

Giurisdizione italiana ed enti centrali della Chiesa: la Radio Vaticana ed i limiti alle emissioni elettromagnetiche(*)

Settimio Carmignani Caridi

SOMMARIO:

- 1) *La Radio Vaticana dinanzi alla autorità giudiziaria italiana.*
- 2) *Il contenuto della “esenzione da ogni ingerenza” prevista dall’art. 11 del Trattato lateranense.*
- 3) *Natura e funzione della Radio Vaticana e possibilità di ricomprenderla tra gli enti centrali della Chiesa cattolica*
- 4) *Normativa alla quale è soggetta l’attività della Radio Vaticana.*
- 5) *Inadeguata individuazione dell’art. 674 del codice penale quale norma incriminatrice per emissione di onde elettromagnetiche eccedenti i limiti*
- 6) *Conclusioni*

1) La Radio Vaticana dinanzi alla autorità giudiziaria italiana.

Il problema della posizione giuridica degli enti centrali della Chiesa cattolica torna a riproporsi all’attenzione della giurisprudenza italiana e, quindi, della dottrina. Infatti alcuni dirigenti della Radio Vaticana sono stati tratti in giudizio dinanzi al Tribunale di Roma perché i livelli delle emissioni elettromagnetiche provenienti dalla trasmittente di Santa Maria di Galeria risultavano eccedere i limiti previsti dal Decreto 10 settembre 1998, n. 381, configurandosi così, secondo l’imputazione, il reato previsto e punito dall’art. 674 del codice penale.

Il Tribunale di Roma, con la sentenza n. 3472 del 19 febbraio 2002, ha qualificato la Radio Vaticana come “ente centrale della Chiesa” e quindi, interpretando il divieto di ingerenza posto a tutela di tali enti dall’art. 11 del Trattato lateranense¹ come limite alla giurisdizione penale del giudice italiano, ha dichiarato “non doversi procedere” nei confronti degli imputati.

Il problema del superamento dei limiti all’emissione di onde elettromagnetiche era stato risolto, in via diplomatica, con l’accordo dell’8 giugno 2001, sulla base “della disponibilità della Santa Sede ad applicare la normativa italiana”.

Si ripresenta quindi, a distanza di quindici anni dall’unico precedente giurisprudenziale sul punto², al quale il Tribunale di Roma oggi si conforma, la questione di

* Il presente lavoro è stato pubblicato nella rivista *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, 3/2002, pp. 970-993, che si ringrazia per la messa a disposizione.

¹ Come è noto, l’art. 11 del Trattato lateranense 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”.

² Precedente relativo al caso I.O.R.: Cass. Sez. V pen., 17 luglio 1987, n. 3932, in *Dir. Eccl.*, 1988, II, p. 157 (la massima) e pp. 166-169 la sentenza. Sulla questione intervenne anche la Corte costituzionale con la sentenza n. 609 del 1988 (Pres. Saja; Red. Conso), in *Dir. Eccl.*, 1988, II, pp. 156-157 (la massima) e pp. 157-166 che

quale sia l'ambito della garanzia prevista a favore degli enti centrali della Chiesa dall'art. 11 del Trattato lateranense, ed in particolare se in essa debba o meno ricomprendersi l'immunità funzionale per gli atti compiuti nel perseguimento dei fini istituzionali di tali enti, nonché dell'individuazione degli enti stessi ai quali la disposizione suddetta fa riferimento.

- 2) Il contenuto della “esenzione da ogni ingerenza” prevista dall'art. 11 del Trattato lateranense.

Il problema di fondo è se in presenza della garanzia espressa nell'art. 11 del Trattato lateranense (“*sono esenti da ogni ingerenza da parte dello Stato italiano*”) sia o meno legittimo l'esercizio della giurisdizione penale del giudice italiano in relazione ad atti nei quali si estrinseca l'attività istituzionale degli enti centrali della Chiesa cattolica, ovvero se nei confronti dei funzionari di tali enti sia o no riconosciuta una immunità funzionale dalla giurisdizione penale italiana.

Prima del caso I.O.R. la disposizione dell'art. 11 del Trattato non aveva attirato particolarmente l'attenzione della dottrina³ e i commentatori si erano limitati a parafrasare il testo⁴ ovvero a riconoscere la più ampia portata possibile al divieto di ingerenza⁵, ovvero ancora ad inquadrare tale norma tra quelle tendenti a fornire garanzie sussidiarie alla libertà e indipendenza della Santa Sede⁶.

In occasione del caso I.O.R., invece, la dottrina ebbe modo di occuparsi diffusamente del problema e si manifestò prevalentemente contraria, in parte o in un primo momento⁷, alla

dichiarò intempestiva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11 del Trattato lateranense. Anche di fronte al Tribunale di Roma è stata sollevata, questa volta tempestivamente, analoga eccezione di legittimità costituzionale, che il Tribunale ha dichiarato manifestamente infondata, in quanto “*i parametri di riferimento citati dall'Accusa rientrano tutti nell'ambito della Costituzione formale*” senza che vi fosse cenno alla individuazione dei “*principi supremi*” che si assumevano violati. Tale eccezione risulta essere stata ripresentata in sede di ricorso per Cassazione.

