giurisdizione

¹⁶ Vedi la sent., sez. un. (regolamento preventivo di giurisdizione), 18 dicembre 1979, n. 6569, Pres. Rossi; Est. Persico; P.M. Gambogi (Conforme), *Pontificia Opera di Assistenza c. INPS e Smith*. La sentenza risulta edita in *Giust. civ.*, 1980, I, p. 578; in *Foro it.*, 1980, I, c. 1972 con nota redazionale di L. FLORINO; in *Riv. dir. int. priv. proc.*, 1981, p. 124; in *Giur. it.*, 1983, II, 1, c. 1544, con nota di F. BONANNI DI OCRE, *Sul riconoscimento civile degli enti ecclesiastici centrali*.

¹⁷ Vedi la sent., sez. un. (regolamento preventivo di giurisdizione), 5 luglio 1982, n. 4005, Pres. Mirabelli; Est. Zappulli; P.M. Fabi (Conforme), *Stato della Città del Vaticano c. Pieciukiewicz*. La sentenza risulta edita in *Il Diritto Ecclesiastico*, II, 1982, p. 610; in *Giust. civ.*, 1982, I, c. 2569; in *Arch. civ.*, 1982, p. 1113; in *Il Diritto del Lavoro*, 1982, II, p. 218; ed in *Riv. dir. int. priv. proc.*, 1983, p. 379.

¹⁸ Ed infatti consta che altre persone impiegate con mansioni di *speaker* presso la Radio Vaticana, preferiranno in quegli anni adire la giustizia vaticana, citando in giudizio il Governatorato. Nella causa iscritta al ruolo generale n. 40/1983 da tre speakers in lingua tedesca, il Tribunale di Prima Istanza, con sent. 26 settembre 1984, Pres. Ciprotti; Rel. Ottaviani; *Benning ed altre c. Governatorato dello Stato della Città del Vaticano* (che risulterebbe inedita), si porrà innanzi tutto il dubbio se il giudizio circa la legittimità del licenziamento delle attrici rientrasse nella propria giurisdizione, dando un risposta affermativa, salvo poi rigettare nel merito le richieste della attrici.

¹⁹ Su questa concorda F. Finocchiaro che esclude un coinvolgimento della giurisdizione italiana «quando il lavoro sia sorto nello Stato Città del Vaticano e si svolga con un ente che abbia sede e operi all'interno di tale Stato, onde si tratta di un rapporto estraneo all'ordinamento italiano sotto il profilo territoriale e giuridico», così F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, XI ed. (agg. a cura di A. Bettetini-G. Locastro), Zanichelli, Bologna,

del giudice italiano, ossia da quello relativo ad un rapporto di lavoro alle dipendenze di un soggetto avente sede nello Stato della Città del Vaticano e relativo a mansioni da svolgere all'interno del territorio di detto Stato, rappresentato, nella giurisprudenza esaminata, da una vicenda relativa all'Ospizio Santa Marta.

La vicenda giunta all'esame della Corte di Cassazione emerge dalla sent. n. 3577/1993²⁰, emessa in occasione di un regolamento preventivo di giurisdizione richiesto in relazione a pretese stipendiali e di inquadramento avanzate da una lavoratrice che aveva prestato la propria attività di cuoca presso l'Ospizio Santa Marta.

La Corte riterrà il suddetto rapporto «*estraneo all'Ordinamento italiano*», in quanto «*il Pontificio Ospizio S. Marta è un ente di istituzione pontificia avente sede nel territorio dello Stato della Città del Vaticano ed operante in esso*», «*il rapporto ebbe a sorgere ed a svolgersi nel territorio dello Stato della Città del Vaticano ed apparendo peraltro incontrovertito che il Pontificio Ospizio è un ente vaticano e che – come detto – ha sede all'interno dello Stato della Città del Vaticano, rimane non pertinente ogni rilievo in ordine all'attinenza oppur no dell'attività espletata*» dalla lavoratrice «*ai fini istituzionale dello stesso*», trattandosi «*di un ente territorialmente e giuridicamente estraneo all'Ordinamento italiano*».

Questa estraneità differenzia il caso da quelli affrontati nella richiamata (dalla difesa della lavoratrice) giurisprudenza delle Sezioni Unite, che vedremo oltre, in relazione a determinati enti dipendenti dalla Santa Sede e a determinati rapporti obbligatori con essi insorti, nella quale è stata ritenuta sussistente la giurisdizione italiana.

Infatti tutti quei casi risultano caratterizzati da uno svolgimento dei rapporti nel «territorio italiano» e non già in quello della Città del Vaticano.

Coglie l'occasione la Corte per «*distinguere il territorio di quest'ultima che è – in tutti i suoi elementi costitutivi – uno Stato sovrano rispetto allo Stato italiano, e quegli immobili della Santa Sede che, ancorché muniti della c.d. extraterritorialità, si trovano pur sempre nel territorio italiano, risolvendosi detta extraterritorialità soltanto in una forma di immunità*». In base a tali considerazioni la Corte dichiara il difetto di giurisdizione del giudice italiano.

3.4. Il contenzioso connesso ad attività svolte in immobili extraterritoriali

3.4.1. *L'Ospedale Bambin Gesù* – Nell'ambito del contenzioso relativo a rapporti svoltisi al di fuori del territorio dello Stato della Città del Vaticano, uno dei filoni più corposi ad essere stato esaminato – e che fin dal 1985 travolgerà l'impostazione precedentemente data dalla Corte a questi problemi – risulta coinvolgere l'Ospedale Bambin Gesù²¹, di proprietà della Santa Sede e sito – almeno per quanto riguarda la sua sede storica – in zona extraterritoriale.

Di fronte quindi ad una situazione ontologicamente non dissimile da quella che aveva dato luogo alla sopradescritta sentenza sulla POA (attività assistenziale, diretta riferibilità

2012, p. 258, che al riguardo sub nota 3) cita appunto la sent. n. 357/1993 sull'Ospizio Santa Marta, della quale nel testo.

²⁰ Sent., sez. un., 25 aprile 1993, n. 3577, Pres. Zucconi Galli Fonseca, Est. Panzarani, P.M. Morozzo Della Rocca (Conforme), *Pontificio Ospizio Santa Marta, c. Dell'Aversano*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, II, 1993, p. 406, ed in *Quad. dir. e pol. eccl.*, fasc. 3, 1993, p. 770.

²¹ In precedenza si era occupato dell'Ospedale Bambin Gesù il Consiglio di Stato che, con la risalente decisione del 20 febbraio 1968, n. 115 edita in *Foro amm.*, 2, 1968, I, p. 199, aveva negato l'esistenza della giurisdizione in capo al giudice amministrativo a favore dell'esistenza della giurisdizione del giudice ordinario.

alla Sede Apostolica, sede in zona extraterritoriale) la Corte perviene a conclusione opposta e riconosce la sussistenza della giurisdizione in capo al giudice italiano.

La prima delle pronunzie di questo filone è la sent. n. 4727/1985²², decisa in data anteriore ma redatta dopo la promulgazione della legge 20 maggio 1985, n. 222 (*Disposizioni sugli enti e beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi*)²³ che risentirà molto dell'influenza delle nuove norme concordatarie.

Infatti, scambiando ogni tanto il "Trattato" con il "Concordato" lateranense²⁴, e forse facendo un po' confusione – almeno terminologica – tra i vari "Patti" lateranensi, la Corte ricorrerà ad un Suo risalente orientamento, espresso nella sent. 13 marzo 1957, n. 841²⁵, con il quale Essa aveva distinto, interpretando l'art. 15, comma 1, del Trattato lateranense, il territorio e gli immobili su cui la Santa Sede ha giurisdizione esclusiva, in quanto ricadenti nella Città del Vaticano, da quelli ubicati in Italia i quali, pur godendo del beneficio dell'extraterritorialità, venivano in tale pronunzia equiparati (in modo non del tutto coerente con la diversa natura e ratio delle guarentigie previste dal Trattato lateranense) alle sedi diplomatiche degli Stati esteri.

Conseguenza di ciò era che l'immunità per i rapporti di lavoro instaurati in tali immobili veniva riconosciuta solo in presenza di esercizio di attività *iure imperii*, mentre doveva essere negata in caso di attività *iure privatorum*.

Ma quali sono i fini propri della Santa Sede, nei quali Essa agisce nell'esercizio della Sua sovranità? Secondo la Corte, che fa ampia disamina anche della normativa successiva ai nuovi Accordi di revisione del 1984 appena promulgata e addirittura – all'atto della decisione – ancora in via di promulgazione, questi sono i medesimi degli enti ecclesiastici operanti in Italia, ossia quelli di religione e di culto.

Nel cercare supporto a tale criterio nella propria pregressa giurisprudenza, la Corte fa riferimento proprio alla sopracitata sentenza del 1979 relativa alla POA, che viene assunta come esempio di corretta delimitazione degli ambiti: «*Tale modo di riguardare il problema, con incidenza diretta sulla diversità della giurisdizione cui assoggettare le attività in esame, è stato affermato da queste sezioni, da ultimo, con riguardo alla legislazione ancora vigente, con la sentenza 6569/79, con cui è stata negata la giurisdizione del giudice italiano nei riguardi di un ente pubblico ecclesiastico esercente un fine primario della S. Sede.*».

Elemento che la Corte omette di illustrare è, però, quale sarebbe la *differentia specifica* che consentirebbe di escludere che i fini perseguiti dalla Santa Sede mediante l'Ospedale Bambin Gesù siano ontologicamente diversi da quelli (assunti a *tertium comparationis*) esercitati mediante la POA.

In definitiva parrebbe che la Corte sia caduta nel sofisma non inusuale nella Sua giurisprudenza, consistente nel citare un precedente contrario come se fosse conforme.

²² Sent., sez. un. (regolamento preventivo di giurisdizione), 28 settembre 1985, n. 4727, Pres. Barba; Est. Micali; P.M. Valente (Conforme), *Ospedale Bambin Gesù c. Cananzi*. La sentenza risulta edita in *Il Diritto Ecclesiastico*, II, 1985, p. 565, ripubblicata in massima ed annotata da C. MANCUSO, *Rapporti di lavoro con l'Ospedale del Bambino Gesù e giurisdizione del giudice italiano*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, II, 1988, p. 285; in *Foro it.*, 1985, I, c. 2558, con nota redazionale di C.M. BARONE; in *Giust. civ.*, 1985, I, p. 2995; in *Riv. dir. lav.*, 1986, II, p. 692, con nota di C. CECHELLA, *Nuovo Concordato e questioni di giurisdizione*; in *Giur. it.*, 1, 1986, I, c. 857, con nota redazionale di A. TIDU.

²³ Pubblicata in *GU*, Supplemento Ordinario, n. 129 del 3 giugno 1985.

²⁴ Stando all'*usobollo* consultato, ciò si verifica alla p. 3, riga 5 e alla p. 12, riga 14.

²⁵ Che può essere letta in *Giust. civ.*, 1957, I, p. 1287 ed in *Foro it.*, 1957, I, c. 1795.

Sarebbe stato interessante, infatti, capire perché l'assistenza prestata a cittadini italiani per il tramite della POA (che, anch'essa avente sede in zona extraterritoriale limitrofa alla Basilica di San Paolo, aveva gestito campi profughi, aperto e gestito mense popolari, fornito alimenti ai campi scuola aperti per fronteggiare la disoccupazione post bellica, tutto rigorosamente in territorio italiano²⁶ coinvolgendo enormi flussi finanziari di origine pubblica e privata, italiana e straniera) rientrasse tra i fini istituzionali della Santa Sede, mentre l'assistenza prestata dall'Ospedale Bambin Gesù, che assisteva e curava (all'epoca solo con strutture poste in zona extraterritoriale) minori italiani ... invece no; e perché quindi fosse considerata corretta, ed assunta a precedente dalla Corte, la decisione che aveva negato la giurisdizione italiana su un rapporto di lavoro di una magazziniera della POA, deducendone – nel caso in esame – la sussistenza della giurisdizione italiana sul rapporto di lavoro di un dipendente²⁷ dell'Ospedale Bambin Gesù.

Tale sentenza comunque, che ricostruisce ampiamente le complesse vicende storiche sottese alla creazione ed alla gestione dell'Ospedale stabilisce «*che l'ospedale in questione è soltanto un'entità patrimoniale della S. Sede, che, godendolo, non svolge, come soggetto di diritto internazionale, un suo compito statuale primario all'interno di uno Stato estero (la cui attività rimarrebbe sottratta alla giurisdizione del giudice italiano), ma soltanto un'attività che rientra nei compiti interni di ogni organizzazione statale e, di conseguenza, rimane assoggettata alla giurisdizione del giudice della nazione in cui essa viene svolta*» ... inducendo ambiguità e confusione²⁸ tra i fini degli enti ecclesiastici italiani, dei quali ampiamente si tratta in motivazione e quelli, apoditticamente ritenuti identici, degli enti dipendenti dalla Santa Sede, la Santa Sede stessa e lo Stato dello Città del Vaticano.

In effetti poi, utilizzando le stesse motivazioni della Corte, si sarebbe anche potuto argomentare che la Santa Sede, quale Sovrano dello SCV, avrebbe ben potuto erigere e gestire un ospedale, visto che ciò, come ci insegna nella sua sentenza il Supremo Collegio, «*rientra nei compiti interni di ogni organizzazione statale*» (e perché non in quelli dello SCV?) e, sulla base delle assicurazioni ottenute nel corso delle trattative che avrebbero

²⁶ Vedi lo Statuto approvato dal Sommo Pontefice con rescritto del 15 giugno 1953 in AAS, XXXXV, 12, 28 settembre 1953, p. 570. Il testo dello Statuto può essere reperito anche, con un breve commento, in *Monitor ecclesiasticus*, 1953, p. 629; un sunto dello statuto stesso ed un breve profilo storico della POA (che è l'erede della PCA istituita nel corso della Seconda Guerra Mondiale) è stato pubblicato in *La Civiltà cattolica*, 1953, p. 541. Per un aspetto della rilevanza di tale statuto nell'ordinamento giuridico italiano vedi Corte App. Firenze, sent. 11 maggio 1959, in *Giur. toscana*, 1959, p. 317. Sulle vicende storiche della POA e sulla sua enorme attività assistenziale svolta in Italia, vedi F. BALDELLI, *I compiti della POA e i problemi della carità in Italia. Discorso pronunciato il 7 dicembre 1954 a chiusura del Convegno Nazionale della POA svoltosi nel Palazzo della Cancelleria Apostolica in Roma*, Ed. Bocca, Roma, 1954; F.S.J. RICCI, *Origini e sviluppo della Pontificia Opera di Assistenza*, Atti del I° Congresso nazionale della POA svolto in Roma sotto l'Alto Patronato di S. Em.za Rev.ma il Signor Cardinale Nicola Canali, Roma – (s.n.), 1956, p. 13; PONTIFICIA OPERA DI ASSISTENZA, POA, *Pontificia opera di assistenza: le sue origini, la sua natura, le sue finalità, le sue realizzazioni*, Edizioni Caritas, Roma, 1963. Utile per essere sicuri che la POA non svolgesse, o non svolgesse solo, attività di religione e di culto, sulla stampa politica, G. BERLINGUER, *Il monopolio pontificio sull'assistenza in Italia: un documentato studio di Carlo Falconi, breve storia della POA, le cospicue sovvenzioni erogate dallo Stato a un istituto che persegue fini di parte*, in *L'Unità*, 23 novembre 1957. Tra le fonti attingibili in rete, vedi C. DI GIOVANNI, *In primo piano la solidarietà con la guerra sullo sfondo*, in *L'Osservatore Romano*, 15 novembre 2009, on line a http://www.vatican.va/news_services/or/or_quot/cultura/265q04d1.html.

²⁷ Dipendente delle cui funzioni la sentenza nulla dice, ma che dalla qualifica di "Dottore" che lo identifica come controricorrente parrebbe essere stato un medico o quanto meno un funzionario.

²⁸ Frutto di limitata conoscenza del Diritto ecclesiastico e delle norme lateranensi.

chiuso la Questione romana, aveva inteso allocarlo in una di quelle aree garantite di extraterritorialità, sulle quali fu detto che avrebbe goduto «di una posizione assolutamente sovrana, senza possibilità – nemmeno giuridica – di ingerenze da parte del Governo italiano»²⁹.

La sentenza sopra descritta segnerà comunque tutta la successiva evoluzione giurisprudenziale relativa all'Ospedale Bambin Gesù.

Infatti, a non considerare la di poco successiva sent. n. 5680/1985³⁰, che avrà prevalentemente ad oggetto problematiche di tipo processuale, la sent. n. 1326/1989³¹ ribadirà, richiamando espressamente la sopra citata sent. n. 4727/1985, in una causa relativa ad una pediatra in servizio presso l'Ospedale de qua, il principio secondo il quale l'attività di assistenza ospedaliera, che la Santa Sede svolge attraverso l'ospedale del Bambin Gesù in Roma, anche se si avvale di immobili che godono delle immunità riconosciute alle sedi diplomatiche, non si sottrae, nemmeno con riguardo ai rapporti con il personale, alla giurisdizione del giudice italiano, considerato che la attività medesima, al pari di quelle analoghe espletate dagli enti ecclesiastici gestori di case di cura, non si pone in diretto collegamento funzionale con gli scopi istituzionali della Santa Sede, e, comunque, viene esercitata non in posizione autoritaria e di supremazia, ma nell'ambito dell'ordinamento italiano e con le regole da esso fissate per il servizio sanitario, con la conseguenziale rinuncia della Santa Sede ad avvalersi in materia dei propri poteri di stato sovrano.