³ In giurisprudenza, definizione di tali enti e portata del divieto di ingerenza erano stati dati dal Tribunale di Roma, con la sentenza 28 aprile 1939, in *Dir. Eccl.*, 1939, p. 385 e ss., qui 389: “*La denominazione di ‘enti centrali della Chiesa cattolica’, dunque, non può riferirsi che agli enti costituiti dagli stessi organi di governo centrale della Chiesa, ai quali si è voluta creare quella situazione giuridica di completa libertà che era, al tempo stesso, condizione e corollario della assoluta indipendenza da ogni intervento ed ingerenza dello Stato italiano, garantita alla Santa Sede per l'adempimento della sua alta missione nel mondo, e della assoluta sovranità, potestà e giurisdizione alla medesima riconosciute sul Vaticano e sulle sue pertinenze e dotazioni, giusta gli artt. 3 e 4 del Trattato, del cui concetto informatore la norma dell'art. 11 non costituisce che una specifica applicazione*”.

⁴ Così, ad esempio, **DEL GIUDICE V.**, *Manuale di diritto ecclesiastico*, VII edizione, Milano, Giuffrè, 1949, a p. 127, parlando delle “*guarentigie relative all'esercizio della suprema potestà di giurisdizione*”, si limita a parafrasare l'art. 11 del Trattato ed a citare in nota la sopraccitata pronuncia del Tribunale di Roma del 28 aprile 1939 quale esempio di lettura restrittiva della categoria degli enti centrali.

⁵ Così **JEMOLO A.C.**, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Roma, Pioda, 1946, p. 86: “*L'astensione da qualsiasi ingerenza, che lo Stato italiano ha promesso con la sopra citata disposizione, va intesa nel senso più largo e vuol significare che gli enti suddetti non si trovano in condizione di sudditanza nei confronti dello Stato...*”. In tale quadro **CIPROTTI P.**, *Diritto ecclesiastico*, II ed., Padova, Cedam, 1964, p. 106, sul quale torneremo, limitava l'esenzione alla sola “*ingerenza della autorità amministrativa ...*”.

⁶ Così **D'AVACK P.A.**, *Chiesa, S. Sede e Città del Vaticano nel jus publicum ecclesiasticum*, Firenze, Casa Editrice Poligrafica Universitaria, 1937, 219-221, che riconosce all'art. 11 del Trattato (come agli artt. 10, 12, 15, 16, 17, 23 ecc.) la funzione di “*costituire un'importantissima garanzia sussidiaria della libertà e indipendenza della S. Sede*” (p. 219), essendo tali disposizioni dettate “*dall'unico motivo e dirette all'unico scopo di assicurare alla S. Sede, quale suprema istituzione della Chiesa cattolica*” - citando l'art. 26 del Trattato - “*quanto le occorre ... per provvedere con le dovute libertà ed indipendenza al governo pastorale della Diocesi di Roma e della Chiesa cattolica in Italia e nel mondo*” (p. 220).

⁷ E' interessante notare come le critiche di alcuni autori si appuntarono prima sulla natura dello I.O.R. e sull'attività da tale istituto esercitata ritenute incompatibili con la qualifica di ente centrale della Chiesa (senza negare la portata dell'art. 11 del Trattato come interpretato dalla criticata giurisprudenza), poi, in seconda

qualificazione dello I.O.R. quale ente centrale, in altra parte o in seconda battuta, al riconoscimento dell'immunità dalla giurisdizione penale in relazione all'esercizio delle funzioni istituzionali degli enti centrali⁸. Altri ancora trassero la conclusione che comunque la esenzione dalla giurisdizione italiana non poteva riguardare attività di tipo privatistico⁹. Altri posero l'accento sulla necessità che, bilateralmente, si procedesse ad una esatta determinazione della portata dell'art. 11 del Trattato lateranense¹⁰. Altri, invero minoritari, aderirono (con diverse motivazioni) all'interpretazione della Corte di Cassazione¹¹, ovvero radicarono l'immunità giurisdizionale relativa all'esercizio della funzione spirituale e di governo della Santa Sede¹² non sull'art. 11 del Trattato lateranense ma sulla generale norma consuetudinaria di diritto internazionale invocabile ex art. 10 Cost..

battuta, si siano accodate alla posizione più rigida che negava in radice l'immunità dalla giurisdizione penale. Così, se non leggiamo male, **COLELLA P.**, *Caso IOR e rapporti tra Stato e Chiesa*, in *Il tetto*, 1987, nn. 142-143, pp. 547-556, qui p. 553, e **COLELLA P.**, *Le "valutazioni di giuridicità" della Cassazione e il caso IOR*, in *Questione Giustizia*, 1987, pp. 559-565, qui pp. 563-564.

⁸ Così, **FINOCCHIARO**, in plurimi contributi: **FINOCCHIARO F.**, *Lo I.O.R. (Istituto per le opere di religione) nel diritto italiano*, in *Giur. It.*, 1986, IV, cc. 19-28, qui 27-28; **FINOCCHIARO F.**, voce *Enti centrali della Chiesa cattolica*, in *Enc. Giur. Treccani*, vol. XII, pp. 1-6, qui p. 5; **FINOCCHIARO F.**, *Diritto ecclesiastico*, VIII ed., Zanichelli, Bologna, 2000, pp. 228-248, qui p. 245, che vede l'esercizio della giurisdizione penale non come un'ingerenza ma come una reazione alla violazione della norma penale. Sulla esclusione della esenzione dalla giurisdizione penale vedi poi: **BERTONI R.**, *Enti centrali della Chiesa e immunità penali*, in *Cass. Pen.*, 1987, pp. 1920-1928, qui p. 1926: "Le osservazioni svolte fin qui sembrano escludere che l'art. 11 abbia inteso sottrarre le attività degli enti centrali della Chiesa alla giurisdizione dello Stato". **COPPETTA M.G.**, *L'art. 11 del Trattato lateranense di fronte alla Suprema Corte: una interpretazione opinabile*, in *Cass. Pen.*, 1987, pp. 1928-1939, qui 1933, prima limita la portata del divieto di ingerenza all'attività patrimoniale interna o esterna jure imperii, poi precisa che la giurisdizione penale del giudice italiano sarebbe comunque sempre salva. Di rilievo è poi **LARICCIA S.**, *Gli enti centrali della Chiesa nell'ordinamento italiano: quali garanzie e quali limiti*, in *Queste istituzioni*, 1982, 2 sez., pp. 8-13, qui 11 che, se non andiamo errati, è stato il primo a riesumare una risalente opinione del Ciprotti (della quale torneremo a parlare più avanti nel testo) che dalla ricostruzione delle trattative della Conciliazione traeva la convinzione che l'ingerenza di cui si parla nell'art. 11 fosse solo quella amministrativa: **CIPROTTI P.**, *Diritto ecclesiastico*, II ed., Padova, Cedam, 1964, p. 106.

Su tale linea **BARBUTO V.**, *Ancora qualche considerazione in margine alla vicenda I.O.R. – Banco Ambrosiano*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1989/1, p. 533-558.

Altro filone dall'impostazione assai originale, che si è espresso contro l'esenzione dalla giurisdizione penale è rappresentato da **MARGIOTTA BROGLIO F.**, *Enti centrali della Chiesa e Istituto per le opere di religione. Considerazioni sull'interpretazione dell'art. 11 del trattato lateranense*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1988, pp. 543-553. In tale scritto l'Illustre Autore riprende quanto già sostenuto nell'intervento alla Tavola Rotonda promossa nel 1987 da *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica [Il caso IOR a Palazzo della Consulta. Problemi di legittimità costituzionale dell'art. 11 del Trattato lateranense]*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1987, pp. 137 e ss, per il contributo di Margotta Broglio, pp. 156 e ss.].

⁹ Così **VITALI E.**, *L'Istituto per le Opere di religione e il diritto italiano*, in *Giur. Comm.*, 1987, pp. 514-528, qui 526.

¹⁰ Così **CARDIA C.**, *Le prospettive di riforma*, in *Queste istituzioni*, 1982, 2° sem., pp. 29-31, qui pp. 30-31 ed ora in **CARDIA C.**, *Manuale di diritto ecclesiastico*, II ed., Il Mulino, Bologna, [2001], p. 283.

¹¹ Tra le posizioni espresse, quella che ci sembra ancor oggi la più lineare e convincente è quella di **MAURO T.** nell'intervento alla Tavola Rotonda promossa nel 1987 da *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica [Il caso IOR a Palazzo della Consulta. Problemi di legittimità costituzionale dell'art. 11 del Trattato lateranense]*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1987, pp. 137 e ss, per il contributo di **MAURO** pp. 143-147. A p. 147 l'Illustre A. conclude: "In definitiva, quindi, sembra possa dirsi che, ove non si voglia considerare la disposizione dell'art. 11 del Trattato Lateranense come una formula priva di valore, la si debba interpretare con riferimento non soltanto all'attività di controllo amministrativa, bensì anche con riferimento all'esercizio di quella specifica attività sovrana, che è precisamente l'attività giudiziaria...". Nella posizione "minoritaria" ci sembra possa essere ascritto **GISMONDI P.**, *La posizione dell'Istituto opere di religione in base alle norme del diritto ecclesiastico*, in *Corriere della Sera*, 13 ottobre 1982.

¹² Così **BERLINGÒ S.**, *Enti e beni religiosi in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1995, pp. 233-250, qui 239, dopo aver "circoscritto alla semplice non ingerenza degli organi civili di controllo e di tutela del regime patrimoniale degli enti in parola" la portata dell'art. 11 del Trattato lateranense, afferma che "altra questione è ammettere la possibilità per la S. Sede ed i suoi organi di agire, anche nel territorio italiano, non per finalità 'privatistiche' o

Per la dottrina maggioritaria, quindi, l'esenzione "da ogni ingerenza da parte dello Stato italiano" non impedirebbe l'esercizio dell'azione penale nei confronti degli agenti degli enti centrali della Chiesa cattolica perché l'art. 11 riguarderebbe esclusivamente il divieto di ingerenze da parte dell'autorità amministrativa¹³; ovvero perché l'esercizio della giurisdizione penale non sarebbe un'ingerenza ma il ristabilimento di un equilibrio violato con la commissione del reato¹⁴; o, infine, perché non sarebbe corretto interpretare (come fa la giurisprudenza) l'art. 11 del Trattato lateranense come una "specie" della norma consuetudinaria di diritto internazionale che vede immuni gli Stati stranieri, sia per la estraneità di tale norma ai rapporti tra Stato e Chiesa, sia perché il diritto internazionale (a differenza dell'art. 11 del Trattato lateranense) prevede strumenti atti a determinare con precisione i soggetti immuni. In assenza di tale determinazione la norma si risolverebbe in una immunità generalizzata in violazione anche di norme costituzionali¹⁵.