Tale sentenza aggiunge quindi a quanto già sopra riportato, una argomentazione mutuata da due pronunzie, discusse contestualmente in precedenza anche se poi una di esse verrà depositata successivamente, relative allo SMOM, ossia le sentt., sez. un., nn. 960³² e 3374/1989³³, depositate rispettivamente il 18 febbraio e 19 luglio 1989, riterrà cioè che

²⁹ Come sostenne il negoziatore italiano al riguardo, vedi F. PACELLI, *Diario della Conciliazione. Con verbali e appendice di documenti*, a cura di M. Maccarone, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 1959, Appendice, pp. 336-337. Sulla ricostruzione storica di tutta la vicenda, mi permetto di rinviare a S. CARMIGNANI CARIDI, *Giurisdizione italiana ed enti centrali della Chiesa*, cit., p. 969 ss., spec. da p. 975 in poi.

³⁰ Vedi sent., sez. un., 19 novembre 1985, n. 5680, Pres. Barba, Est. Micali, P.M. Valente (Conforme), *Sacchetti c. De Tomassi*, inedita e conoscibile solo tramite massima che recita: «L'Ospedale Bambin Gesù, pur costituendo bene di pertinenza della Santa Sede, è legalmente rappresentato, anche processualmente, non dagli organi della Santa Sede, ma dal proprio Presidente "pro tempore" (chirografo del Papa Pio XI del 24 gennaio 1924). Nel rito del lavoro, l'insanabilità dell'eccezione del convenuto, perché non proposta nel termine fissato a pena di decadenza dall'art. 416, secondo comma c.p.c., è rilevabile d'ufficio, senza che si renda necessaria una sollecitazione da parte dell'attore».

³¹ Vedi sent., sez. un. (regolamento preventivo di giurisdizione), 17 marzo 1989, n. 1326, Pres. Granata, Est. Nuovo, P.M. Paolucci (Conforme), *Ospedale Bambin Gesù c. De Sanctis*, in *Quad. dir. e pol. eccl.*, fasc. 1, 1989, p. 600; ed in *Il Diritto Ecclesiastico*, II, 1989, p. 78.

³² La sent., sez. un., 18 febbraio 1989, n. 960, Pres. Zucconi Galli Fonseca; Est. Senese, P.M. Di Renzo (Conforme), *ACISMOM c. Salimei*, in *Foro it.*, 1990, I, c. 677, con nota di C.M. BARONE, ed *ivi*, c. 2596, con nota di B. CONFORTI, *Sui privilegi e le immunità dell'Ordine di Malta*, e nota di rinvii di A. PROTO PISANI; in *Giur. it.*, 1990, I, 1, c. 794, con nota di A. COMBA, *Giurisdizione e immunità dei soggetti di diritto internazionale (stati e non stati)*; in *Giust. civ.*, 1989, I, p. 544 ss., con nota di F. GAZZONI, *Occhio al diritto internazionale*; in *Riv. dir. int.*, 1989, p. 411; ed in *Quad. dir. e pol. eccl.*, I, 1989, p. 595. Su tutta la giurisprudenza della Cassazione relativa allo SMOM mi permetto di rinviare a S. CARMIGNANI CARIDI, *Il Sovrano Militare Ordine di Malta davanti alla Corte di Cassazione*, cit., p. 535 ss.

³³ La sent., sez. un., 19 luglio 1989, n. 3374, Pres. Zucconi Galli Fonseca; Est. Senese, P.M. Di Renzo (Conforme), *Caroselli c. ACISMOM*, che susciterà accese discussioni per il ricorso da parte del collegio al c.d. «notorio giudiziario» ossia per aver esso attinto la documentazione, posta alla base della argomentazione assunta, non dagli atti processuali ma dal fascicolo relativo ad altro ricorso trattato in pari data (che avrebbe condotto alla sopra citata sent. n. 960/1989), edita in *Giust. civ.*, 1989, I, p. 2549, con note di R. VACCA-

l'integrazione per via convenzionale dell'Ospedale Bambin Gesù nel Sistema Sanitario Nazionale costituisca implicita rinuncia a qualsiasi rivendicazione di immunità giurisdizionale.

Infatti la Corte, dopo aver affermato la immaginifica e consolatoria idea secondo la quale «non esistono ... più oggi bambini poveri, assistiti, se infermi, dalla pubblica o privata beneficenza, ma esistono cittadini che dalla culla alla tomba hanno diritto all'assistenza medica, farmaceutica e ospedaliera a carico dello Stato», per cui «l'Ospedale del Bambino Gesù, quando assiste bambini infermi, ha diritto di percepire dallo Stato i compensi previsti dalle relative convenzioni», come quelle stipulate dagli ospedali gestiti da enti ecclesiastici e come «è avvenuto anche per l'ospedale del Bambino Gesù», ragione per la quale «non vi è dubbio che la Santa Sede nell'esercizio dell'assistenza ospedaliera, si è assoggettata, quale concessionario di pubblico servizio e prima ancora quale titolare di un'attività sottoposta a disciplina pubblicistica, al pubblico potere interno dello Stato italiano, escludendo in tal modo l'immunità giurisdizionale»³⁴.

Analogo esito avrà la vicenda alla base della sent. n. 13702/1992³⁵, nella quale, di fronte alla pretesa di un medico dipendente dall'Ospedale di essere inquadrato come Primario (cosa che investirebbe l'organizzazione stessa dell'Ospedale), la Corte non riterrà degne di considerazione le argomentazioni della difesa per la quale, considerate «le peculiarità della soggettività giuridica della Santa Sede» e le «caratteristiche uniche dello Stato Vaticano», anche per un rapporto di lavoro come quello del ricorrente opererebbero i principi propri delle organizzazioni internazionali; e che «la specificità ed essenzialità delle funzioni alla realizzazione delle quali la Santa Sede attende, anche attraverso i propri enti ausiliari, comporti una valutazione e qualificazione essenzialmente unitaria dalla sua funzionalità organizzatoria, estesa alla scelta del personale più idoneo alla realizzazione dei propri fini ed alla disciplina dei relativi rapporti»³⁶.

L'integrazione nel SSN, e la conseguente percezione di contributi pubblici per le attività svolte, porterà poi la Corte, in una vicenda avente ad oggetto la richiesta di risarcimento avanzata da un dipendente per licenziamento asseritamente illegittimo, a ritenere, con la sent. n. 5766/1994³⁷, oggettivamente imprenditoriale, ai fini della necessaria pre-

RELLA, *Quaedam sunt notoria judici tantum et non aliis*, e F. GAZZONI, *Ordine di Malta e servizio sanitario nazionale*; in *Giur. it.*, 1, 1990, I, c. 794, con nota di A. COMBA, *Giurisdizione interna e immunità dei soggetti di diritto internazionale (Stati e non Stati)*; in *Foro it.*, 1990, I, c. 2595, con nota di B. CONFORTI, *Sui privilegi e le immunità dell'Ordine di Malta*; ed in *Quad. dir. e pol. eccl.*, 1, 1990, p. 696.

³⁴ Questo modo di argomentare è fortemente criticato da C. CARDIA, *Ordinamenti religiosi e ordinamenti dello Stato. Profili giurisdizionali*, il Mulino, Bologna, 2003, p. 108, per il quale «A questa motivazione tipicamente ideologica si possono rivolgere numerose obiezioni, se non altro perché confonde l'assistenza sanitaria (in senso tecnico) con la carità evangelica (che chiede di venire incontro allo stato di sofferenza individuale, fisica e psicologica del malato)».

³⁵ Sent., sez. un., 30 dicembre 1992, n. 13702, Pres. Santosuosso, Est. Longo, P.M. Grossi (Conforme), *Montecchi c. Zanella-Ospedale Bambin Gesù*, in *Quad. dir. e pol. eccl.*, fasc. 3, 1993, p. 769.

³⁶ Giova forse segnalare che, come sovente accade, una volta affermata la giurisdizione, la vicenda si sia poi conclusa non in modo coerente con le aspettative del lavoratore ricorrente, come risulterebbe dalla successiva sent., sez. lav., 3 settembre 1993, n. 9285, Pres. Onnis; Est. Sciarelli, P.M. Martinelli (Conforme), *Montecchi c. Sacchetti*, che rigetterà il ricorso dell'aspirante primario confermando la sentenza del Tribunale di Roma, del 9 ottobre 1989. Tale sentenza risulta non massimata, non inserita nel database del CED della Cassazione e comunque inedita foss'anche solo in massima. Di essa è dato sapere solo quanto ci dirà la successiva sent. n. 4412/1997 (*infra*) che, malgrado la sua inattuabilità, la assumerà a precedente.

³⁷ Sent., sez. lav., 14 giugno 1994, n. 5766, Pres. Pontrandolfi, Est. Prestipino, P.M. Martone (Conforme), *Zanella-Ospedale Bambin Gesù c. Cananzi*, edita in *Quad. dir. e pol. eccl.*, fasc. 3, 1995, p. 883, in *Giust.*

via identificazione dell'Ospedale come "imprenditore", l'attività svolta percependo "come corrispettivo" del servizio reso (assistenza e cura dei bambini infermi, vitto e alloggio per i familiari accompagnatori) gli introiti della diaria versata dalla Regione nonché le somme di danaro versate dai privati che non hanno diritto alla assistenza mutualistica ovvero che optino per il servizio a pagamento.

Da questo momento la giurisprudenza – contrastata comunque dalla caparbia insistenza della difesa, instancabile nel ribadire ogni volta anche le argomentazioni fondate sul difetto di giurisdizione – della Corte nella quale verrà in rilievo l'Ospedale Bambin Gesù e la sua peculiare natura, sarà incentrata sulla identificazione della disciplina (privatistica o pubblicistica) da applicare ad una serie di rapporti. In ciò gli sviluppi giurisprudenziali relativi al Bambin Gesù andranno a confluire con quelle relative agli ospedali gestiti in Italia da enti ecclesiastici, e si verificherà – proprio in una vicenda relativa all'Ospedale che ci occupa – persino un contrasto poi composto dalle Sezioni Unite.

La linea giurisprudenziale alla quale ci riferiamo prende le mosse dalla sent. n. 9285/1993³⁸ che ha stabilito il principio³⁹, esteso anche al Bambin Gesù, secondo il quale la natura privatistica degli enti ecclesiastici esercenti attività ospedaliera e la conseguente applicabilità della norme di diritto privato, non esclude, per quanto riguarda l'organizzazione degli ospedali stessi, l'applicazione dell'ordinamento dei servizi ospedalieri, e pertanto, ha ritenuto che fosse applicabile, anche nei confronti dell'Ospedale del Bambin Gesù, l'art. 9 del d.p.r. n. 128/1969⁴⁰ dell'ordinamento dei servizi ospedalieri che regola le sezioni autonome degli ospedali.

Tale principio è stato ribadito dalla successiva sent. n. 4412/1997⁴¹.

Sulla stessa linea di problematiche si pone la sent. n. 6549/1997⁴² che, indagando sul-

civ., 1995, I, p. 187 *ivi* annotata – con attenzione a differenti profili – a p. 192 da M. FRANCO, *Aliunde perceptum e concorso di colpa del creditore nel sistema dell'art. 18 St. Lav. (vecchio testo): ammissibilità in primo grado di eccezioni tardive di merito e limiti all'esigibilità di azioni giudiziarie da parte del lavoratore*; ed in *Notiziario giur. lav.*, 1995, p. 68.

³⁸ Vedi la sopra citata sent., sez. lav., 3 settembre 1993, n. 9285, Pres. Onnis; Est. Sciarrelli, P.M. Martinelli (Conforme), *Montecchi c. Sacchetti*, non massimata, inedita.

³⁹ Noto solo attraverso la citazione ed il rinvio che ne fa la successiva sent., sez. lav., n. 4412/1997 (v. *infra*).

⁴⁰ Vedi d.p.r. 27 marzo 1969, n. 128 (Ordinamento interno dei servizi ospedalieri), in *GU*, Supplemento Ordinario, n. 104 del 23 aprile 1969, che al citato art. 9, recita «Art. 9. Sezioni di specialità – Le sezioni di specialità, laddove non esista la relativa divisione, sono di regola aggregate ad una divisione affine.

Non possono essere aggregate ad una divisione affine più di due sezioni di specialità.

Qualora non sia possibile aggregare la sezione di specialità ad una divisione affine, la sezione è autonoma ed è affidata ad un sanitario specialista nella materia, che abbia conseguito l'idoneità a primario nella stessa disciplina, con qualifica di aiuto, capo della sezione autonoma, che ne ha la responsabilità.

L'aiuto specialista è coadiuvato da almeno un assistente».

⁴¹ Sent., sez. lav., 17 maggio 1997, n. 4412, Pres. Panzarani, Est. Giannantonio, P.M. Sepe (Conforme), *Paolini c. Ospedale Bambin Gesù*, edita in *Il Diritto Ecclesiastico*, II, 1998, p. 303; in *Quad. dir. e pol. eccl.*, fasc. 3, 1998, p. 772, ed in *Enti pubblici*, 32, 1998.

⁴² Sent., sez. lav., 16 luglio 1997, n. 6549, Pres. Lanni, Est. D'Agostino, P.M. Fedeli (Difforme), *Pichi c. Ospedale Pediatrico Bambin Gesù*, edita in *Quad. dir. e pol. eccl.*, fasc. 3, 1998, p. 772, in *Giust. civ.*, 1998, I, p. 101; in *Gius.*, 1997, p. 2284, con nota redazionale di G.M. BERRUTI; in *Il Diritto del Lavoro*, 1997, II, p. 499, con nota di G. PELLETIERI, *Il rapporto di lavoro del personale medico dipendente da ospedali religiosi classificati: quid medium tra privato e pubblico impiego?*, in *Riv. dir. lav.*, 1998, II, p. 490, con nota di G. CARULLO, *Mansioni superiori negli ospedali "classificati": la Cassazione cambia rotta*. Come dico nel testo tale decisione introduce, con una posizione contraria del P.M., un contrasto consapevole, che verrà composto in senso contrario dalle Sezioni Unite con la successiva sent. 8 ottobre 2002, n. 14381.

le differenze tra il rapporto di lavoro ospedaliero alle dipendenze di “enti ecclesiastici” e quello alle dipendenze di soggetti privati, accentuerà la considerazione della natura “ibrida” dei primi, ritenendo ad essi applicabile in parte la dottrina pubblicistica, nel caso quella che prevede l’assunzione a mezzo di pubblici concorsi, escludendo così la possibilità di veder valorizzato (come sarebbe avvenuto se si fosse dovuta applicare la normativa privatistica) quanto previsto dall’art. 2103⁴³ c.c. in tema di promozione automatica alla qualifica superiore del dipendente per avvenuto esercizio di fatto delle correlative mansioni, ponendosi così in contrasto consapevole – malgrado il contrario avviso del P.M. – con la precedente giurisprudenza sul punto⁴⁴.

Su questa posizione la sent. n. 6549/1997 si porrà in modo del tutto isolato ed il contrasto verrà composto in senso contrario, cinque anni dopo, dalle Sezioni Unite con le due sentt. n. 14381⁴⁵ ed 14382/2002⁴⁶, delle quali la prima riguarderà proprio un caso relativo all’Ospedale Bambin Gesù.

Con questa ultima pronunzia delle Sezioni Unite, si può dire che il contenzioso labo-ristico relativo all’Ospedale pediatrico della Santa Sede esca definitivamente dall’area dei problemi interordinamentali, in quanto oramai resterà consolidato il suo irreversibile accorpamento alle vicende relative ai “normali” ospedali gestiti da enti ecclesiastici⁴⁷.

In conclusione, all’esito di una lunga evoluzione iniziata nel 1985, la giurisprudenza appare oramai consolidata nel ritenere che nel gestire l’Ospedale Bambin Gesù la Santa Sede non goda di alcuna prerogativa sovrana, ed i rapporti di lavoro da essa instaurati rientrino nella giurisdizione del giudice italiano che li assimilerà in tutto e per tutto a quelli instaurati con “altri” enti ecclesiastici (cattolici o non cattolici) esercenti attività ospedaliera.

⁴³ Giova ricordare che, nel testo introdotto dall’art. 13 della legge 20 maggio 1970, n. 300, l’art. 2103 recita «2103. Mansioni del lavoratore. Il prestatore di lavoro deve essere adibito alle mansioni per le quali è stato assunto o a quelle corrispondenti alla categoria superiore che abbia successivamente acquisito ovvero a mansioni equivalenti alle ultime effettivamente svolte, senza alcuna diminuzione della retribuzione. Nel caso di assegnazione a mansioni superiori il prestatore ha diritto al trattamento corrispondente all’attività svolta, e l’assegnazione stessa diviene definitiva, ove la medesima non abbia avuto luogo per sostituzione di lavoratore assente con diritto alla conservazione del posto, dopo un periodo fissato dai contratti collettivi, e comunque non superiore a tre mesi. Egli non può essere trasferito da una unità produttiva ad un’altra se non per comprovate ragioni tecniche, organizzative e produttive.

Ogni patto contrario è nullo.»

⁴⁴ Orientamento consolidato e, prima del contrasto, da ultimo espresso (in relazione ad una storica presenza ospedaliera evangelica di Genova) con la sent., sez. lav., 6 dicembre 1995, n. 12539, Pres. Buccarelli, Est. Simoneschi, P.M. Tondi (Conforme), *Castrati c. Ospedale Evangelico Internazionale*, in *Gazzetta Giuridica Italia Oggi*, fasc. 2, 1996, IV, p. 46. La massima di tale sentenza è anche pubblicata sotto due diverse “voci” in *Quad. dir. e pol. eccl.*, fasc. 3, 1996, p. 744 e p. 923. Per un profilo storico-giuridico di tale Ospedale, vedi nel Web <http://www.oeige.com/pdf/Storia.pdf>.

⁴⁵ Sent., sez. un., 8 ottobre 2002, n. 14381, Pres. Carbone, Est. Miani Canevari, P.M. Pivetti (Conforme), *Forgione c. Ospedale Pediatrico Bambin Gesù*, in *Orientamenti della giurisprudenza del lavoro*, 2002, p. 807; in *Arch. civ.*, 2003, p. 158; in *Quad. dir. e pol. eccl.*, fasc. 3, 2003, p. 769.

⁴⁶ Sent., sez. un., 8 ottobre 2002, n. 14382, Pres. Carbone, Est. Miani Canevari, P.M. Pivetti (Conforme), *Amato c. Istituto delle Suore di Maria Consolatrice*, in *Quad. dir. e pol. eccl.*, fasc. 3, 2003, p. 769.

⁴⁷ Infatti oramai consolidata sarà la giurisprudenza che non si modificherà ulteriormente, vedi ad esempio la sent., sez. lav., 6 marzo 2008, n. 6064, Pres. De Luca, Est. Vidiri, P.M. Sepe (Conforme), *Melaranzi c. Ospedale Pediatrico Bambin Gesù*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, fasc. 3-4, 2008, p. 728; in *Quad. dir. e pol. eccl.*, fasc. 3, 2008, p. 861; in *Giust. civ.*, 2009, I, p. 730, che confermerà l’applicabilità ai rapporti di lavoro con il Bambin Gesù, dell’art. 2103 c.c.

Una recentissima giurisprudenza di merito, poi, sembra aprire ulteriori spazi di conflittualità, dei quali al momento non è possibile prevedere gli esiti⁴⁸.

3.5. La Pontificia Università Gregoriana

Altro filone di cospicuo contenzioso risulta essere quello che coinvolge la Pontificia Università Gregoriana, prevalentemente in materia di lavoro.

La prima pronunzia individuata è la sent. n. 4483/1988⁴⁹, relativa a pretese retributive avanzate, davanti al giudice italiano, da un addetto alla tipografia della Pontificia Università Gregoriana. La Corte, per affermare la giurisdizione del giudice italiano, parte dal richiamo al principio in precedenza affermato in materia di rapporti con stati stranieri secondo il quale la giurisdizione del giudice italiano nei confronti del convenuto straniero, a norma dell'art. 4 n. 2 c.p.c., con riguardo ad obbligazione sorta o da eseguirsi nel territorio italiano (secondo i principi fissati dalla "*lex fori*"), non resta esclusa per il fatto che detto convenuto sia uno stato od un ente pubblico straniero, qualora si verta in tema di attività privatistica da loro posta in essere, sicché non sia invocabile il principio dell'immunità giurisdizionale, operante nel diverso campo dell'attività di tipo pubblicistico⁵⁰.

Viene poi accertato che l'immobile dove si doveva svolgere il rapporto di lavoro è sito in territorio italiano, pur se usufruisce «*dell'esenzioni da espropriazioni per pubblica utilità e dal versamento di tributi sia ordinari che straordinari tanto verso lo Stato Italiano quanto verso altro Ente*» (art. 16 Trattato lateranense).

La Corte poi, in linea con la tendenza giurisprudenziale emersa già con le sentenze relative all'Ospedale Bambin Gesù, per individuare se si sia in presenza di un'attività attinente o meno con i fini pubblicistici istituzionali della Santa Sede da considerarsi immuni dalla giurisdizione del giudice statale, ricorre alla già vista limitazione dei medesimi fini ai soli attinenti la religione ed il culto, argomentando a partire dai nuovi accordi di revisione concordataria. All'esito non riconosce alle attività didattiche della Gregoriana detta finalità "*di religione e di culto*" e, a maggior ragione, la nega per l'attività tipografica svolta anche per conto terzi⁵¹.

⁴⁸ Vedi ad esempio il provvedimento del 19 novembre 2013, con il quale il GIP presso il Tribunale di Roma Rosalba Liso ha respinto l'opposizione della "*parte lesa*" M.F. avverso la richiesta di archiviazione presentata dal P.M. in relazione al procedimento contro alcuni dirigenti dell'Ospedale Bambin Gesù per il reato di cui all'art. 388 c.p. ("*Mancata esecuzione dolosa di un provvedimento del giudice*") per essersi costoro rifiutati di dare esecuzione all'ordine di reintegra nel posto di lavoro di un dipendente licenziato (secondo sentenza italiana passata in giudicato) ingiustamente. Nel non accogliere l'opposizione all'archiviazione, il GIP «*invita*» però il P.M. «*a valutare l'opportunità di approfondire una eventuale ipotesi di abuso di ufficio in virtù della qualifica pubblica rivestita dagli indagati, della violazione di legge e del danno arrecato*», qualifica pubblica legata alle conseguenze che la Corte di Cassazione aveva – come sopra detto – dedotto dall'integrazione dell'Ospedale nel Servizio Sanitario Nazionale. Gli esiti di tale "*invito*" non sono al momento noti.

⁴⁹ Sent., sez. un., 7 luglio 1988, n. 4483, Pres. Montanari Visco, Est. Laudato, P.M. Minetti (Conforme), *Pontificia Università Gregoriana c. Petroselli*, in *Informazione previdenziale*, 1989, p. 261; in *Quad. dir. e pol. eccl.*, fasc. 1, 1989, p. 234.

⁵⁰ La Corte dichiara di mutuare il principio applicato, dalla precedente sent., sez. un., 25 novembre 1983, n. 7076, Pres. Greco, Est. Maltese, P.M. Fabi (Conforme), *Giamahiria Libica Socialista c. Società Records*. Emessa in una vicenda relativa all'acquisto da parte di una ambasciata di calendari.

⁵¹ C. CARDIA, *Ordinamenti religiosi e ordinamenti dello Stato. Profili giurisdizionali*, il Mulino, Bologna, 2003, p. 106 sottolinea la discordanza tra quanto detto nella sentenza "POA" (n. 6569/1979) e quanto qui stabilito.

La Gregoriana tornerà all'esame della Corte in occasione della sent. n. 6143/1991⁵² che, sempre in relazione a pretese di un dipendente della tipografia, in perfetta coerenza con quella testé citata, individua le peculiarità dell'Università Gregoriana solo nella circostanza che essa «*ai sensi dell'art. 16 del Trattato Lateranense dell'11 febbraio 1929, usufruisce soltanto dell'esenzione da espropriazioni per pubblica utilità e dal versamento di tributi sia ordinari che straordinari tanto verso lo Stato italiano quanto verso altro ente*» mentre si deve escludere che l'attività tipografica svolta dalla ricorrente, oltre che per esigenze didattiche interne, anche in favore di terzi e verso corrispettivo, sia riconducibile nell'ambito delle finalità primarie e istituzionali della Santa Sede o della Università, così come definite dall'art. 2, prima parte e dall'art. 7, paragrafo terzo, dell'Accordo firmato in Roma il 18 febbraio 1984, costituendo essa esercizio di una normale attività imprenditoriale, svolta su di un piano privatistico e tale da non godere d'immunità giurisdizionale.

Sedici anni dopo, la Corte tornerà ad occuparsi della giurisdizione sui rapporti di lavoro con l'Università Gregoriana e lo farà in occasione della ord. n. 1133/2007⁵³ relativa ad una vicenda scaturita dalle pretese risarcitorie e stipendiali avanzate da un dipendente addetto alla biblioteca, che lamentava l'illegittimità del proprio licenziamento avvenuto – a suo dire a causa per motivi sindacali – dopo 38 anni di lavoro.

Questa volta la difesa della Pontificia Università Gregoriana, a supporto dell'eccepta carenza di giurisdizione in capo al giudice italiano, deduce che la PUG, «*istituzione direttamente governata dal Romano Pontefice, tramite il Prefetto della Congregazione per l'Educazione Cattolica, e legata alla Santa Sede da una stretta relazione persona-organo, rappresentando un suo dicastero*», rientrerebbe fra gli Enti centrali della Chiesa cattolica esenti da ogni ingerenza dello Stato italiano ex art. 11 del Trattato del Laterano, oltre a fruire delle garanzie ed immunità previste dai successivi artt. 16 e 17, in forza dei quali gli immobili adibiti a sede dell'Università Gregoriana non possono essere assoggettati a vincoli, ad espropriazioni per causa di pubblica utilità o a tributi verso lo Stato italiano o altro ente; e le retribuzioni dei suoi dipendenti restano parimenti esenti da ogni tributo.

La difesa della PUG prende atto della oramai consolidatasi giurisprudenza, sorta a seguito della sentenza "Vercellone", n. 2329/1989⁵⁴ originatasi in relazione a rapporti di lavoro con ambasciate o consolati esteri, che esclude detta immunità soltanto in relazione ai dipendenti che svolgano attività materiali ed ausiliarie, ovvero – secondo altro criterio – quando si discuta di pretese di ordine esclusivamente patrimoniale, la decisione sulle quali non richieda comunque apprezzamenti sull'attività di autorganizzazione o sull'esercizio

⁵² Sent., sez. un., 3 maggio 1991, n. 6143, Pres. Sandulli, Est. Tondo, P.M. Amatuucci (Conforme), *Pontificia Università Gregoriana c. Gamboni*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, II, 1991, p. 155; in *Riv. dir. int. priv. proc.*, 1993, p. 190; in *Quad. dir. e pol. eccl.*, fasc. 1, 1991-1992, p. 278.

⁵³ Ord., sez. un., 19 gennaio 2007, n. 1133, Pres. Carbone, Est. Amoroso, Rel. Amoroso, P.M. Ceniccola (Conforme), *Pontificia Università Gregoriana c. Lay*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, II, 2006, p. 95; in *Quad. dir. e pol. eccl.*, fasc. 3, 2007, p. 753; in *Foro it.*, 2008, I, c. 2893; in *Riv. it. dir. lav.*, 2008, II, p. 209 con nota di M. ROSANO, *L'immunità dalla giurisdizione del giudice italiano nelle controversie di lavoro dei dipendenti di Stati o enti pubblici stranieri equiparati: il caso della Pontificia Università Gregoriana*.

⁵⁴ Sent., sez. un., 15 maggio 1989, n. 2329, Pres. Zucconi Galli Fonseca, Est. Vercellone, P.M. Di Renzo (Difforme), *Consolato Generale della Gran Bretagna c. Toglia*, su rapporto di lavoro con il Consolato della Gran Bretagna, edita in *Riv. dir. int.*, 1989, p. 688; in *Foro it.*, 1989, I, c. 2464; in *Il Diritto del Lavoro*, 1989, II, p. 512; in *Giust. civ.*, 1989, I, p. 2620; in *Riv. dir. int. priv. proc.*, 1990, p. 652; in *Giur. it.*, 1990, I, 1, c. 794, con nota di A. COMBA, *Giurisdizione interna e immunità dei soggetti di diritto internazionale (Stati e non Stati)*.

dei poteri sovrani dell'ente, ma nega che nel caso di specie si sia in presenza degli elementi che giustificerebbero tali eccezioni.

La difesa del lavoratore resistente, oltre a richiamare i due precedenti relativi alla tipologia, nega che la PUG possa essere considerata "*Ente centrale della Chiesa cattolica*".

La Corte in motivazione illustrerà le evoluzioni giurisprudenziali – delle quali la difesa della PUG aveva dato atto – intervenute successivamente alla propria precedente sentenza relativa alla PUG medesima, con la quale era stato precisato che l'immunità giurisdizionale di cui gode la Santa Sede con i suoi organi ed enti centrali, quale titolare di personalità giuridica internazionale, non riguarda le controversie di lavoro subordinato aventi ad oggetto prestazioni rese sul territorio italiano, quando queste siano di tipo ausiliario ed estranee all'attività ecclesiale, e nemmeno quando, indipendentemente dalla natura delle mansioni, vengano in discussione aspetti esclusivamente patrimoniali, senza incidenza sull'organizzazione e sulle funzioni del datore di lavoro⁵⁵.

Utilizzando poi i due precedenti specifici relativi alla PUG, la Corte ribatterà a tutte le varie argomentazioni prospettate dalla difesa, per poi dedicare particolare attenzione alla nuova argomentazione consistente nella qualificabilità della PUG stessa quale "*Ente centrale della Chiesa cattolica*" ex art. 11 del Trattato lateranense.

Affrontando nel dettaglio le varie tipologie di enti riferibili alla Santa Sede e le diverse garanzie ad essi riconosciute dal Trattato ("*Enti centrali della Chiesa cattolica*", "*Enti direttamente gestiti dalla Santa Sede*", istituzioni od uffici della Santa Sede), ed anche alla luce della storia della PUG la Corte giunge alla conclusione che l'immunità garantita dall'art. 11 del Trattato non è invocabile dalla Pontificia Università Gregoriana perché la stessa non rientra nel novero degli "*Enti centrali della Chiesa Cattolica*", ragione per la quale le Sezioni Unite ritengono di non doversi discostare da quanto stabilito nelle due precedenti sentenze.

Comunque, se bene leggo la sentenza, un profilo invocato dalla difesa non appare – a prescindere dalla sua idoneità o meno a condurre a diversa conclusione – aver ricevuto risposta, ossia quello della natura particolare del rapporto di lavoro in oggetto, la cui retribuzione risultava esente da qualsiasi tributo da parte dello Stato italiano, cosa di non lieve impatto economico che avrebbe potuto far sorgere qualche dubbio sulla possibilità dell'estensione a detto tipo di rapporto di istituti e tutele previsti per rapporti di lavoro più evidentemente ancorati nel "sistema" italiano anche a fini fiscali.

E proprio in materia fiscale si avrà l'ultima e forse più clamorosa decisione relativa alla Pontificia Università Gregoriana, ossia la sent. n. 4027/2012⁵⁶ in materia di assoggettabilità alla tassa per lo smaltimento dei rifiuti della PUG, della quale parleremo più avanti.

⁵⁵ La Corte cita come propri precedenti in materia le pronunzie del 1989 sulla Basilica lateranense (sentt. 17 novembre 1989, nn. 4909, 4910, 4911), la sentenza relativa alla Basilica di Santa Maria Maggiore (la sent. 19 marzo 1990, n. 2291, e la sentenza relativa all'Opera Romana Pellegrinaggi del 15 aprile 2005, n. 7791. Su questi altri filoni della giurisprudenza della Cassazione (che qui non affronto) mi permetto di rinviare a S. CARMIGNANI CARIDI, *Rapporti interordinamentali*, cit., p. 465 ss.

⁵⁶ La recente sent., sez. V, 14 marzo 2012, n. 4027, Pres. D'Alonzo, Est. Botta, P.M. Policastro (Conforme), *Comune di Roma c. Pontificia Università Gregoriana ed altri*, edita in *Corr. trib.*, 2012, p. 1552, con nota di L. LOVECCHIO, *Non sono esenti da TARSU gli immobili della Santa Sede non adibiti al culto*, ivi p. 1550; in *Dir. e giust.*, 2012, p. 207, con nota di A. TERLIZZI, *Anche l'Università pontificia la paga: i rifiuti sono legittimamente tassabili*. Per una più meditata analisi critica dei principi affermati in tale sentenza, vedi N. SARTORI, *Sull'esenzione fiscale degli immobili della Santa Sede*, in *Rass. trib.*, fasc. 5, 2012, p. 1180 ss.

3.6. *Il Pontificio Collegio Americano del Nord*

Una recente pronunzia della Corte ha concorso a delimitare il numero dei c.d. “Enti centrali della Chiesa cattolica”, di cui all’art. 11 del Trattato lateranense.

Infatti la sent. n. 16847/2011⁵⁷, relativa ad una vertenza di lavoro contro il Pontificio Collegio Americano del Nord instaurata da una addetta alla ragioneria di detto Collegio nella quale, sia in primo che in secondo grado, era stata negata la giurisdizione del giudice italiano.

La Corte (andando in senso difforme dalle conclusioni del P.M., che aveva concluso per il rigetto del ricorso e la riaffermazione della carenza di giurisdizione in capo al giudice italiano) accoglierà il ricorso della lavoratrice, dopo articolata analisi della natura del Collegio, non ritenuto annoverabile tra gli enti centrali della Chiesa cattolica.

Un punto rilevante della sentenza in rassegna è, come ha sottolineato una attenta dottrina⁵⁸, quello di aver considerato quella riconosciuta dall’art. 11 del Trattato a favore degli enti centrali della Chiesa cattolica come «una vera e propria immunità rilevante sul piano internazionalistico, posta a tutela della sfera di sovranità della Santa Sede e della sua organizzazione di governo, garantita oggi non solo dal secondo comma dell’art. 7 della Costituzione, con il suo richiamo ai Patti lateranensi, ma soprattutto dall’art. 10 della stessa, che implica rinunzia da parte dello Stato (...) alla sua sovranità e quindi anche alla sua giurisdizione»⁵⁹.

Nel caso di specie, poi, riverbera la incertezza nella identificazione di ciò che sia o meno da considerarsi “ente centrale” e di ciò che comunque possa essere considerato fine istituzionale della Santa Sede, soggetto indiscutibilmente sovrano, tale da potersi considerare oggetto di attività iure imperii, sicché l’innegabile importanza che nella Chiesa riveste la formazione superiore dei Sacerdoti, che oltretutto viene completata a Roma in istituti comunque soggetti all’autorità della Santa Sede, resta per il giudice italiano di ambigua classificazione.