Sulla base di queste critiche della dottrina, si dovrebbe negare in radice la correttezza dell'iter argomentativo seguito oggi dal Tribunale di Roma e della soluzione bilaterale scelta dal Governo italiano sulla scorta delle indicazioni ricevute dal Parlamento¹⁶.

Le suddette argomentazioni sostenute dalla dottrina prevalente, però, non ci sembrano in grado di contrastare l'ampissima formula utilizzata nell'art. 11 del Trattato lateranense e quindi, ad inficiare la sostanzialmente corretta argomentazione del Tribunale di Roma e del precedente giurisprudenziale sul quale essa si fonda, nonché le posizioni assunte dal Governo in carica all'epoca dei fatti.

Le argomentazioni alla base della posizione dottrinale secondo la quale l'art. 11 del Trattato lateranense escluderebbe solo "ingerenze" di tipo amministrativo e non l'esercizio dell'attività giurisdizionale sono sostanzialmente tratte dai lavori preparatori dei Patti lateranensi, secondo una ricostruzione - attribuibile *in primis* a Ciprotti - che vorrebbe l'art. 11 del Trattato lateranense frutto di una imprecisione¹⁷, una specie di errore redazionale

strumentali, ma per l'esercizio diretto delle attribuzioni e funzioni inerenti all'alta missione spirituale e di governo dell'intera Chiesa cattolica. In tal caso la Sede apostolica ed i suoi organi hanno titolo per pretendere non già la semplice 'non ingerenza' dagli affari patrimoniali, sancita dall'art. 11 del Trattato, e non solo l'applicazione dei principi di diritto internazionale generale in materia di immunità giurisdizionali, oggi direttamente vigenti in Italia in forza dell'art. 10, primo comma, Cost.", posizione coerente con l'impostazione giurisprudenziale criticata dal sopra citato **MARGIOTTA BROGLIO F.**, *Enti centrali della Chiesa ecc.*

¹³ Esponente "capofila" possiamo ritenere **CIPROTTI P.**, *Diritto ecclesiastico*, II ed., Padova, Cedam, 1964, p. 106.

¹⁴ Linea che possiamo ricondurre principalmente a **FINOCCHIARO F.**, voce *Enti centrali della Chiesa cattolica*, in *Enc. Giur. Treccani*, vol. XII, pp. 1-6, qui p. 5. Tale argomentazione non risulta ripresa dall'Autore nel recentissimo **FINOCCHIARO F.**, *La Radio Vaticana, la giurisdizione italiana e la Costituzione*, in *Dir. Eccl.* 2002, II, pp. 41-44

¹⁵ Come sostiene **MARGIOTTA BROGLIO F.**, *Enti centrali della Chiesa e Istituto per le opere di religione. Considerazioni sull'interpretazione dell'art. 11 del trattato lateranense*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1988, pp. 543-553. Recentemente tale argomentazione è stata ripresa anche da **FINOCCHIARO F.**, *La Radio Vaticana, la giurisdizione italiana e la Costituzione*, in *Dir. Eccl.* 2002, II, pp. 41-44, qui 43.

¹⁶ Prima della notifica del decreto di citazione del 5 settembre 2001 ai dirigenti della Radio Vaticana, Italia e Santa Sede avevano proceduto a nominare una commissione bilaterale che aveva risolto il problema dei diversi limiti, rispettivamente adottati in ordine alle emissioni di onde elettromagnetiche, con la firma dell'accordo 8 giugno 2001, raggiunto, per quanto riguarda l'Italia sulla scorta della risoluzione dell'VIII Commissione della Camera dei Deputati del 21 dicembre 2000 e dell'Appunto del Servizio del Contenzioso Diplomatico del Ministero degli Affari Esteri del 9 marzo 2000 (appunto citato nella annotata sentenza).

¹⁷ Il citato **D'AVACK P.A.**, *Chiesa, S. Sede e Città del Vaticano nel jus publicum ecclesiasticum*, Firenze, Casa Editrice Poligrafica Universitaria, 1937, è fortemente critico nei confronti di chi accusa i redattori dei Patti lateranensi di trascuratezza o di inadeguata collocazione di disposizioni in uno o nell'altro di tali Patti. Estremamente rigorosa e sempre significativa della portata della disposizione sarebbe invece, per il Maestro, tale collocazione. Vedi sub nota 24 a p. 220.

successivo alla creazione di quello che sarebbe diventato l'art. 30 del Concordato¹⁸. In altre parole, all'atto del trasferire una disposizione dal Trattato al Concordato, gli incaricati delle trattative si sarebbero "dimenticati" di espungere la disposizione originaria dal Trattato lasciando in piedi una norma che, se limitata al divieto di ingerenza amministrativa, sarebbe un inutile doppione, appunto, dell'art. 30¹⁹ del Concordato che ne avrebbe assunto tutto il contenuto²⁰.

Ulteriore argomentazione di supporto a questa linea dottrinale²¹ prende le mosse dall'interpretazione data dopo la stipulazione dei Patti, dal Guardasigilli Rocco dell'espressione "non ingerenza" contenuta nel Concordato per escludere che la collocazione nel Trattato lateranense dell'art. 11 avesse un qualche significato in ordine alla concessione di immunità funzionale dalla giurisdizione²².