⁵⁷ Sent., sez. un., 1° agosto 2011, n. 16847, Pres. Vittoria, Est. Di Cerbo, P.M. Iannelli (Difforme), *Cruz c. Pontificio Collegio Americano del Nord*, in *Giur. it.*, 2012, p. 48; in *Quad. dir. e pol. eccl.*, 2011, p. 936, in *Dir. e rel.*, fasc. 2, 2011, p. 663. Per un articolato commento a tale sentenza vedi P. CAVANA, *Le Sezioni Unite della Cassazione e l’art. 11 del Trattato lateranense*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica, 7 maggio 2012.

⁵⁸ Vedi P. CAVANA, *Le Sezioni Unite della Cassazione*, cit., p. 8.

⁵⁹ Infatti la Corte nella sentenza succitata, ha affermato che dall’art. 11 del Trattato «deriva anche l’immunità dalla giurisdizione italiana dei suddetti enti, in sintonia con la consuetudine internazionale *par in parem non habet iurisdictionem* recepita dall’art. 10 Cost., comma 1, (...). Ed infatti, come già ritenuto da questa Corte (...) l’ordinamento giuridico italiano, secondo il disposto dell’art. 10, primo comma, Cost. sopra citato, si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute e da questa prescrizione la giurisprudenza fa derivare l’immunità degli Stati esteri dalla giurisdizione italiana, in base ad una consuetudine internazionale intesa al rispetto dell’altrui sovranità. Tale immunità riguarda i rapporti giuridici in cui gli Stati stranieri agiscono come soggetti di diritto internazionale ovvero agiscono come titolari di una potestà di imperio nell’ordinamento proprio, ossia come enti sovrani. Inoltre tale immunità consuetudinaria si estende agli altri soggetti che rivestono, in senso ampio, la qualità di organi dello Stato estero. Analoga logica di protezione (dello Stato estero e dei suoi organi) è sottesa all’art. 11 del Trattato lateranense che, in simmetria con la norma consuetudinaria, riguarda innanzi tutto la Santa Sede, la cui “sovranità ... nel campo internazionale” è riconosciuta dall’art. 2 del Trattato e riaffermata dall’art. 1 dell’accordo del 18 febbraio 1984, ratificato con L. 25 marzo 1985, n. 121, con cui la Repubblica italiana e la Santa Sede hanno ribadito che sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani; riguarda poi tutti gli “organi centrali della Chiesa Cattolica”».

3.7. Art. 11 del Trattato lateranense, giurisdizione penale, ed enti centrali della Chiesa cattolica

Quanto detto *supra* consente di introdurre uno dei punti più controversi scaturiti dalla giurisprudenza (in questo caso penale) della Corte di Cassazione negli ultimi decenni.

Parlo del problema della eventuale presenza di limiti alla giurisdizione penale italiana nei confronti delle attività poste in essere dagli “enti centrali della Chiesa cattolica” dei quali parla l’art. 11 del Trattato lateranense che recita «*Gli enti centrali della Chiesa Cattolica sono esenti da ogni ingerenza da parte dello Stato italiano (salvo le disposizioni delle leggi italiane concernenti gli acquisti dei corpi morali), nonché dalla conversione nei riguardi dei beni immobili.*»

La questione è venuta all’esame delle sezioni penali della Corte in due occasioni, una prima volta nel 1987⁶⁰ con riguardo allo IOR ed una seconda volta nel 2003⁶¹ con riguardo alla Radio Vaticana. In entrambi i casi si trattava di verificare se i suddetti enti fossero da considerare “enti centrali della Chiesa cattolica”⁶² e se tale qualificazione fosse

⁶⁰ Sent., sez. V, 17 luglio 1987 (depositata il 23 luglio 1987), n. 3932, Pres. Pennacchia, Est. Archidiacono, Imp. Marcinkus. P.M. (Non indicato ma Jannelli) (Difforme). Questa sentenza è stata pubblicata ed annotata in plurimi luoghi. Senza pretesa di completezza: *Il Diritto Ecclesiastico*, II, 1988, p. 157 (la massima) e pp. 166-169 la sentenza; *Quad. dir. e pol. eccl.*, 1987, p. 509; *Riv. dir. int. priv. proc.*, 1988, p. 327. Tra le molte annotazioni vedi P. COLELLA, *Caso IOR e rapporti tra Stato e Chiesa*, in *Il Tetto*, 142-143, 1987, p. 547; P. COLELLA, *Le “valutazioni di giuridicità” della Cassazione e il caso IOR*, in *Questione giustizia*, 1987, p. 559; F. FINOCCHIARO, *Lo IOR (Istituto per le opere di religione) nel diritto italiano*, in *Giur. it.*, 1986, IV, c. 19; R. BERTONI, *Enti centrali della Chiesa e immunità penali*, in *Cass. pen.*, 1987, p. 1920; M.G. COPPETTA, *L’art. 11 del Trattato lateranense di fronte alla Suprema Corte: una interpretazione opinabile*, in *Cass. pen.*, 1987, p. 1928; S. LARICCIA, *Gli enti centrali della Chiesa nell’ordinamento italiano: quali garanzie e quali limiti*, in *Queste istituzioni*, 2 sez., 1982, p. 8; V. BARBUTO, *Ancora qualche considerazione in margine alla vicenda IOR – Banco Ambrosiano*, in *Quad. dir. e pol. eccl.*, fasc. 1, 1989, p. 533; F. MARGIOTTA BROGLIO, *Enti centrali della Chiesa e Istituto per le opere di religione. Considerazioni sull’interpretazione dell’art. 11 del trattato lateranense*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1988, p. 543; E. VITALI, *L’Istituto per le Opere di religione e il diritto italiano*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, I, 1987, p. 1171, nonché in *Giur. comm.*, 1987, p. 514. Si segnala poi la tavola rotonda promossa dalla Rivista *Quad. dir. e pol. eccl.* sul tema *Il caso IOR a Palazzo della Consulta. Problemi di legittimità costituzionale dell’art. 11 del Trattato lateranense*, in *Quad. dir. e pol. eccl.*, 1987, p. 137.

⁶¹ Si tratta della sent., sez. pen. I, 9 aprile 2003 Ud. (depositata il 21 maggio 2003), n. 22516, Pres. Teresi, Est. Gemelli, PM e PC in proc. Tucci ed altri. P.M. Fraticelli (Conforme). Si segnala che, curiosamente, il testo completo della sentenza non è attingibile dal CED (neppure in formato immagine), ove pare essere memorizzata la sola massima. Alcuni autori citano detta sentenza come “n. 441 del 2003”, facendo riferimento al numero “sezionale” e non a quello di deposito, in quanto così pubblicata la massima in *Cass. pen.*, 2003, p. 3732, con nota di G. MELILLO, *Enti centrali della Chiesa cattolica e divieto di ingerenza dello Stato italiano: la Corte di cassazione abbandona la teoria dell’immunità giurisdizionale*, ivi p. 3739. Per altri luoghi di pubblicazione e di annotazione, vedi *Il Diritto Ecclesiastico*, II, 2003, p. 211, annotata ivi 2004, I, p. 136, da A. CHIRICO, *La sentenza n. 441/2003 della Corte di Cassazione: Radio Vaticana e le Institutiones della Santa Sede*, in *Dir. e giust.*, fasc. 25, 2003, p. 41, con nota di N. BARTONE, *Da Marcinkus a Radio Vaticana. Palinodia della Corte, si ai processi contro enti ecclesiastici*; in *Giust. pen.*, 2005, III, p. 32; in *Foro padano*, 2006, I, p. 15 con nota redazionale di R. PALMIERI; in *Riv. dir. int.*, 2003, p. 821, ivi annotata a p. 774 da E. SCISO, *La giurisdizione penale rispetto a fatti della Radio vaticana: non-ingerenza o immunità?*. Vedi poi C. DAQUANNO, *Giurisdizione italiana ed enti centrali della Chiesa cattolica: il caso di radio Vaticana*, in *Riv. trim. dir. proc. pen.*, 2004, p. 745 ss., N. BIANCHINI, *Radio Vaticana ed Enti centrali della Chiesa*, in *Iustitia*, fasc. 1, 2004, p. 91 ss. Per una complessiva ricostruzione delle problematiche alle quali si riconnette questa sentenza, vedi P. LILLO, *I confini dell’ordine confessionale nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2007, p. 5017.

⁶² La questione della identificazione di tale categoria di enti resterà all’esito ancora irrisolta. Ad esempio ancora nel 2006 in parlamento verrà presentata alla camera una interrogazione a risposta scritta sul tema:

di ostacolo all'esercizio della giurisdizione penale nei confronti di loro agenti, ovvero se l'esercizio della giurisdizione penale da parte del giudice dello Stato fosse da farsi rientrare nell'ambito di "ogni ingerenza" esclusa categoricamente ai danni di detti enti centrali.

I profili problematici connesse a tale questione sono innumerevoli e non riassumibili in un lavoro quale il presente.

Riguardo alla prima pronunzia, comunque si può segnalare come in una complessa vicenda giudiziaria relativa anche ai rapporti tra il Banco Ambrosiano e l'Istituto per le Opere di Religione (IOR) si verteva sulla natura del suddetto istituto⁶³.

"Atto Camera – Interrogazione a risposta scritta 4-00692 presentata da MAURIZIO TURCO – martedì 25 luglio 2006 nella seduta n. 031 – TURCO. – Al Ministro dell'interno, al Ministro della giustizia, al Ministro dell'economia e delle finanze. – Per sapere – premesso che:

l'art. 11 del Trattato del Laterano recita che «Gli enti centrali della Chiesa Cattolica sono esenti da ogni ingerenza da parte dello Stato italiano (salvo le disposizioni delle leggi italiane concernenti gli acquisti dei corpi morali), nonché dalla conversione nei riguardi dei beni immobili –:

se ai fini dell'applicazione dell'art. 11 del Trattato del Laterano lo «IOR – Istituto per le Opere di Religione» e l'«APSA – Amministrazione del Patrimonio della Santa Sede» siano considerati enti centrali della Chiesa cattolica, ovvero se «sono esenti da ogni ingerenza da parte dello Stato italiano» (4-00692).

Atto Camera – Risposta scritta pubblicata lunedì 26 febbraio 2007 nell'allegato B della seduta n. 115 – All'Interrogazione 4-00692 presentata da TURCO – Risposta. – L'espressione enti centrali della Chiesa cattolica è presente negli artt. 11 e 18 del Trattato del Laterano (reso esecutivo dalla legge 27 maggio 1929, n. 810), il primo dei quali, in riferimento a tali enti, prevede che essi «sono esenti da ogni ingerenza da parte dello Stato italiano (salvo le disposizioni delle leggi italiane concernenti gli acquisti dei corpi morali), nonché dalla conversione nei riguardi dei beni immobili». Tali norme sono il frutto di un accordo bilaterale che ha sostituito le disposizioni già dettate unilateralmente dallo Stato con la cosiddetta legge delle guarentigie (legge 13 maggio 1871, n. 214), che conteneva misure dirette ad assicurare la libertà di governo della Chiesa universale. È evidente che il primo degli enti che beneficiano della non ingerenza statutale è la Santa Sede, persona giuridica sia secondo il diritto canonico (cf. can. 113, § 1, CIC), sia, per antico possesso di stato, secondo il diritto civile (cfr. art. 29, lett. a), Concordato 1929). La Santa Sede è garantita come ente sovrano dall'art. 2 del Trattato, ma a essa si può riferire anche l'art. 11, in quanto svolga in Italia attività di diritto privato.

Al novero degli enti centrali appartengono indubbiamente gli uffici e gli organismi costituenti la Curia romana, che danno vita all'organizzazione che, operando in nome e per autorità del Romano Pontefice (cf. can. 360 CIC), gestisce in via ordinaria gli affari della Chiesa universale. Detti uffici ed organismi sono elencati dalla costituzione apostolica di Giovanni Paolo II Pastor bonus (28 giugno 1988). Fra questi, l'art. 172 enumera l'Amministrazione del Patrimonio della Sede Apostolica (APSA), a cui spetta «amministrare i beni di proprietà della Santa Sede, destinati a fornire fondi necessari all'adempimento delle funzioni della Curia romana». Non può, pertanto, mettersi in dubbio che all'APSA, in quanto ufficio facente parte della Curia romana, si applichi il disposto dell'art. 11 del Trattato del Laterano.

L'Istituto per le Opere di Religione (IOR) non è annoverato fra gli organismi della Curia romana. Esso fu eretto nella Città del Vaticano da Pio XII il 27 giugno 1942 con personalità giuridica autonoma, con lo scopo di provvedere alla custodia e all'amministrazione dei beni mobili e immobili trasferiti o affidati all'Istituto medesimo da persone fisiche o giuridiche destinate a opere di religione o di carità.

La tipizzazione dello IOR quale ente della Chiesa Cattolica è stata riconosciuta con pronuncia della Cass. pen., sez. V, 1° aprile 1987, n. 3932, secondo la quale «È da ritenere nella specie «ente centrale», cioè costituzionalmente rilevante nell'ordinamento giuridico della Chiesa cattolica, quello avente: personalità giuridica; autonomia patrimoniale; competenza funzionale universale, cioè estesa a tutto l'ordinamento per il raggiungimento dello scopo ad esso connaturalmente essenziale; collocazione al centro territorialmente proprio dell'universalità». Godendo lo IOR di tutti i predetti requisiti, la Suprema Corte ha ritenuto che non sia possibile metterne in dubbio il carattere di ente centrale della Chiesa cattolica, ai sensi dell'art. 11 del Trattato del Laterano. Occorre, altresì, rilevare che la Corte costituzionale, anch'essa investita della controversia, con sent. 8-10 giugno 1988, n. 609, ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale sollevate avverso l'art. 11 del Trattato del Laterano.

Il Sottosegretario di Stato per l'interno: Marcella Lucidi".

⁶³ Lo IOR era stato fondato ed eretto in persona giuridica nella Città del Vaticano con Chirografo di Pio XII in data 27 giugno 1942, ed assorbiva la precedente l'Amministrazione delle Opere di Religione, costitui-

Scopo istituzionale dello IOR era la custodia e l'amministrazione dei capitali destinati alle opere di religione⁶⁴.

I rapporti intercorsi tra lo IOR ed il Banco Ambrosiano erano stati fatti oggetto di indagini da parte della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano.

Nel procedimento penale che ne era scaturito, in data 13 aprile 1987, il Tribunale di Milano aveva emesso una ordinanza confermativa del mandato di cattura (precedentemente emesso dal Giudice istruttore presso lo stesso Tribunale di Milano, in data 20 febbraio 1987) a carico di tre dirigenti dello IOR, i quali ricorrevano per cassazione invocando innanzi tutto il difetto di giurisdizione del giudice italiano in forza della natura di «ente centrale della Chiesa cattolica» da riconoscersi allo IOR, come tale assistito dalle garanzie di non ingerenza previste dall'art. 11 del Trattato lateranense. Il P.M. conclude, sul punto, chiedendo il rigetto del ricorso.

La Corte interpreta la norma dell'art. 11⁶⁵ del Trattato ritenendo che l'indicazione dell'obbligo di non ingerenza non possa che avere riferimento e quindi regolare relazioni tra Italia e Santa Sede, nell'ambito delle rispettive sfere di sovranità. «Nel senso che l'una sovranità (quella obbligata, cioè, dello Stato italiano, come soggetto di diritto internazionale, nella sua globale interezza, al quale è riferito e riferibile l'art. 11), in tutte le sue esplicazioni pubbliche di poteri, potestà, funzioni, non può invadere la sfera dell'altra, nella trama di organizzazione e di azione dei suoi enti centrali. E l'operatività di tale obbligo di diritto internazionale, non può che essere riferito al territorio dello Stato italiano, perché è in esso che è esplicabile la relativa prestazione negativa, cioè la 'non ingerenza', quale luogo di svolgimento della sovranità dello stesso, e non certamente al territorio dello Stato della Città del Vaticano o di altri soggetti internazionali».

Per «obbligo di non ingerenza» dello Stato italiano – secondo la Corte – deve, quindi, intendersi «il dovere, internazionalmente assunto, di non esercitare le funzioni pubbliche del-

ta, con il nome di Commissione *ad pias causas*, nel 1887 da Leone XIII, e sottoposta a plurime riforme (da ultima, successivamente alla vicenda descritta, una del 1990).

⁶⁴ Già lo scopo dell'Istituto, come precisato nell'art. II del citato Chirografo, appariva piuttosto particolare. Infatti: «Scopo dell'Istituto è di provvedere alla custodia e all'amministrazione di capitali (in titoli od in contanti) e di immobili, gli uni e gli altri trasferiti od affidati all'Istituto medesimo da persone fisiche o giuridiche e destinati ad opere di religione e di cristiana pietà». Ora, a parte lo scopo cui (dichiaratamente) sono destinati i capitali amministrati, le attività dello IOR possono essere assimilate a quelle tipiche di un istituto bancario, o di una finanziaria, forse pure di un fondo d'investimento, e potrebbero non apparire immediatamente riconducibili ad un'attività di governo della Chiesa Universale, anche perché i beni in questione non appartengono neppure alla Santa Sede, ma a «persone fisiche e giuridiche».

In effetti, questa peculiarità sembra essere stata ben presente al Romano Pontefice il quale, nel preambolo, ricorda come fosse necessario «far apparire ancor più espressamente separata e distinta la responsabilità, che ognora la Santa Sede ha voluto nettamente disgiunta, dell'Amministrazione anzidetta da quella degli Uffici della Santa Sede». Tanto è l'impegno a separare lo IOR dalla Curia che si riteneva di specificare, all'art. V, che: «L'istituto continuerà ad usare, a titolo di locazione, degli uffici fin qui occupati dall'Amministrazione delle Opere di Religione, e stipulerà all'uopo un contratto con l'Amministrazione dei Beni della Santa Sede». Queste peculiarità concorsero non poco a supportare le critiche della parte di dottrina contraria alla attribuzione allo IOR della qualifica di ente centrale della Chiesa cattolica.