Giova ricordare, al contrario, che l'art. 11 del Trattato lateranense nasce in quella fase delle trattative nella quale si cerca di risolvere il problema della limitata estensione territoriale

¹⁸ Come abbiamo detto, primo ad assumere questa posizione (che tra l'altro non distingue tra art. 11 del Trattato ed art. 27 del Concordato) ci sembra essere stato **CIPROTTI P.**, *Diritto ecclesiastico*, II ed., Padova, Cedam, 1964, p. 106: "L'esenzione, sia per essi che per gli enti gestiti dalla Santa Sede in Italia, riguarda l'ingerenza dall'autorità amministrativa, ma non toglie che essi possano agire o in taluni casi anche essere convenuti presso i competenti tribunali italiani (il che è indirettamente confermato dall'art. 4 della Convenzione 6 sett. 1932 per la notificazione degli atti in materia civile e commerciale)." Nella prima edizione del volume, del 1959, dove tale brano poteva essere letto a p. 83, l'affermazione restava priva di indicazione di fonti. Nella seconda edizione, che abbiamo citato, viene invece aggiunto, a mò di motivazione, quanto segue "La disposizione dell'art. 11 Tratt. È in sostanza una ripetizione di norme che già risultano dall'art. 30, 1-2, relativamente a tutti gli enti ecclesiastici. Essa fu formulata, con diversa dizione, fin dal primo progetto di concordato, fin dal primo progetto di Concordato; rimase in alcuni dei progetti successivi; venne poi trasportata nel Trattato come in sede più appropriata, e non fu tolta quando fu formulata la norma che poi divenne l'art. 30, 1, Conc." Di tali passaggi vengono poi indicate le fonti.

¹⁹ Come dice appunto il sopraccitato **CIPROTTI P.**, *Diritto ecclesiastico*, II ed., Padova, Cedam, 1964, p. 106 e come sostiene, ma in negativo, per togliere valore alla limitazione della non ingerenza alla sola attività amministrativa, Mauro in da **MAURO T.** *Il caso IOR a Palazzo della Consulta. Problemi di legittimità costituzionale dell'art. 11 del Trattato lateranense*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1987, pp. 143-147, qui pp. 146-147.

²⁰ In tempi recenti, analoga ricostruzione dell'iter formativo del Trattato, tutta incentrata sull'oggetto esclusivamente amministrativo della non ingerenza prevista nell'art. 11 del Trattato lateranense, è stata prospettata anche da **FINOCCHIARO F.**, *Il Giubileo fa nuovamente giubilare la giurisdizione italiana*, nota a Corte d'Appello di Roma, 4 maggio 2000, Real Gest c. Peregrinatio ad Petri Sedem, in *Giust. Civ.*, 2001, I, pp. 225-229, qui p. 229.

²¹ Così **BARBUTO V.**, *Ancora qualche considerazione in margine alla vicenda I.O.R. – Banco Ambrosiano*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1989/1, pp. 533-558, qui 554 nel testo e sub nota 43, dopo aver tratto dalla collocazione nella primitiva bozza di art. 45 Conc. Il convincimento della natura amministrativa della non ingerenza richiesta dalla S. Sede, porta a sostegno l'interpretazione del Guardasigilli Rocco relativa all'art. 27 del Concordato...

²² La citazione del Ministro Rocco, della quale non vengono riportati gli estremi, è evidentemente tratta da *Atti della Commissione mista dei delegati della Santa Sede e del Governo italiano per predisporre l'esecuzione del Concordato (11 aprile – 25 novembre 1929) e altri documenti connessi*, a cura di **CIPROTTI P.**, Milano, Giuffrè, 1968, pp. 210-211, qui p. 211. La citazione non solo è relativa, appunto, all'art. 27 del Concordato, ma è presa da una lettera del 1° maggio 1929 del Ministro Rocco avente ad oggetto: "Interpretazione dell'art. 27 del Concordato – Edifici monumentali ceduti alla S. Sede" che riafferma la volontà del Governo italiano dell'epoca di non esentare "gli enti ... gestiti dalla Santa Sede in Italia nonché i Collegi per le missioni" dal rispetto, per gli edifici monumentali ceduti dall'Italia alla Santa Sede, della normativa sul patrimonio storico, artistico ed archeologico nazionale. Qui si parla di tutela del bene culturale, innanzi tutto. Tale interpretazione del Ministro Rocco, data comunque "dopo" la firma dei Patti, riguarda norma diversa che non si occupa di "Enti centrali" e che è contenuta nel Concordato, e che ha con l'art. 11 in comune solo l'espressione "ingerenza". L'interpretazione suddetta è poi, come detto, limitata solo ad un aspetto di "ingerenza" estremamente limitata e, comunque, proprio prevalentemente di natura "amministrativa". Senza contare che, a restringerne ulteriormente la portata, il Ministro Rocco premette che questa "ingerenza" non può estendersi agli immobili di cui agli artt. 13-14-15 del Trattato, proprio per il loro rapporto con le funzioni istituzionali della Santa Sede.

della Città del Vaticano e della conseguente impossibilità di allocare in 44 ettari (in gran parte occupati dalla Basilica Vaticana) tutti gli uffici della Santa Sede. In quella fase si propose di affiancare a tale Città un'area molto più vasta, estesa fino a tutta Villa Pamphili in regime di extraterritorialità. In tale circostanza Barone (negoziatore italiano) sostenne che anche sulle aree extraterritoriali, “*destinate all'esplicamento di funzioni del governo centrale della Chiesa... il Papa godrà di una posizione assolutamente sovrana, senza possibilità – nemmeno giuridica – di ingerenze da parte del Governo italiano*”²³.