Giova ricordare che lo Statuto dello IOR verrà rivisto – successivamente alla vicenda giudiziaria di cui nel testo – nel 1990.

⁶⁵ «Gli enti centrali della Chiesa cattolica sono esenti da ogni ingerenza da parte dello Stato italiano (salve le disposizioni delle leggi italiane concernenti gli acquisti dei corpi morali), nonché dalla conversione nei riguardi dei beni immobili».

la sovranità, comunque implicanti un intervento nell'organizzazione e nell'azione dei detti enti centrali della Chiesa cattolica e, fra queste, ovviamente, la giurisdizione».

A questo punto la Corte affronta, sulla base delle deduzioni delle parti e in primo luogo della sentenza del 10 giugno 1987⁶⁶ dal Tribunale di Prima Istanza dello Stato della Città del Vaticano, il problema della qualificabilità dello IOR quale ente centrale, e lo fa affermando il seguente criterio: «è da ritenere nella specie "ente centrale" – cioè costituzionalmente rilevante nell'ordinamento giuridico della Chiesa cattolica – quello avente: personalità giuridica; autonomia patrimoniale; competenza funzionale universale, cioè estesa a tutto l'ordinamento, per il raggiungimento dello scopo ad esso connaturatamente essenziale; collocazione al centro territorialmente proprio dell'universalità», criterio che viene poi applicato allo IOR che viene infine considerato rientrante nella categoria degli enti centrali. Conseguenza di tutto ciò è il difetto della giurisdizione del giudice italiano e la pronunzia della Corte che annulla senza rinvio l'impugnata ordinanza del Tribunale di Milano, nonché il precedente mandato di cattura emesso dal giudice istruttore presso lo stesso Tribunale di Milano.

Dopo circa quindici anni si verificò un altro caso nel quale, di fronte all'esercizio della giurisdizione penale da parte del giudice italiano, venne nuovamente invocata la tutela *ex art. 11* del Trattato. Infatti, in una complicata vicenda⁶⁷ conseguente a modifiche apportate dal legislatore italiano alle norme relative alle emissioni di onde elettromagnetiche, mentre erano in corso trattative diplomatiche per adeguare a tali nuovi limiti le emissioni radio provenienti dalla Radio Vaticana, bilateralmente a suo tempo ancorate a diversi parametri, era stata promossa una azione penale contro i responsabili della emittente della Santa Sede per "getto pericoloso di cose", in un periodo – tra l'altro – in cui era giurisprudenzialmente incerta la configurabilità stessa di tale reato in relazione ad emissione di onde elettromagnetiche.

In primo grado, il Tribunale di Roma in composizione monocratica aveva dichiarato il proprio difetto di giurisdizione, in applicazione dei criteri individuati, appunto, 15 anni prima dalla Corte di Cassazione.

Contro tale sentenza presentò un articolato ricorso per cassazione la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma⁶⁸ nel quale furono riprese tutte le argomentazioni a suo tempo presentate in occasione del caso IOR, e le plurime voci critiche apparse al riguardo in dottrina⁶⁹.

⁶⁶ Sent. Trib. Prima Istanza, 13 maggio 1987, Pres. Ciprotti, Giudici Spinelli e Ottaviani Promotore di Giustizia (?) – *Irrp. Marcinkus, de Strobel e Mennini*, in *Riv. dir. int.*, 1988, p. 233. La sentenza aveva negato la concessione dell'extradizione verso l'Italia dei tre imputati ricorrenti per cassazione.

⁶⁷ Mi permetto di rinviare, per la ricostruzione storica di tutta la vicenda, al mio S. CARMIGNANI CARIDI, *Giurisdizione italiana ed enti centrali della Chiesa*, cit., p. 969.

⁶⁸ Il ricorso fu depositato e subito dopo divulgato in rete tramite il sito del Codacons all'indirizzo <http://www.codacons.it/esmog/sentenze/radiovaticanaricorso.rtf>.

⁶⁹ Dal ricorso: «Si può anche rilevare che la sentenza IOR fu emessa in totale contrasto con l'orientamento e le decisioni della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano, dell'Ufficio Istruzione e del Tribunale della libertà di Milano, nonché con le richieste del P.G. presso la Cassazione. Si può aggiungere che essa fu criticata unanimemente dalla dottrina (MARGIOTTA BROGLIO – presidente della commissione paritetica per gli enti ecclesiastici – autorevole studioso certamente non ostile al Vaticano, in *L'incidente IOR*, in *Quaderni costituzionali*, 1989, pag. 428 e segg., la definisce, tra l'altro, "scarsamente motivata, semplicistica, fuorviante, sconcertante, al di fuori di ogni corretto criterio di ermeneutica ...") e che, in realtà si riferiva, in un momento storico particolare, ad una fattispecie profondamente diversa da quella oggi in esame. Ma se, dopo 15 anni, la Suprema Corte conferma, senza alcuna precisazione, la sentenza oggi impugnata, sappiamo tutti che, per almeno altri 15 anni, in Italia ver-

Con la sopra citata sent. n. 22516/2003⁷⁰ la Cassazione ribalterà completamente il proprio precedente, innanzi tutto restringendo la più ampia definizione di “ente centrale” in precedenza adottata alla sola Curia romana⁷¹, in secondo luogo escludendo che il divieto di ingerenza possa tradursi in una diffusa immunità penale⁷², dato che l’obbligo di non intervento dello Stato sarebbe stato assunto solo «per garantire l’esercizio sovrano, autonomo di attività inerenti all’alto magistero della Chiesa», ma non comporterebbe una rinuncia generalizzata alla sovranità e, quindi, alla giurisdizione. La Radio Vaticana, poi, non sarebbe “ente centrale” e comunque l’azione penale per il reato in giudizio non sarebbe esclusa neppure qualora essa potesse essere ascritta in tale novero di enti.

La vicenda, ancorché definitivamente uscita dall’area delle problematiche ecclesiastiche, andrà avanti a lungo sotto altri profili, soprattutto inerenti la configurabilità stessa del reato, con alterne vicende di assoluzioni e ripensamenti che sarebbe qui troppo lungo enumerare, e verrà altre due volte all’esame della Corte di Cassazione che tornerà a pronunciarsi con la sent. n. 36845/2008⁷³, che cascerà una ulteriore sentenza di assoluzione, e – a questo punto pare per l’ultima volta – con la sent. n. 23262/2011⁷⁴. All’esito di tutto ciò, dei tre imputati, uno sarà assolto, un altro non sarà condannato perché nel frattempo deceduto ed un altro perché nei suoi confronti il reato si era estinto per prescrizione.

Su questo punto, quindi, la giurisprudenza sembra al momento in una situazione di stallo, anche se forse va segnalato come la lettura più recente che essa ha inteso fornire

rà considerato principio generale consolidato quello secondo cui l’art. 11 prevede per il Vaticano ed i suoi rappresentanti una totale ed illimitata esenzione dalla giurisdizione italiana».

⁷⁰ Ricordo che questa sentenza risulta alle volte citata come sent. n. 441/2003, da quanti hanno preferito utilizzare il numero sezionale anziché – come di consueto – quello di deposito, come mi pare aver fatto per prima la rivista *Cass. pen.*, 2003, p. 3732. Giova segnalare come sia abbastanza atipico che di questa sentenza, di indubbio rilievo ed interesse, il CED della Cassazione renda accessibili alla lettura solo due massime ufficiali, non consentendo la consultazione del testo completo della pronuncia, neppure in formato “immagine”.

⁷¹ «Gli Enti centrali sono organismi che costituiscono la Curia romana e provvedono al governo supremo, universale della Chiesa cattolica nello svolgimento della sua missione spirituale nel mondo» (curiosamente, negli elenchi di enti centrali oggi allegati o aggiornati in relazione ad alcune intese in materia previdenziale o simili ... proprio «gli organismi che costituiscono la Curia romana» non sono menzionati).

⁷² «È errata, insomma, l’equazione “non ingerenza = immunità”. La non ingerenza (artt. 11 del Trattato, 2, 19 del Concordato modificato dall’art. 3 n. 2 dell’Accordo, 27, 30, 39 del Concordato, 7, n. 4 dell’Accordo in riferimento allo stesso art. 2 del Concordato) si traduce nell’obbligo di non intervento dello Stato, assunto per garantire l’esercizio sovrano, autonomo di attività inerenti all’alto magistero della Chiesa; ma non comporta affatto una rinuncia generalizzata alla sovranità e, quindi, alla giurisdizione. L’immunità, invece, è una prerogativa di carattere personale (o reale) dettata da ragione di necessità o da opportunità di carattere politico, limitativa dell’efficacia obbligatoria della legge penale sancita dall’art. 3 c.p.».

⁷³ Sent., sez. pen. III, 13 maggio 2008 (depositata il 26 settembre 2008), n. 36845, Pres. Lupo, Est. Franco, Imp. Tucci e altro, P.M. Montagna (Conforme), in *Quad. dir. e pol. eccl.*, fasc. 3, 2008, p. 714, ivi p. 685 con nota di G. D’ANGELO, *La riapertura del caso Radio Vaticana: formale unicità dell’esito processuale e sostanziale ambiguità del percorso argomentativo in una sentenza di difficile decifrazione*, in *Cass. pen.*, 2009, p. 927, con nota di A. SCARCELLA, *Getto pericoloso di cose ed inquinamento elettromagnetico*; in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2009, p. 287, con nota di A. MATERIA, *Tutela penale dell’ambiente ed elettromagnetismo: tempi biblici per la vicenda di radio vaticana?*

⁷⁴ Sent., sez. pen. IV, 24 febbraio 2011 (depositata il 9 giugno 2011) n. 23262, Pres. Brusco, Est. Zecca, P.M. Mazzotta (Parzialmente difforme), Imp. Tucci ed altro, sentenza non massimata, edita in *Ambiente e sviluppo*, 2011, p. 745, ivi annotata a p. 741 da M.A. LABARILE, *Elettrosmog e getto pericoloso di cose: il caso Radio Vaticana*, leggibile anche in http://lexambiente.it/acrobati/741_747.ps.pdf.

circa la portata del “divieto di ingerenza” contenuto nell’art. 11 del Trattato, non sembra tener nel debito conto la complessità della problematica internazionale che tale disposizione intendeva risolvere, non solo nell’interesse italiano o della Santa Sede ma, più in generale, nell’interesse del consesso delle nazioni che non gradivano possibili “ingerenze” italiane sull’operato della Santa Sede⁷⁵.

Attenta dottrina⁷⁶ ha analizzato queste vicende in parallelo agli esiti della tendenza, manifestatasi ed incrementatasi dagli anni Ottanta, a voler veder riconosciuta una sempre minor ampiezza all’immunità a tutela degli agenti di soggetti internazionali stranieri (evi-

⁷⁵ Tali problematiche connesse alle premure di altre Potenze tese a garantirsi che la Santa Sede non potesse subire ingerenze italiane, sono state recentemente affrontate da M. MADONNA, *Garanzie internazionali all’indipendenza della Santa Sede e origini dell’art. 7 della Costituzione*, in C. MIRABELLI (a cura di), *La costituzione repubblicana. Fondamenti, principi e valori, tra attualità e prospettive*, Atti del Convegno 13-15 novembre 2008, Edizioni Ares, Milano, 2010, p. 421, che dimostra come ancora alla fine della Seconda Guerra Mondiale ci fossero pressioni da parte di Potenze vincitrici per porre sotto garanzia internazionale l’operato della Santa Sede. Per un ampio inquadramento della questione vedi F. MARGIOTTA BROGLIO, *Ancora sulle origini dell’art. 7 della Costituzione: un progetto di Jacques Maritain per l’internazionalizzazione dei Patti lateranensi e propositi della Santa Sede per l’ampiamiento della Città del Vaticano (1944-1948)*, in AA.VV., *Studi in onore di Lorenzo Spinelli*, III, Mucchi, Modena, 1989, p. 851. Per il periodo successivo alla Prima Guerra Mondiale, potrebbe bastare andare a rileggere F. RUFFINI, *Progetti e propositi germanici per risolvere la questione romana*, in *Nuova Antologia di lettere scienze ed arti*, VI serie, maggio-giugno 1921, CCXII – Della Raccolta CCXCVI, p. 24, che alle pp. 28 e 29 (ad esempio) ricorda come «Bismarck, sotto la pressione irresistibile del Centro cattolico, è costretto a piegar la superba cervice, e va a Canossa. Ma egli non era uomo da starsene rassegnato in quella posizione. Ed escogitò subito di voltare la sua sconfitta nella politica ecclesiastica di fronte alla Santa Sede, in un trionfo diplomatico sopra lo Stato italiano. Egli voleva allora che l’Italia si stringesse in alleanza con la Germania e l’Austria: la futura Triplice. La Questione romana, abilmente maneggiata, gli doveva servire da pungolo per forzare il nostro Governo riluttante. Il freddo calcolo bismarckiano fu significato con calzante terminologia da Sidney Sonnino; allorché nel suo discorso alla Camera del 6 dicembre 1881, dopo avere ricordato la vittoria elettorale del Centro in Germania e la sua pressione sull’Impero, perché abrogasse all’interno le leggi di persecuzione contro il clero, le cosiddette Leggi di maggio, ed intervenisse in Italia a fine di allargare le guarentigie della Santa Sede nel senso da questa voluto, soggiungeva: “È dunque grande la tentazione per il Cancelliere, invece di concessioni nella sua politica ecclesiastica all’interno, di saldare la merce da consegnarsi in Germania con una tratta su Roma che noi dovremmo pagare”». Si potrebbe poi ricordare quanto diceva nel 1915 Luigi Luzzatti, nel suo scritto poi ripubblicato nel 1926, L. LUZZATTI, *Il pretesto della violabile indipendenza del Santo Padre per assalire l’Italia*, in AA.VV., *Opere di Luigi Luzzatti. Dio nella libertà*, II, Zanichelli, Bologna, 1926, p. 462. Ma forse ancor più interessante, potrebbe essere rileggere oggi a quasi 150 anni di distanza quanto scriveva nel 1870 A. GENNARELLI, *Capitolo per la libertà religiosa e pontificia e per la reciproca indipendenza del Re d’Italia e del Sommo Pontefice in Roma*, Carnesecchi, Firenze, 1870, il quale alle pp. 3 e 4 sottolineava «Occupando Roma, l’Italia non ha risolto la questione romana; è però necessario di risolverla, e nel farlo, l’Italia dovrà mostrarsi non degenerare dalla sua passata grandezza. (...) Il problema dell’unità d’Italia sarebbe presto sciolto, come fu quello dell’unità francese, della unità iberica, se non vi fosse di mezzo la questione pontificia, alla quale prendono parte le nazioni cattoliche, ed anche le non cattoliche dei due emisferi. Il Papato, poi, per la diplomazia, è una forza morale non solo grandissima, ma della quale si potrebbe fare abuso a danno di diversi popoli. È quindi mestieri per essa che questa forza sia autonoma, sia neutrale; che l’Italia non ne possa fare strumento delle sue ambizioni, delle sue aspirazioni, che non abbia facoltà di turbarne la libera azione, né alternarne la natura o lo svolgimento».

E per questo i vari Governi credono di aver diritto di ingerirsi nelle cose italiane. Caddero tutte le sovranità della penisola, e le nazioni ci rispettarono; ci rispetteranno anche, ne siamo certi, dopo la caduta del Re di Roma, ma a patto che questo Re, restando sommo sacerdote, sia, come tale, rispettato, e reso assolutamente libero e indipendente da ogni potere. E noi lo faremo, per omaggio alla libertà, e per soddisfare non solo ai governi, i quali, pressoché tutti ci si mostrano benevoli, ma altresì ai cattolici, che in Italia stessa formano la grande maggioranza del popolo».

⁷⁶ Tali problemi sono stati affrontati da P. CAVANA, *Le Sezioni Unite della Cassazione*, cit.

denziasse anche nei casi Cermis⁷⁷, Calipari⁷⁸ e Ferrini⁷⁹). Tale tendenza ha mostrato plu-

⁷⁷ Caso presentatosi alle sezioni unite civili. Vedi sent., sez. un., 3 agosto 2008, n. 530, Pres. Vela, Est. Olla, P.M. Iannelli (Conforme), *Presidente del Consiglio dei Ministri ed Amministrazione della Difesa dello Stato, c. Federazione Italiana Lavoratori Trasporti*, in *Giust. civ.*, 2000, I, p. 2540; in *Riv. dir. int.*, 2000, p. 1156; in *Foro it.*, 2000, I, c. 3394; in *Giust. civ.*, 2001, I, p. 747, con nota di P. SIMEONE, *L'immunità dello Stato straniero dalla giurisdizione civile per attività di addestramento alla guerra mediante velivoli militari della Nato*. In tale sentenza le Sezioni Unite civili hanno dettato il principio secondo il quale «L'attività d'addestramento di velivoli alla guerra in funzione difensiva, che, secondo le previsioni del Trattato del Nord Atlantico stipulato a Washington il 4 aprile 1949, gli Stati Uniti d'America effettuano nel territorio italiano, nell'interesse comune dei due Stati oltre che degli altri aderenti alla N.A.T.O. e a tutela della loro sovranità, è attività "jure imperii", in quanto tale sottratta alla giurisdizione italiana, in base al criterio della cosiddetta immunità ristretta, che non trova deroga neppure in presenza di attività idonee a ledere o porre in pericolo la vita, l'incolumità personale e la salute dei cittadini dello Stato ospitante».