Successivamente, in una fase caratterizzata dal rallentamento delle trattative dovuto alla malattia che porterà alla morte di Barone, avvennero due fatti che ci forniscono utili elementi interpretativi circa la portata dell'art. 11 del Trattato lateranense: il 26 ottobre 1928, infatti, il Papa, per “prevenire” la ventilata ostilità del Re e degli ambienti monarchici²⁴ alla Conciliazione e togliere loro per quanto possibile argomenti, si dichiarò disposto ad accettare una soluzione territoriale più limitata di quella che pur gli veniva offerta²⁵, e, diremmo “conseguentemente”, il 27 novembre l'Avv. Pacelli, su incarico del Card. Gasparri, provvide a redigere quello che diventerà l'art. 11 del Trattato²⁶ e che tratta ancora di enti eterogenei (enti centrali, enti gestiti direttamente dalla Santa Sede, Santuari ecc.)²⁷.

Tale testo probabilmente non fu neppure letto da Barone²⁸, a causa dell'interruzione delle trattative causata prima dalla malattia e poi dalla morte dell'incaricato italiano.

Le trattative vennero assunte direttamente da Mussolini l'8 gennaio²⁹ 1929 ed esordirono, proprio in tema di concessioni territoriali, con la sua dichiarazione di soddisfazione per le rinunzie comunicate dalla Santa Sede³⁰.

In questa fase si evidenzia l'intenzione italiana di ridurre al minimo le categorie di enti in favore dei quali prevedere l'esenzione dall'ingerenza dello Stato italiano³¹.

²³ In **PACELLI F.**, *Diario della Conciliazione. Con verbali e appendice di documenti*. A cura di Michele Maccarone, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 1959, Appendice, pp. 336-337.

²⁴ **PACELLI F.**, *Diario della Conciliazione...*, Diario, p. 99-100.

²⁵ Mussolini dichiara, nel discorso alla Camera, di aver avuto tale notizia l'8 novembre 1928 e che essa ha segnato una svolta decisiva. Così in **MUSSOLINI B.**, *Gli Accordi del Laterano. Discorsi al Parlamento*, Libreria del Littorio, Roma, 1929, p. 74: “È dall'8 novembre 1928 che le trattative volgono, si può dire, a compimento, perché il Papa mi fa sapere che rinuncia a Villa Doria Pamphilj e al territorio intermedio”

²⁶ Il fatto è raccontato, sotto “27 novembre 1928” nel diario di Pacelli, vedi **PACELLI F.**, *Diario della Conciliazione...*, p. 107, e il testo dell'articolo redatto da Pacelli lo troviamo a p. 388.

²⁷ **PACELLI F.**, *Diario della Conciliazione...*, appendice, p. 388: “Art. 12 (nuovo). *Gli enti centrali della Chiesa Cattolica e quelli gestiti direttamente dalla Santa Sede anche fuori di Roma ed i Collegi Missionari esistenti in Italia sono esenti da ingerenze da parte dello Stato italiano e dalla conversione nei riguardi dei beni immobili. È del pari abolita qualsiasi ingerenza dell'autorità civile sui Santuari esistenti in Italia, sui beni, Istituti ed Opere annesse; la loro amministrazione spetterà alla Santa Sede*”. Giova osservare che questo articolo, che poi verrà scisso nell'art. 11 del Trattato e nell'art. 27 del Concordato mostra due tipi di tutela, una nei confronti dello Stato, l'altra nei confronti “dell'autorità civile”. La seconda fattispecie poi, sembra incentrata, a differenza della prima, sulla amministrazione.

²⁸ Stando al diario di Pacelli (**PACELLI F.**, *Diario della Conciliazione...*, Diario, p. 107-111) nel momento della consegna – peraltro non esplicitata nel diario stesso ma presumibilmente avvenuta il 30 novembre 1928 – si evidenziano le gravi condizioni di salute del Barone che non sembra più in grado di affrontare la revisione comune dei testi. Le trattative, pertanto restano bloccate fino alla sua morte, avvenuta nella notte tra il 3 ed il 4 gennaio 1929.

²⁹ V. i verbali riportati da Pacelli (**PACELLI F.**, *Diario della Conciliazione...*, Verbali, p. 157 ss.)

³⁰ Infatti “*Mussolini dichiara di aver molto apprezzato la riduzione di territorio generosamente proposta dal S. Padre*”

³¹ **FINOCCHIARO F.**, *Il Giubileo fa nuovamente giubilare la giurisdizione italiana*, nota a Corte d'Appello di Roma, 4 maggio 2000, Real Gest c. Peregrinatio ad Petri Sedem, in *Giust. Civ.*, 2001, I, pp. 225-229, qui p. 229, vede in questo progressivo spostamento di contenuto normativo dal Trattato al Concordato una prova della natura meramente amministrativa dell'ingerenza vietata dall'art. 11 del Trattato. A noi sembra di poter trarre una conclusione diametralmente opposta: i negoziatori italiano hanno voluto ridurre al minimo il novero degli enti immuni, limitandosi a quelli strettamente connessi con l'esercizio della potestà di governo della Chiesa

Mentre si continuava a discutere anche sull'art. 11 del Trattato lateranense, le trattative si bloccarono a causa del contrasto sui controlli che la Direzione Generale dei Culti avrebbe voluto mantenere sugli enti ecclesiastici italiani. Il 28 gennaio 1929³² Pacelli comunicò che per il Papa la libera amministrazione degli enti ecclesiastici italiani era *conditio sine qua non* per la conciliazione.

Così, per risolvere questo contrasto, il 29 gennaio comparve l'art. 30 del Concordato³³.

Il 4 febbraio, cioè ad art. 30 del Concordato praticamente redatto, si tornò a parlare dell'art. 11 che, su richiesta di Rocco, vide ancor più ristretto il numero degli enti immuni, a questo punto ridotti ai soli enti centrali, mentre gli enti gestiti dalla S. Sede fuori di Roma vennero trasferiti all'art. 27 del Concordato³⁴.

Non corrisponde quindi alla verità storica che l'art. 11 del Trattato sia stato “*dimenticato*” nel Trattato dopo la stesura dell'art. 30 del Concordato. Infatti, a parte il fatto che l'oggetto delle due disposizioni è assai diverso, l'art. 11 del Trattato è stato discusso fino alla fine, anche con il contributo di competenza tecnica e di attenzione alle sfumature apportato dal Ministro Rocco.

Per capire quindi la portata dell'art. 11 va considerata l'ossessione dei negoziatori italiani, ed in special modo di Mussolini, di non incorrere nelle critiche degli ambienti monarchici e nazionalistici che mal sopportavano cessioni di “Patrio Suolo”, ossessione che porterà a dispute addirittura il giorno 10 febbraio 1929³⁵.

Di fronte a tale pressione italiana, dopo la stesura dell'art. 11 del Trattato lateranense la Santa Sede non assunse atteggiamenti intransigenti, evidentemente perché paga di un'interpretazione di quella disposizione coerente con l'affermazione di Barone dalla quale aveva preso le mosse la progressiva rinuncia alle pretese territoriali, ossia che sugli “enti centrali” allocati in aree extraterritoriali “*il Papa godrà di una posizione assolutamente sovrana, senza possibilità – nemmeno giuridica – di ingerenze da parte del Governo italiano*”³⁶.

Ancorare, quindi, la pretesa limitazione del divieto di non ingerenza ad interventi di tipo amministrativo, alle risultanze delle trattative per la Conciliazione ci sembra non esatto: l'art. 30 del Concordato è stato redatto prima che si chiudessero le trattative sull'art. 11 del Trattato, che non può essere visto come un mero “scarto di lavorazione” del quale ci si è dimenticati in corso d'opera. Esso invece viene richiesto dalla Santa Sede quando è risultato chiaro che la sovranità sul solo territorio dello Stato della Città del Vaticano poteva servire al massimo a “radicare” formalmente l'indipendenza del Papa, ma non a garantirle essa sola “l'assoluta indipendenza per l'adempimento della Sua alta missione nel mondo”³⁷.

universale, ossia a quegli enti che dovevano essere immuni per far salva la sovranità stessa della Santa Sede, depennando tutti quegli altri enti pur dipendenti dalla Santa Sede non partecipi di tali alte funzioni.

³² V. PACELLI F., *Diario della Conciliazione...*, Diario, p. 119.

³³ V. PACELLI F., *Diario della Conciliazione...*, verbali, p. 183 e appendice p. 469.

³⁴ V. PACELLI F., *Diario della Conciliazione...*, verbali, p. 191.

³⁵ Alla vigilia della firma dei Patti, si discuteva circa la possibilità di inserire nel territorio vaticano anche una cancellata ed un'area di rispetto (500 metri quadrati in tutto) dinanzi al Palazzo del Santo Uffizio. In relazione a questi 500 metri quadrati, l'Avv. Pacelli verrà ricevuto, nell'arco della giornata del 10 febbraio 1929, ben tre volte dal Papa il quale, dopo la seconda udienza, deciderà di rinunciare non solo a cancellata e fascia di rispetto, ma persino alla incontestata sovranità sul Palazzo medesimo, limitandosi a richiederne l'extraterritorialità. Ciò ci è riportato nel diario di Pacelli (PACELLI F., *Diario della Conciliazione...*, Diario, p. 125, che parla anche della “meraviglia” di Mussolini di fronte a tale rinuncia) e nel discorso alla Camera riportato in MUSSOLINI B., *Gli Accordi del Laterano. Discorsi al Parlamento*, Libreria del Littorio, Roma, 1929, p. 75, nel quale il Presidente del Consiglio sosterrà che tale rinuncia era stata motivata dalla volontà del Santo Padre di non mettere in imbarazzo lui, custode dell'integrità territoriale della Patria.

³⁶ PACELLI F., *Diario della Conciliazione...*, appendice, pp. 336-337.

³⁷ Come recita la premessa al Trattato lateranense,

Comunque notiamo che lo stesso Ciprotti, capofila di questa posizione dottrinale, lascia degli spazi di ambiguità nella posizione espressa, infatti la sua affermazione “*in taluni casi anche essere convenuti...*” lascia aperto il problema di quali siano tutti “*gli altri casi*” nei quali (evidentemente) gli enti centrali non possono essere convenuti.