⁷⁸ Sent., sez. pen. I, 19 giugno 2008 (depositata il 24 luglio 2008), n. 31171, Pres. Bardovagni, Est. Canzio, Imp. Lozano, P.M. Montagna (Conforme), in *Quad. cost.*, 2008, p. 897, con nota di M. TONDINI, *La Cassazione e il "caso Calipari"*; in *I diritti dell'uomo*, fasc. 3, 2009, p. 82, con nota di G. SERRA, *La sentenza della Corte di Cassazione sul caso Calipari: un'occasione perduta per la tutela dei diritti fondamentali*; in *Cass. pen.*, 2009, p. 1888, con nota di R. BARBERINI, *Una decisione discutibile*; in *Cass. pen.*, 2009, p. 4309, con nota di A. BALSAMO e S. VANADIA, *La Cassazione e il caso Calipari*. In questa sentenza, la Corte ha dettato il principio secondo il quale «Non sussiste la giurisdizione penale dello Stato italiano, né quella dello Stato territoriale, bensì quella esclusiva degli Stati Uniti d'America, in relazione ad un reato commesso in Iraq ai danni di un cittadino italiano da parte di personale militare degli Stati Uniti d'America, partecipante alla Forza Multinazionale operante in quel territorio, nell'esercizio dei compiti e delle funzioni ad esso attribuiti, qualora il fatto contestato non rivesta le caratteristiche proprie della "grave violazione" del diritto internazionale umanitario».

⁷⁹ Caso giudicato dalle Sezioni unite civili. Vedi sent., sez. un., 11 marzo 2004, n. 5044, Pres. Carbone, Est. Marziale, P.M. Martone (Difforme), *Ferrini c. Repubblica Federale di Germania*, in *Giust. civ.*, 2004, I, p. 1191, con nota di R. BARATTA, *L'esercizio della giurisdizione civile sullo stato straniero autore di un crimine di guerra*; in *Riv. dir. int.*, 2004, p. 540; in *Resp. civ. e prev.*, 2004, p. 1030; in *Riv. dir. int. priv. proc.*, 2005, p. 406; in *Giur. it.*, 2005, p. 250, con nota di P. DE SENA, *Immunità degli stati della giurisdizione e violazioni di diritti dell'uomo: la sentenza della cassazione italiana nel caso Ferrini*; in *Foro it.*, 2007, I, c. 936. In detta sentenza la Corte fissa il principio secondo il quale esistono alcuni ristretti limiti all'immunità de qua: «Il rispetto dei diritti inviolabili della persona umana ha assunto il valore di principio fondamentale dell'ordinamento internazionale, riducendo la portata e l'ambito di altri principi ai quali tale ordinamento si è tradizionalmente ispirato, quale quello sulla "sovranità uguaglianza" degli Stati, cui si collega il riconoscimento della immunità statale dalla giurisdizione civile straniera. Ne consegue che la norma consuetudinaria di diritto internazionale generalmente riconosciuta che impone agli Stati l'obbligo di astenersi dall'esercitare il potere giurisdizionale nei confronti degli Stati stranieri, non ha carattere assoluto, nel senso che essa non accorda allo Stato straniero un'immunità totale dalla giurisdizione civile dello Stato territoriale, tale immunità non potendo essere invocata in presenza di comportamenti dello Stato straniero di tale gravità da configurare, in forza di norme consuetudinarie di diritto internazionale, crimini internazionali, in quanto lesivi, appunto, di quei valori universali di rispetto della dignità umana che trascendono gli interessi delle singole comunità statali. Sussiste pertanto la giurisdizione italiana in relazione alla domanda risarcitoria promossa, nei confronti della Repubblica federale di Germania, dal cittadino italiano che lamenta di essere stato catturato a seguito dell'occupazione nazista in Italia durante la seconda guerra mondiale e deportato in Germania per essere utilizzato quale mano d'opera non volontaria al servizio di imprese tedesche, atteso che sia la deportazione che l'assoggettamento ai lavori forzati devono essere annoverati tra i crimini di guerra e, quindi, tra i crimini di diritto internazionale, essendosi formata al riguardo una norma di diritto consuetudinario di portata generale per tutti i componenti della comunità internazionale». Tale sentenza porterà successivamente alla condanna dell'Italia da parte della Corte Internazionale di Giustizia dell'Aja, che con sent. 3 febbraio 2012 ha condannato l'Italia «en permettant que soient intentées à son encontre des actions civiles fondées sur des violations du droit international humanitaire commises par le Reich allemand entre 1943 et 1945»; e «en prenant des mesures d'exécution forcée visant la Villa Vigoni» ecc., ma soprattutto ha stabilito che «la République italienne devra, en promulguant une législation appropriée ou en recourant à toute autre méthode de son choix, faire en sorte que les décisions de ses tribunaux et celles d'autres autorités judiciaires qui contreviennent à l'immunité reconnue à la République fédérale d'Allemagne par le droit international soient privées d'effet». Per un primo commento a questa sentenza, vedi E.C. RAFFIOTTA, *Sovranità ed immunità dello Stato al vaglio della Corte dell'Aja nel caso Germania vs. Italia*, in *Consulta on-line*; vedi poi l'ampio saggio di N. BOSCHIERO, *Jurisdictional Immunities of the State and Exequatur of Foreign Judgments: a private International Law Evaluation of the Recent ICJ Judgment in Germany v. Italy*, anticipato su http://www.statoecheie.it/images/stories/2012.12/boschierom_jurisdiction.pdf e di successiva pubblicazione in

rimi limiti ed inconvenienti, e, soprattutto, principalmente in relazione all'ultimo dei suddetti casi nel quale la Cassazione aveva posto alla immunità il limite delle gravissime violazioni dei diritti umani e dei crimini internazionali, è stata contestata⁸⁰ all'Estero⁸¹ portando alla condanna dell'Italia ad opera della Corte Internazionale di Giustizia dell'Aja⁸². In oltre recenti eventi stanno forse ora facendo comprendere quale sia il rischio di isolamento internazionale al quale si andrebbe poi incontro quando fosse proprio il nostro Paese a voler vedere garantiti propri agenti⁸³ da ingerenze di autorità giudiziarie straniere.

All'esito di tutte queste considerazioni, non è certo prefigurabile quale potrebbe essere l'ulteriore sviluppo della giurisprudenza su questo punto.

3.8. *Profili tributari*

Non sono mancate, nell'arco di tempo esaminato, pronunzie che hanno affrontato il problema del rapporto tra fisco italiano e soggetti o immobili indicati nel Trattato lateranense.

Si tratta anche qui di fattispecie piuttosto eterogenee, che spaziano dall'assoggettabilità degli immobili di proprietà della Santa Sede alla vecchia INVIM, fino all'assoggettabilità degli immobili coperti da immunità alla tassa sullo smaltimento dei rifiuti o a quella sulla pubblicità.

4. INVIM

L'art. 8, comma 3⁸⁴, della legge 16 dicembre 1977, n. 904, come è noto, aveva esentato dall'INVIM decennale i benefici ecclesiastici. Successivamente l'art. 45⁸⁵ della legge 20 maggio 1985, n. 222 aveva esteso tale esenzione agli Istituti per il sostentamento del clero e l'art. 2 della legge 2 aprile 2001, n. 136 (modificativo dell'art. 33 della legge 23 dicembre 2000, n. 388) aveva esteso l'esenzione da detto tributo agli immobili appartenenti agli enti rappresentativi delle confessioni religiose aventi personalità giuridica, nonché agli enti religiosi riconosciuti in base alle leggi attuative delle intese stipulate dallo Stato ai sensi dell'art. 8 Cost.

La *ratio* della norma del 1977 era evidentemente legata al sistema beneficiale ed

International Courts and the Development of International Law, Essays In Honour of Tullio Treves, T.M.C. ASSER PRESS, The Hague, The Netherlands, 2013.

⁸⁰ Come ci dice P. CAVANA nel suo sopra citato studio *Le Sezioni Unite della Cassazione*, *ivi*, p. 12.

⁸¹ Per alcuni commenti su riviste straniere vedi A. BIANCHI, *Ferrini v. Federal Republic of Germany*, in *The American Journal of International Law*, 2005, p. 242; P. DE SENA & F. DE VITTOR, *State Immunity and Human Rights: The Italian Supreme Court Decision on the Ferrini Case*, in *The European Journal of International Law*, 2005, p. 89; A. GATTINI, *War Crimes and State Immunity in the Ferrini Decision*, in *Journal of International Criminal Justice*, 2005, p. 224.

⁸² Vedi la succitata sent. 3 febbraio 2012, consultabile su www.giurcost.org/casi_scelti/CIG/CIG03-02-2012.pdf.

⁸³ Come nella dolorosa vicenda in corso relativa ai due "marò" fermati in India.

⁸⁴ Il comma 3 dell'art. 8 recita: «... gli immobili appartenenti ai benefici ecclesiastici sono esenti dall'imposta di cui all'articolo 3 del D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 643, e successive modificazioni. La disposizione si applica anche agli immobili il cui imponibile non sia ancora divenuto definitivo; nessun rimborso, tuttavia, compete per le imposte, sovrattasse e penali eventualmente già pagate».

⁸⁵ «45. Le disposizioni vigenti in materia di imposta comunale sull'incremento di valore degli immobili appartenenti ai benefici ecclesiastici si applicano agli immobili appartenenti agli Istituti per il sostentamento del clero».

all'istituto del supplemento di congrua⁸⁶ ed anche l'estensione del 1985 era ancorata a complessi meccanismi concordatari⁸⁷ sì da renderla non ulteriormente estensibile – senza l'intervento legislativo verificatosi nel 2001 – a fattispecie diverse⁸⁸.

In relazione a tale esenzione sono presenti, nella giurisprudenza individuata, plurime decisioni, che vengono descritte da altri in apposita rassegna⁸⁹.

Per quanto mi riguarda, destano interesse due pronunzie⁹⁰ discusse nella medesima Camera di Consiglio del 20 aprile 1990 con identico Relatore, che si pongono il problema della estensibilità di detta esenzione anche a favore degli immobili (ovviamente ricadenti nel territorio italiano) di proprietà della Santa Sede⁹¹.

⁸⁶ Come ci insegna la Corte costituzionale con la sent. n. 86/1985 (Pres. Roehrssen, Rel. Paladin), che può essere letta in *www.cortecostituzionale.it* o (tra i tanti) in *Il Diritto Ecclesiastico*, II, 1985, p. 85. Tra le posizioni critiche a tale pronunzia vedi S. FUSARO, *Uguaglianza tributaria fra enti religiosi ed esenzione dall'INVIM decennale a favore dei benefici ecclesiastici*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, II, 1986, p. 72; A. GIUFFRÈ, *Immobili di "enti ecclesiastici" ed INVIM decennale*, in *Giur. cost.*, 1986, I, p. 1846; N. COLAIANNI, *L'esenzione dall'INVIM decennale: un segno di contraddizione nel trattamento tributario degli enti ecclesiastici*, in *Foro it.*, 1985, I, p. 1917.

⁸⁷ Vedi la sent. Corte cost. n. 235/1997 (Pres. Granata, Rel. Zagrebelsky) in *www.cortecostituzionale.it* ovvero in *Giur. cost.*, 1997, p. 2228, ed *ivi*, p. 2241, annotata da A. GUAZZAROTTI, *L'esenzione dall'INVIM decennale in favore degli istituti per il sostentamento del clero: un privilegio in cerca di giustificazione*. Su questa ultima pronunzia vedi C.F. GALLOTTI, *INVIM periodica e immobili delle confessioni religiose*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, II, 90, 1999.

⁸⁸ La sent. Corte cost. n. 235/1997 (che negava – sulla base del quadro normativo allora vigente – l'estensione alle Comunità ebraiche della esenzione prevista per i benefici ecclesiastici e per gli Istituti per il sostentamento del clero, ha, probabilmente, costituito il presupposto per il successivo intervento del legislatore che, con dall'art. 2 della legge 2 aprile 2001, n. 136, modificativo dell'art. 33 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, precisò essere esenti da detto tributo gli immobili appartenenti agli enti rappresentativi delle confessioni religiose aventi personalità giuridica, nonché agli enti religiosi riconosciuti in base alle leggi attuative delle intese stipulate dallo Stato ai sensi dell'art. 8 Cost.: legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2001), «Art. 33. Disposizioni in materia di imposta di registro e altre imposte indirette e disposizioni agevolative. (...) – 10. Sono esenti dall'imposta di cui all'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 643, con effetto dalla data della sua entrata in vigore, gli immobili appartenenti agli enti rappresentativi delle confessioni religiose aventi personalità giuridica, nonché agli enti religiosi riconosciuti in base alle leggi attuative delle intese stipulate dallo Stato ai sensi dell'articolo 8 della Costituzione. Non si fa comunque luogo a rimborsi di versamenti già effettuati. (...)».

⁸⁹ Vedi comunque A. LOSANNO, *Enti ecclesiastici tra assoggettamento alla ed estensione dalla Invim sugli immobili con finalità commerciali*, in *Quad. dir. e pol. eccl.*, fasc. 3, 2006, p. 739.

⁹⁰ La prima è la sent., sez. I, 3 ottobre 1990, n. 9783, Pres. Vercellone, Est. Cicala, P.M. Di Renzo (Conforme), *Amministrazione delle Finanze dello Stato c. Amministrazione del Patrimonio della Sede Apostolica Santa Sede*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, II, 1991, p. 365; in *Quad. dir. e pol. eccl.* fasc. 1, 1990, p. 147; in *Riv. dir. trib.*, 1991, II, p. 16; in *Comm. trib. centr.*, 1991, II, p. 460 e p. 660; in *Boll. trib.*, 1991, 1526 con nota di M. MAFFEZZONI, *Identificazione del beneficio ecclesiastico ai fini dell'esenzione INVIM*; in *Dir. e giur.*, 1991, p. 884 con nota di P. COLELLA, *Sull'esenzione dall'INVIM decennale dei beni di proprietà della Santa Sede*; in *Vita not.*, 1990, I, p. 615; in *Il Fisco*, 1990, p. 6966, con nota di G. PAOLINI, *Inapplicabile alla Santa Sede l'INVIM decennale*; in *Riv. legisl. fiscale*, 1991, III, p. 1824; in *Giust. civ.*, 1991, I, p. 614 e p. 1780; in *Riv. giur. dell'edilizia*, 1991, I, 4, p. 474. Per una rimeditazione di tutta la problematica vedi G. BONI, *A proposito dell'esenzione della Santa Sede dall'INVIM decennale*, in *Iustitia*, 1992, p. 217. La seconda e conforme pronunzia individuata è la sent., sez. I, 3 gennaio 1991, n. 5, Pres. Vercellone, Est. Cicala, P.M. Di Renzo (Conforme), *Amministrazione delle Finanze c. Amministrazione del Patrimonio della Sede Apostolica Santa Sede*, in *Quad. dir. e pol. eccl.*, fasc. 1, 1991-1992, p. 146, in *Dir. e prat. trib.*, 1993, II, p. 236; in *Comm. trib. centr.*, 1991, II, p. 660; in *Giust. civ.*, 1991, I, p. 1780; in *Boll. trib. d'informazione*, 1991, p. 1527, con nota di M. MAFFEZZONI, *Identificazione del beneficio ecclesiastico ai fini dell'esenzione INVIM*; in *Riv. giur. dell'edilizia*, 1992, I, 4, p. 484.

⁹¹ È forse il caso di segnalare che, in modo del tutto inusuale, queste due sentenze si caratterizzano per l'aver espressamente citato dottrina: «Questa qualificazione viene riconosciuta dalla dottrina, anche anteriore al

La prima di esse a venire depositata è stata la sent. 3 ottobre 1990, n. 9783.

In essa la Corte si pone, appunto, il problema della estensibilità agli immobili di proprietà della Santa Sede dell'esenzione dall'INVIM prevista per quelli di proprietà dei benefici ecclesiastici.

Con una ampia ricostruzione del quadro normativo canonico, e anche con accenni alla risalente dottrina preconcordataria, la Corte arriva a riconoscere la natura di beneficio anche alla Santa Sede.

Dato che però, sulla scorta della ricostruzione corrente della *ratio* della norma di esenzione (fatta propria anche dalla Corte costituzionale nella sopra citata sent. n. 86/1985) l'esenzione originaria si sarebbe radicata nella irragionevolezza di tassare i beni dei benefici "congruabili", per poi veder lo Stato aggravato di maggiori oneri di congrua derivanti dal conseguente impoverimento della rendita beneficiaria, la Corte si vede costretta ad argomentare nel senso di ricomprendere anche i benefici non congruabili (quale, almeno secondo la ricostruzione della Corte, dovrebbe considerarsi la Santa Sede) in detta esenzione. Per far ciò la Corte deve smussare le argomentazioni della sent. cost. n. 86/1985, definendone "contingenti" alcuni passaggi e suggerendo che la prevista – al momento del deposito di quella sentenza – estensione della esenzione a favore degli immobili appartenenti agli *Istituti per il sostentamento del clero* fosse in qualche modo restata nell'inconscio argomentativo del relatore.

Per tanto, all'esito della propria argomentazione, la Corte fisserà il principio secondo il quale l'esenzione dell'INVIM decennale, prevista per i "benefici ecclesiastici" dall'art. 8, comma 3, della legge 16 dicembre 1977, n. 904, è applicabile in favore della Santa Sede, considerando che l'inclusione di quest'ultima fra detti benefici, secondo la disciplina del diritto canonico, non trova deroga nella normativa fiscale, nella quale, in particolare, manca (a giudizio della Corte) una delimitazione ai soli benefici cosiddetti congruabili (fra i quali non potrebbe annoverarsi la Santa Sede). La successivamente depositata sent. n. 5/1991 sarà meramente pedissequa.

Successivamente la questione non tornerà più – a quanto consta – davanti alla Corte di Cassazione, e la successiva giurisprudenza tributaria sarà in genere conforme ai suddetti precedenti.

Solo 15 anni dopo si registrerà una isolata voce dissenziente, rappresentata dalla decisione n. 3404/2005⁹² della sez. XXI della Commissione tributaria centrale che, con una

Concordato (Gaetano Arangio-Ruiz, Scaduto)». Ciò, oltre ad apparire inusuale, parrebbe in contrasto con il comma 3 dell'art. 118 delle Disposizioni per l'attuazione del Codice di Procedura Civile, che recita: «In ogni caso deve essere omessa ogni citazione di autori giuridici». Per un interessante sintesi delle norme sulla redazione delle sentenze (civili ed amministrative) vedi G. BARBAGALLO-M. MISSORI, *Il linguaggio delle sentenze*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 1999, p. 91, attingibile anche in rete in rete all'indirizzo http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi_contributi/Barmissori.htm.

⁹² Commissione Tributaria Centrale, Decisione della sez. XXI, del 14 aprile 2005, n. 3404, Pres. Della Valle Pauciullo, Rel. Colaianni. Sarebbe ovviamente fuori quadro, nel presente lavoro, affrontare nel dettaglio detta sentenza (della quale consiglio la lettura del testo integrale attingibile all'indirizzo www.olir.it/documenti/?documento=2445, piuttosto che quello caratterizzato da qualche "omissis" particolarmente infelice che compare altrove) e soprattutto la sua articolata e ricca argomentazione (dovuta alla penna del Prof. NICOLA COLAIANNI). Faccio perciò rinvio a quanto detto, e da me completamente condiviso, in una fonte facilmente attingibile in rete, dal Collega Michele Madonna: M. MADONNA, *L'esenzione dall'INVIM degli immobili di proprietà della S. Sede. Brevi note di commento alla sentenza 1 aprile 2005 n. 3404 della Commissione Tributaria Centrale – sez. XXI*, che può essere letto all'indirizzo www.olir.it/areetematiche/73/documents/Madonna_INVIM.pdf. Segnalo che il Collega identifica – come peraltro fa OLIR – la pronunzia con la data di decisione (1° aprile), mentre io la cito con la data di deposito (14 aprile).

robusta argomentazione, andrà in cosciente e dichiarato contrasto sia con la prevalente giurisprudenza del medesimo Ufficio⁹³ che con quella della Corte di Cassazione.

5. TASSA SUI RIFIUTI

Abbiamo sopra accennato, nell'ambito del contenzioso relativo alla Pontificia Università Gregoriana, alla sent. n. 4027/2012⁹⁴ in materia di assoggettabilità alla tassa per lo smaltimento dei rifiuti della PUG.

Per comprendere questa decisione è forse necessario accennare, sia pur brevemente, alla intricata vicenda relativa, appunto, alla natura della tassa per lo smaltimento dei rifiuti.

Con ord. n. 13894/2009⁹⁵ – redatta dal medesimo Magistrato⁹⁶ che redigerà poi la sent. n. 4027/2012 – emessa nel corso di un regolamento preventivo di giurisdizione nel quale si doveva decidere circa la attribuzione al giudice ordinario o al giudice tributario di una controversia relativa a canoni per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani non pagati, la Corte, a fronte degli esiti non univoci della giurisprudenza (della Cassazione stessa, della Corte costituzionale e della Corte di Giustizia UE⁹⁷ sulla natura tributaria o meno di detti canoni comunque correlati con il servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti, ritenendo illegittimo che a fronte di una natura da essa ritenuta non tributaria – dedotta tra l'altro dal fatto che detti canoni fossero all'epoca gravati da IVA – la competenza sulle relative controversie fosse assegnata per legge al giudice tributario, solleva questione di illegittimità costituzionale dell'art. 3-bis, del d.l. n. 203/2005, convertito con modificazioni con legge n. 248/2005, nella parte in cui devolve alla giurisdizione del giudice tributario

⁹³ «La giurisprudenza di questa Commissione, nella scia di Cass. n. 9783/1990, è uniforme su entrambi i punti di diritto, esattamente evidenziati dalla difesa della resistente Santa Sede. Ma non pare a questo Collegio potersi seguire un orientamento, che prende le mosse da un'erronea interpretazione delle norme canoniche, tanto più dopo che sul punto è intervenuta nuovamente – senza, tuttavia, essere presa in considerazione – la Corte Costituzionale con la sentenza 15 luglio 1997, n. 235».

⁹⁴ La recentissima sent., sez. V, 14 marzo 2012, n. 4027, Pres. D'Alonzo, Est. Botta, P.M. Policastro (Conforme), *Comune di Roma c. Pontificia Università Gregoriana ed altri*, edita in *Corr. trib.*, 2012, p. 1552, con nota di L. LOVECCHIO, *Non sono esenti da TARSU gli immobili della Santa Sede non adibiti al culto*, *ivi*, p. 1550, *Dir. e giust.*, 2012, p. 207, con nota di A. TERLIZZI, *Anche l'Università pontificia la paga: i rifiuti sono legittimamente tassabili*. La pronunzia è stata poi annotata in senso critico da N. SARTORI, *Sull'esenzione fiscale degli immobili della Santa Sede*, in *Rass. trib.*, fasc. 5, 2012, p. 1180 ss.

⁹⁵ Ord., sez. un., 15 giugno 2009, n. 13894, Pres. Carbone, Est. Botta, P.M. Iannelli (Difforme), *Miele c. Gruppo Veritas Azd Cs Del Mirese Spa*, edita in *Il Fisco*, fasc. 29, 2009, p. 4789, con nota di P. TURIS, *Al giudizio della Consulta la giurisdizione tributaria in materia di tariffa di igiene ambientale*. Detta ordinanza, una volta iscritta a ruolo in Corte costituzionale, verrà identificata con il numero di Ruolo ordd. (R.O.) n. 239/2009.

⁹⁶ Il Prof. Raffaele Botta.

⁹⁷ Vedi Corte di Giustizia delle Comunità Europee, sent. 16 luglio 2009, C-254/08 (sulla coerenza del sistema italiano al principio «*chi inquina paga*») che ha stabilito che l'art. 15, lett. a), della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 5 aprile 2006, 2006/12/CE, relativa ai rifiuti, dev'essere interpretato nel senso che, allo stato attuale del diritto comunitario, esso non osta ad una normativa nazionale che disponga la riscossione, per il finanziamento di un servizio di gestione e smaltimento dei rifiuti urbani, di una tassa calcolata sulla base di una stima del volume di rifiuti generato dagli utenti di tale servizio e non sulla base del quantitativo di rifiuti da essi effettivamente prodotto e conferito. Spetta tuttavia al giudice *a quo* accertare, sulla scorta degli elementi di fatto e di diritto sottopostigli, se la tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani interni su cui verte la causa principale non comporti che taluni «detentori», nel caso di specie le aziende alberghiere, si facciano carico di costi manifestamente non commisurati ai volumi o alla natura dei rifiuti da essi producibili.

le controversie relative alla debenza del canone (*rectius*: tariffa) per lo smaltimento dei rifiuti urbani, in violazione dell'art. 102, comma 2, Cost., in quanto attribuire alla cognizione delle commissioni tributarie controversie che non hanno ad oggetto tributi «*si risolve nella creazione di un nuovo giudice speciale*», vietata da tale parametro.

La questione verrà esaminata dalla Corte costituzionale dopo che questa ultima aveva già sciolto il dubbio a favore della natura tributaria di detti canoni con la sent. n. 238/2009⁹⁸, e ne verrà pertanto dichiarata la manifesta infondatezza con la ord. n. 64/2010⁹⁹.

A quel punto la questione tornerà al medesimo Collegio delle Sezioni Unite che, pur facendo memoria di tutte le proprie argomentazioni che avrebbero militato a favore della natura non tributaria di detti canoni, si adegnerà con ord. n. 14903/2010¹⁰⁰ introducendo un principio che poi rimarrà immutato nella giurisprudenza successiva.

Il punto fondamentale delle argomentazioni della Corte, comunque, mi pare che fosse da rinvenire nella particolare natura del “*tributo*” così strettamente connesso all'erogazione di un servizio.

In seguito verrà all'esame della Corte, dinanzi ad un Collegio con il medesimo Relatore che aveva sollevato la suddetta questione di legittimità costituzionale, una vicenda nella quale si controverteva su alcune richieste di pagamento della TARSU alla Pontificia Università Gregoriana.

Il fatto sostanziale che probabilmente influenzerà la decisione della Corte sta forse nella circostanza che la PUG, a fronte dell'inevitabile conferimento di rifiuti da essa prodotti, stante la natura ora definita “*tributaria*” delle relative “*bollette*”, e stante la propria esenzione da ogni tributo prevista dall'art. 16 del Trattato lateranense, adirà la giustizia tributaria contro tali accertamenti e si vedrà dare torto in primo grado e ragione in appello¹⁰¹.

A questo punto, contro la sentenza d'appello favorevole alla PUG, il Comune di Roma farà ricorso in Cassazione.

La questione verrà affrontata e risolta appunto con la sent. n. 4027/2012¹⁰², che cascherà la sentenza della Commissione tributaria regionale del Lazio n. 339/2009 e darà ragione al Comune di Roma affermando che anche la Pontificia Università Gregoriana, malgrado la norma dell'art. 16 del Trattato lateranense¹⁰³ la dichiarò esente «*da tributi sia or-*

⁹⁸ Sentenza della Corte cost. 24 luglio 2009 (pubblicata in *GU*, Prima Serie Speciale, n. 238 del 29 luglio 2009), Pres. Amirante, Rel. Gallo, in *Riv. giur. dell'ambiente*, con nota di F. CASTOLDI, *Dalla Corte di Giustizia e dalla Corte costituzionale: chiarimenti sulla disciplina della tariffa di igiene urbana*.

⁹⁹ Ordinanza della Corte cost. 24 febbraio 2010 (pubblicata in *GU*, Prima Serie Speciale, n. 64 del 3 marzo 2010), Pres. De Siervo, Red. Gallo.

¹⁰⁰ Ord., sez. un., 21 giugno 2010, n. 14903, Pres. Carbone, Est. Botta, P.M. Iannelli (Conforme), *Miele c. Gruppo Veritas Az. Cs Del Mirese Spa*.

¹⁰¹ Sentenza della Commissione tributaria regionale del Lazio-Roma, sez. I, 6 luglio 2009, n. 339, Pres. Varrone, Rel. Panzini, edita in *Giur. merito*, 2009, p. 2892, con ampia nota redazionale.

¹⁰² Sent., sez. trib. V, 14 marzo 2012, n. 4027, Pres. D'Alonzo, Est. Botta, P.M. Policastro (Conforme), *Comune di Roma c. Pontificia Università Gregoriana ed altri*, in *Corr. trib.*, 2012, p. 1552, ivi annotata a p. 1550 da L. LOVECCHIO, *Non sono esenti da TARSU gli immobili della Santa Sede non adibiti al culto*; in *Dir. e giust.*, 2012, p. 207, con nota di A. TERLIZZI, *Anche l'Università pontificia la paga: i rifiuti sono legittimamente tassabili*. La pronunzia risulta poi annotata in senso critico – con argomentazioni da me ampiamente condivise – da NICOLA SARTORI, *Sull'esenzione fiscale degli immobili della Santa Sede*, in *Rass. trib.*, fasc. 5, 2012, p. 1180 ss., il quale oltre a negare la natura “*programmatica*” dell'art. 16 del Trattato lateranense, ne ricostruisce la funzione risarcitoria.

¹⁰³ Che giova ricordare, recita: «*Art. 16 – Gli immobili indicati nei tre articoli precedenti, nonché quelli adibiti a sedi dei seguenti istituti pontifici: Università Gregoriana, Istituto Biblico, Orientale, Archeologico, Semina-*

dinari che straordinari tanto verso lo Stato quanto verso qualsiasi altro ente», è tenuta a pagare la TARSU.

La sentenza è indubbiamente interessante e “problematica” data la grande rilevanza del principio che afferma, ossia la qualificazione che essa fa della norma di esenzione tributaria contenuta nell’art. 16 del Trattato lateranense quale ‘norma programmatica’.

La Corte infatti si troverà a dover risolvere il problema sostanziale dello squilibrio che diversa interpretazione della norma porrebbe tra il servizio¹⁰⁴ di smaltimento dei rifiuti, di cui la Pontificia Università Gregoriana gode a cura del Comune di Roma e la sua mancata contribuzione ai relativi costi¹⁰⁵. Questo rapporto, più o meno netto a seconda delle varie successive normative regolanti la materia e delle altrettanto varie ricostruzioni delle medesime date dalla giurisprudenza, era stato anche alla base della precedentemente posizione assunta sulla natura non tributaria dei relativi corrispettivi e della citata ordinanza di rimessione della questione di legittimità alla Corte costituzionale, ampiamente motivata dal medesimo Magistrato ora incaricato di fungere da Relatore.

Ma oggettivamente, dopo che la Corte costituzionale aveva dichiarato la tassa sui rifiuti essere un tributo, la lettera dell’art. 16 del Trattato si poneva quale rilevante ostacolo a perseguire questo evidente fine di “giustizia sostanziale”.

Per risolvere il problema le Sezioni Unite procederanno sottolineando, da un lato, la «valenza specifica di corrispettivo di un servizio legato alla qualità e quantità dei rifiuti prodotti dal soggetto passivo» da cui deriverebbe la conseguenza che «è la produzione e il conferimento di rifiuti la ratio dell'imposizione e, al tempo stesso, delle relative agevolazioni» e dall'altra, comunque, che la norma contenuta nell’art. 16 del Trattato sarebbe una «norma programmatica che impegna lo Stato a darvi attuazione».

rio Russo, Collegio Lombardo, i due palazzi di Sant'Apollinare e la Casa degli esercizi per il Clero di San Giovanni e Paolo (Alleg. III, 1, 1 bis, 2, 6, 7, 8), non saranno mai assoggettati a vincoli o ad espropriazioni per causa di pubblica utilità, se non previo accordo con la Santa Sede, e saranno esenti da tributi sia ordinari che straordinari tanto verso lo Stato quanto verso qualsiasi altro ente.

È in facoltà della Santa Sede di dare a tutti i suddetti immobili, indicati nel presente articolo e nei tre articoli precedenti, l'assetto che creda, senza bisogno di autorizzazioni o consensi da parte di autorità governative, provinciali o comunali italiane, le quali possono all'uopo fare sicuro assegnamento sulle nobili tradizioni artistiche che vanta la Chiesa Cattolica».

¹⁰⁴ I primissimi commenti “a caldo” alla sentenza, generalmente favorevoli al *decisum*, calcano molto su questo aspetto. Vedi ad esempio L. LOVECCHIO, *Non sono esenti da TARSU gli immobili della Santa Sede non adibiti al culto*, in *Corr. trib.*, 2012, p. 1550 (qui p. 1551).

¹⁰⁵ In effetti in relazione a tutti gli immobili ai quali si dovrebbe applicare l'esenzione ex art. 16 del Trattato lateranense, si pone il medesimo problema della mancata contribuzione dei soggetti in essi allocati a tutti gli oneri (soprattutto a carico del Comune di Roma) riguardanti mobilità, trasporti, gestione del territorio ecc. Salva errata ricostruzione del quadro normativo (a non voler, ovviamente, considerare programmatica anche la norma contenuta nel comma 2 del medesimo articolo per la quale «È in facoltà della Santa Sede di dare a tutti i suddetti immobili, indicati nel presente articolo e nei tre articoli precedenti, l'assetto che creda, senza bisogno di autorizzazioni o consensi da parte di autorità governative, provinciali o comunali italiane»), infatti, non consta che, ad esempio, le modifiche apportate a detti immobili presuppongano concessioni edilizie, né corrispondenti pagamenti di oneri di urbanizzazione, pur se tali interventi, modificando l'uso degli immobili, in astratto un impatto sull'uso del territorio (e conseguentemente sui costi a carico del Comune di Roma che giustificano quegli oneri) ce lo avrebbero. Sarebbe facile però *ex adverso* rispondere che a giustificare agli occhi dello Stato italiano la norma dell'art. 16 del Trattato lateranense possa anche aver contribuito una adeguata valutazione dei benefici economici (frutto quanto meno dell'attrazione in Roma di milioni di pellegrini, o, per restare al caso delle Università, migliaia di studenti e professori, con tutto l'indotto economico generato) che direttamente o indirettamente deriverebbero – dalla presenza della Santa Sede e dei suoi vari enti sparsi per Roma – alle casse statali e comunali.

Decisamente concisa è l'argomentazione di tale ultima affermazione, e si può ritenere che la Corte giunga a quella conclusione andando a cercare disposizioni eterogenee nelle quali la norma lateranense viene "doppiata" da norme tributarie italiane.

La Corte segnala ad esempio i casi costituiti dall'imposta sui redditi, dove l'art. 2 del d.p.r. n. 601/1973, esenta gli immobili in questione dall'imposta locale sui redditi e dall'imposta sul reddito delle persone giuridiche, oltretutto dall'imposta comunale sull'incremento di valore degli immobili; dalle disposizioni su dichiarazione e accertamento catastale (r.d.l. n. 652/1939, art. 6 e d.p.r. n. 1142/1949, art. 38) che esentano e dalla prima e vietano i secondi nei confronti di detti immobili; e dalla normativa sull'ICI (d.lgs. n. 504/1992, art. 7, lett. e). Dalla presenza di queste norme la Corte deriva la necessità che, appunto, il legislatore dia attuazione al dettato dell'art. 16 del Trattato per ogni singolo tributo in essere o di futura introduzione.

In effetti la qualificazione di "*norma programmatica*" – raramente utilizzata nella giurisprudenza della Corte di Cassazione¹⁰⁶ – attribuita all'art. 16 del Trattato è più affermata che motivata e non pare preoccuparsi di rispondere alle possibili obiezioni di chi tardi a comprendere come l'impegno pattizio teso a garantire che gli immobili in questione «*saranno esenti da tributi sia ordinari che straordinari tanto verso lo Stato quanto verso qualsiasi altro ente*» non detti una regola cogente ma fissi un principio che il legislatore dovrà realizzare attraverso l'uso della propria discrezionalità¹⁰⁷, soprattutto alla luce di alcune perplessità al riguardo avanzate dalla dottrina costituzionalistica¹⁰⁸ e internazionalistica, che

¹⁰⁶ In effetti, stando al CED della Cassazione, nelle oltre cinquecentomila massime relative a pronunzie delle sezioni civili, il sintagma "*norma programmatica*" comparirebbe – salvo errore nell'uso dello strumento informatico – solo 17 volte, prevalentemente in relazione all'invocazione di norme costituzionali sui diritti al lavoro ed alla salute.

¹⁰⁷ Vedi voce "*Costituzione – elasticità della*", in *Dizionario enciclopedico del diritto*, diretto da F. Galgano, edizione su CD-Rom, Cedam, Padova, 1997 ove si definiscono "norme programmatiche" quelle «*che fissano per il legislatore obiettivi di principio, da realizzare attraverso l'esercizio della sua discrezionalità*»

¹⁰⁸ Non è ovviamente possibile in questo ambito dare conto dell'ampia e variegata dottrina costituzionalistica sulle "norme programmatiche", mi limito pertanto a citare R. BIN-G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 123: «*Nei primi anni di applicazione della Costituzione, prima che entrasse in funzione la Corte costituzionale (1956), la gran parte dei giudici e la Cassazione ritennero che la maggior parte delle norme costituzionali non potessero essere applicate direttamente nei tribunali, essendo necessario l'intervento del legislatore ordinario. Esse quindi venivano ricostruite come "norme programmatiche", che non sarebbero direttamente applicabili dai giudici ma si indirizzerebbero al legislatore, indicandogli le cose da fare: al massimo al giudice servirebbero come guida per l'interpretazione. Poche dunque sarebbero state le norme costituzionali "precettive": per es., quelle che istituivano i nuovi organi costituzionali o quelle che erano sufficientemente precise e incondizionate (sono i termini che vengono impiegati per spiegare gli "effetti diretti" delle norme comunitarie), come per es. la disposizione che fissa in 48 ore la convalida dell'arresto (art. 13 Cost.). La Corte costituzionale, già nella sua prima sentenza (1/1956) ha contestato questa distinzione e ha trattato le disposizioni costituzionali tutte come fonte di regole direttamente applicabili. Per es., è vero che il "diritto alla salute" dell'art. 32 è rivolto principalmente al legislatore, cui spetta organizzare l'assistenza sanitaria, ma è anche vero che esso riconosce un diritto che ha una carica precettiva immediata, tale per cui possono essere dichiarate illegittime le leggi che negassero o restringessero eccessivamente il ricorso all'assistenza pubblica per cure necessarie alla sopravvivenza delle persone*». Sulla natura delle norme programmatiche vedi A. D'ATENA, *Lezioni di diritto costituzionale*, III ed., Giappichelli, Torino, 2012, pp. 24-25: (p. 24) «*Si tratta, anzitutto, delle disposizioni programmatiche in senso stretto (le c.d. Staatszielbestimmungen), mediante le quali si prefigurano le linee di sviluppo dell'ordinamento. Alla categoria appartengono – ad esempio – le disposizioni che impongono allo stato la promozione delle autonomie locali (art. 5 Cost.), la protezione della gioventù, della maternità e dell'infanzia (art. 31, comma 2, Cost.), la tutela del risparmio (art. 47 Cost.), lo sviluppo dell'artigianato (art. 45, comma 2)*» ... (p. 25) «*Alla medesima categoria possono essere, inoltre, ricondotte le disposizioni mediante le quali il costituzionalismo liberale ha risposto alla critica delle c.d. libertà borghesi (...) In tutte le disposizioni passate in rassegna, l'impronta assiologica presenta*

giungono a indicare il ricorso a tale qualificazione quale comodo strumento per non applicare “norme indesiderate”¹⁰⁹.

Non mancheranno comunque ulteriori occasioni per la dottrina e per la giurisprudenza per tornare ad occuparsi di queste problematiche¹¹⁰.

6. TASSA SULLA PUBBLICITÀ

Altra via, meno “innovativa” ma non meno “creativa”, per negare l'esenzione *ex art.* 16 del Trattato, è stata percorsa da una recente pronunzia che ha coinvolto immobili elencati nel Trattato lateranense, ossia dalla sent. n. 11381/2012¹¹¹ relativa ad una vicenda nella quale si disputava intorno alla legittimità dell'avviso di accertamento, con il quale il Comune di Roma aveva richiesto il pagamento dell'imposta e degli accessori dovuti, per l'anno 2003, per affissioni eseguite mediante impianti pubblicitari installati sui ponteggi di sicurezza, dalla impresa incaricata dei restauri dalle facciate dei Palazzi dei Propilei, subito al di fuori del Colonnato del Bernini¹¹².

La sentenza riguarda edifici di cui all'art. 15 del Trattato lateranense (“altri edifici nei quali la Santa Sede in avvenire crederà di sistemare altri suoi Dicasteri”)¹¹³ e lavori di manutenzione delle relative facciate.

Era accaduto che la Santa Sede aveva incaricato una impresa di eseguire alcuni lavori di manutenzione della facciata del Palazzo (o “Palazzi”) dei Propilei, e questa, confidando nelle disposizioni contenute nell'art. 16, commi 1 e 2, del Trattato non aveva richiesto l'autorizzazione Comunale¹¹⁴ per applicare ai ponteggi di sicurezza immagini pubblica-

un carattere – se così ci si può esprimere – strutturale. Poiché esse, prefigurando degli sviluppi dell'ordinamento, sono rivolte soprattutto al futuro».

¹⁰⁹ È interessante come tra gli internazionalisti si faccia l'esempio del GATT e dell'Unione Europea, come di un caso nel quale per non rispettare le norme GATT la Corte di Giustizia abbia iniziato a definire «*programmatiche, flessibili, sprovviste di carattere incondizionato e non invocabili dai cittadini degli Stati membri*» le norme GATT «*con ciò ricorrendo ad argomenti cui anche la giurisprudenza interna talvolta ricorre quando non vuol fare applicazione di norme indesiderate*», così B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, VI ed., Editoriale Scientifica, Napoli, 2002, pp. 89-90.

¹¹⁰ Convincenti, comunque, come già sopra riportato, mi paiono le critiche rivolte alla sentenza da N. SARTORI, *Sull'esenzione fiscale degli immobili della Santa Sede*, in *Rass. trib.*, fasc. 5, 2012, p. 1180 ss.

¹¹¹ Sent., sez. trib. V, 6 luglio 2012, n. 11381, Pres. Pivetti, Rel. Valitutti, P.M. Apice (Conforme), *Sri Socially Responsible Italia Spa c. Comune di Roma*. Detta sentenza al momento risulterebbe inedita.

¹¹² Si tratta di due palazzi (o meglio di due ali – Sud e Nord – di un unico palazzo) iscritti dall'Unesco nella World Heritage List, ai numeri 91-011 (Palazzo detto dei Propilei – Nord) e 91-012 (Palazzo detto dei Propilei – Sud) siti nelle immediate adiacenze di Piazza San Pietro, ovvero sulla parte della Piazza ricadente in territorio italiano (denominata Piazza Papa Pio XII, già – ai tempi della Conciliazione – Piazza Rusticucci).

¹¹³ L'area in questione era, all'epoca della Conciliazione (come si evince anche dalle mappe allegate al Trattato), occupata dagli ultimi isolati del quartiere di “Borgo Pio” e dalla Piazza Rusticucci (molto più piccola dell'attuale Piazza Papa Pio XII). Gli edifici in questione, come altri adibiti a sede di Dicasteri o Uffici della Santa Sede siti su Piazza Pio XII e Via della Conciliazione, furono edificati solo successivamente all'atto della grande ristrutturazione urbanistica che portò al quasi totale abbattimento di Borgo ed alla attuale sistemazione dell'area compresa tra Piazza S. Pietro ed il Tevere.

¹¹⁴ Infatti il comma 2 dell'art. 16 recita: «*È in facoltà della Santa Sede di dare a tutti i suddetti immobili, indicati nel presente articolo e nei tre articoli precedenti, l'assetto che creda, senza bisogno di autorizzazioni o consensi da parte di autorità governative, provinciali o comunali italiane, le quali possono all'uopo fare sicuro assegnamento sulle nobili tradizioni artistiche che vanta la Chiesa Cattolica*».

rie e non aveva – di conseguenza – pagato la relativa tassa comunale¹¹⁵.

Avverso l'accertamento l'impresa appaltatrice aveva adito la Commissione Tributaria Provinciale di Roma, la quale aveva accolto il suo ricorso. Appellando il Comune di Roma, l'esito del giudizio veniva ribaltato, ritenendo la Commissione Tributaria Regionale per il Lazio insussistenti i presupposti soggettivi ed oggettivi per l'applicabilità dei benefici connessi all'extraterritorialità concessa agli immobili del Vaticano, ai sensi degli artt. 15 e 16 del Trattato Lateranense e perciò fondata la pretesa impositiva azionata dal Comune di Roma.

Avverso tale sentenza, la soccombente impresa appaltatrice ricorreva per cassazione, lamentando, tra l'altro, che il giudice *a quo* avrebbe errato nel ritenere che i ponteggi, sui quali erano stati affissi i pannelli pubblicitari oggetto dell'imposizione, non costituissero pertinenze dei Palazzi dei Propilei e non fossero, quindi, al pari dei palazzi stessi, immuni dal potere impositivo comunale, come previsto dall'art. 16 del Trattato.

D'altro canto, sempre secondo la ricorrente, avendo l'impresa appaltatrice agito per conto della Santa Sede, e dato che le affissioni sulle impalcature sarebbero state poste su incarico della Santa Sede medesima, l'immunità spettante alla Committente – in forza del Trattato Lateranense del 1929 – non potrebbe non estendersi anche al soggetto che abbia agito quale *Suo alter ego*, e, quindi, l'esenzione da imposte spettante a quest'ultima, dovrebbe essere applicata anche alla ditta appaltatrice.

La Corte – con una motivazione che non pare brillare per accuratezza terminologica¹¹⁶ – stabilisce che altro sono gli immobili “esenti” ed altro sono le impalcature ad essi in ipotesi agganciate¹¹⁷, e, soprattutto, che il restauro degli immobili di cui al Trattato, e la eventuale affissione pubblicitaria sui medesimi, non sarebbero coperti da alcuna immunità od esenzione in quanto attività non rientranti tra quelle istituzionali e di religione e di culto proprie della Santa Sede¹¹⁸.

¹¹⁵ Il comma 1 dell'art. 16, per quanto qui di interesse, recita: «*Gli immobili indicati nei tre articoli precedenti, (...) saranno esenti da tributi sia ordinari che straordinari tanto verso lo Stato quanto verso qualsiasi altro ente*».

¹¹⁶ Essendo la sentenza inedita, mi vedo costretto a riportarne in nota alcuni brani. Per quanto riguarda l'imprecisione terminologica, la frase forse meno comprensibile rinvenuta in motivazione dice ad esempio: «*Com'è dato desumere con piena evidenza dalle disposizioni succitate, pertanto, agli “immobili” di proprietà della S. Sede, in quanto ricompresi nella Città del Vaticano, è riconosciuta, giacché essi fanno pur sempre parte del territorio dello Stato italiano, il privilegio dell'extraterritorialità*» ... dove non si comprende come degli immobili possano al contempo essere «*ricompresi nella Città del Vaticano*» (cosa oggettivamente errata, e per escludere la quale basterebbe al Giudicante ... consultare Google, magari informandosi prima su cosa sia e quali confini abbia la Città del Vaticano) e far «*pur sempre parte del territorio dello Stato italiano*».

¹¹⁷ Anche qui, essendo inedita la sentenza, debbo riportare quanto dice la Corte: «*... resta comunque il fatto che i ponteggi in questione – trasformati in impianti pubblicitari privi della necessaria autorizzazione – sono certamente estranei agli edifici pontifici ai quali è riconosciuto, dal Trattato Lateranense, il privilegio della extraterritorialità. Tali impalcature e ponteggi sono stati, invero, annessi ai predetti edifici solo in via transitoria e contingente, per il tempo necessario all'esecuzione dei lavori di restauro, mentre il privilegio dell'extraterritorialità inerisce, come si desume in modo inequivoco dalle chiare disposizioni dei succitati artt. 15 e 16 del Trattato cit., esclusivamente agli “immobili” in sé, che – in quanto appartenenti alla S. Sede – sono esenti anche dall'imposizione fiscale, e non certo anche alle loro propaggini accidentali e del tutto provvisorie*».

¹¹⁸ «*Ma, del pari, deve considerarsi estranea alla sfera di immunità – riconosciuta dal suddetto Trattato del 1929 al Vaticano – l'attività di restauro dei beni immobili in questione e di affissione di messaggi pubblicitari sulle impalcature apposte, a tal fine, sulle loro facciate, sulla quale pure si fonda la pretesa di esenzione dall'imposta sulla pubblicità, avanzata in giudizio dalla SRI s.p.a. L'immunità anche sul piano fiscale, riconosciuta alla S. Sede – con i suoi organi ed enti centrali – dal Trattato Lateranense, è assicurata, infatti, alla medesima in quanto*

Questa ricostruzione parrebbe non tenere nel debito conto proprio il contenuto normativo dell'art. 16 del Trattato.

Infatti, senza voler insistere sulla "sottile" distinzione tra facciata di un palazzo ed impalcatura ad essa agganciata, non può non rilevarsi che se le Parti hanno stabilito, al comma 2 di detto articolo che «*È in facoltà della Santa Sede di dare a tutti i suddetti immobili, indicati nel presente articolo e nei tre articoli precedenti, l'assetto che creda, senza bisogno di autorizzazioni o consensi da parte di autorità governative, provinciali o comunali italiane*» e se si precisa altresì che queste ultime possono «*fare sicuro assegnamento sulle nobili tradizioni artistiche che vanta la Chiesa Cattolica*»... parrebbe evidente che proprio di interventi sugli edifici (di manutenzione, ordinaria o straordinaria e di eventuali modifiche e mutamenti di destinazione) si intenda parlare, oltretutto se si fa «*assegnamento*» su «*nobili tradizioni artistiche*». E se si stabilisce a livello di Trattato che è nella esclusiva competenza della Santa Sede gestire detti immobili, non si vede come possa affermarsi che la forma più immediata di gestione (la manutenzione) non rientri tra quelle coperte dalle garanzie, immunità ed esenzioni fiscali previste proprio nel medesimo articolo, sulla base della asserita (contro il riconoscimento esplicito contenuto del Trattato) estraneità di detta attività ai fini istituzionali della Santa Sede. Ma anche l'uso (come di consueto a fini di sponsorizzazione dei lavori) di messaggi pubblicitari non potrebbe che essere un possibile «*assetto che creda*» che la Santa Sede è libera di dare tali immobili «*senza bisogno di autorizzazioni o consensi*» o imposizioni fiscali da parte italiana.

7. CONCLUSIONE

A ritener lecito il voler tirar le fila di quanto detto, è forse possibile notare come al momento si sia in una fase di evoluzione della materia oggetto di questo contributo, fase che come spesso accade si caratterizza per la presenza di notevoli elementi di incertezza.

È infatti evidente come si sia da un lato in presenza di un ripensamento (da parte del Legislatore canonico e vaticano) di plurime soluzioni adottate nei precedenti 75 anni, sulla scorta di una rimeditazione della funzione prevalentemente ecclesiale di tutto ciò che viene coinvolto nel toponimo «*Vaticano*» ... e dall'altro lato si sia in presenza di una giurisprudenza italiana che sembra aver dimenticato le ragioni ed i contenuti della normativa lateranense e della complessa problematica anche internazionalistica alla quale questa risponde.

Resta da vedere se la robusta opera di chiarificazione e di riforma in corso su impulso anche dell'attuale Pontefice potrà – come si prevede – chiarire ruoli e competenze («*canoniche*» o «*vaticane*» che siano) e rimuovere quindi (laddove se ne fossero manifestati) ostacoli che si frappongono ad una ottimale e coerente collaborazione tra tutte le realtà che cooperano al *munus petrino* e magari ... concorrere a superare quella vena di ostilità (preconcetta e malcelata) nei confronti del «*Vaticano*» che talora emerge in alcuni settori della società italiana e della giurisprudenza, portando questa ultima anche ad interpretare in modo tecnicamente criticabile le norme del Trattato lateranense.

titolare di personalità giuridica di diritto internazionale, equiparabile a quella degli Stati sovrani (art. 10 Cost., comma 1). La suddetta immunità non può essere, pertanto, estesa – anche sotto il profilo fiscale – a tutte quelle attività, come l'appalto per il restauro degli edifici e la diffusione di messaggi pubblicitari, nelle quali la S. Sede non agisce in collegamento funzionale con gli scopi istituzionali e con i compiti primari di religione e di culto, propri della Chiesa cattolica, o con l'esercizio di funzioni sovrane equiparabili a quelle di uno Stato».

Finito di stampare nel mese di novembre 2014
nella Stampatre s.r.l. di Torino – Via Bologna, 220

Volume indivisibile