Casi che, correttamente, possono essere individuati in quelli nei quali gli enti centrali operano nell’esercizio delle proprie specifiche funzioni istituzionali, in ossequio alla tradizionale distinzione tra atti *jure imperii* ed atti *iure privatorum* elaborata in relazione agli Stati esteri.

La posizione, poi, autorevolmente sostenuta, secondo la quale l’esercizio della giurisdizione penale non è un’ingerenza ma il ristabilimento di un equilibrio violato con la commissione del reato³⁸; è indubbiamente suggestiva ma non tiene conto del fatto che in una realtà quale quella dei rapporti tra Italia e Santa Sede sono inevitabili continue interferenze tra i due ordinamenti, e che specialmente in tale ambito, quindi, anche la scelta dello Stato di configurare una particolare fattispecie come reato è già un esercizio di sovranità che può, in ipotesi, interferire con l’azione dell’altro soggetto sovrano cui si volesse imporre il rispetto.

In altre parole non può dirsi che l’ordinamento statale stia immobile con le sue fattispecie penali fisse in un empireo cristallizzato in cui irrompe l’azione dell’ente centrale che introduce una “violazione” alla quale lo Stato reagisce (senza “ingerenza”) solo al fine di ristabilire l’ordine violato. Può accadere anche che lo Stato qualifichi come illecito un comportamento che ha in precedenza concordato bilateralmente come lecito per gli enti dell’altro soggetto sovrano.

Per tali ragioni classicamente si sono ritenuti i soggetti sovrani (per gli atti *jure imperii*) non penalmente responsabili secondo il principio del *par in parem non habet jurisdictionem*³⁹, - salva la eventuale responsabilità di diritto internazionale - perché si è considerato inammissibile che un soggetto sovrano dovesse soggiacere nell’esercizio di proprie attività istituzionali alle scelte di politica criminale effettuate all’interno del proprio ordinamento da altro soggetto sovrano.

Proprio la vicenda della Radio Vaticana costituisce una “cartina tornasole” dell’esattezza di quanto diciamo: nella fattispecie non sono state le emissioni elettromagnetiche della Radio Vaticana ad infrangere un ordine precedente. I problemi sono sorti – come vedremo - dalla diversa scelta di valori-limiti a dette emissioni, in linea con i

³⁸ Linea che possiamo ricondurre principalmente a **FINOCCHIARO F.**, voce *Enti centrali della Chiesa cattolica*, in *Enc. Giur. Treccani*, vol. XII, pp. 1-6, qui p. 5. Osserviamo che tale argomentazione non risulta ripresa nel recentissimo **FINOCCHIARO F.**, *La Radio Vaticana, la giurisdizione italiana e la Costituzione*, in *Dir. Eccl.* 2002, II, pp. 41-44

³⁹ Recentemente, in un processo civile nel quale una organizzazione sindacale italiana chiedeva di «condannare gli Stati Uniti d’America ed il loro Governo», in via principale, «a cessare del tutto e nel modo assoluto l’attività pericolosa accertata, evitando tra l’altro il sorvolo del territorio della provincia autonoma di Trento mediante velivoli da guerra»; le Sezioni unite civili, con la sentenza 3 agosto 2000, n. 530 hanno definito la portata del principio *par in parem non habet jurisdictionem* in termini che ci sembra travalichino la sola area civilistica: «Il precetto dell’immunità della giurisdizione civile dello Stato estero è sancito da una norma consuetudinaria internazionale, attualmente in vigore nell’ordinamento italiano in virtù della norma di adeguamento automatico di cui all’articolo 10 comma 1 della Carta costituzionale. Come è unanimemente riconosciuto, esso precetto comporta, non già l’insussistenza di qualsiasi tutela giudiziaria nei confronti dello Stato estero, sebbene soltanto, ed unicamente, la preclusione a che i giudici di uno Stato diverso da quello convenuto (quand’anche quelli nazionali dell’attore e competenti secondo le convenzioni internazionali sulla materia oggetto del giudizio) conoscano di una domanda proposta nei confronti dello Stato estero convenuto: da ciò, appunto, l’usuale definizione della regola col brocardo *par in parem non habet iurisdictionem*.» In altre parole, il principio *par in parem non habet iurisdictionem* consente comunque che a giudicare sul fatto sia un giudice dello Stato estero.

parametri europei quelli adottati dalla Radio Vaticana, più rigorosi e frutto di un diverso approccio anche scientifico, quelli assunti successivamente dall'Italia.

La giurisprudenza⁴⁰ ha di norma letto – più o meno consapevolmente - le garanzie ex artt. 8, 10, 11, 13, 14, 15 e 16 del Trattato come degli adattamenti, alla particolare situazione dei rapporti tra Stato italiano e Santa Sede, di istituti e norme di diritto internazionale.

In tale ottica l'origine ultima dell'art. 11 del Trattato dovrebbe essere ricercata in una norma consuetudinaria internazionale che la disposizione del Trattato avrebbe solo ribadito ed adattato ai peculiari rapporti tra la Santa Sede e l'Italia.

Il divieto di ingerenza sarebbe pertanto una particolare forma della garanzia riconosciuta nell'ordinamento internazionale a tutti i rappresentanti di organi di soggetti sovrani operanti in un ordinamento straniero.

Parliamo della c.d. “*immunità funzionale*”⁴¹ (diversa dalla “*immunità assoluta*” prevista, nella materia che ci occupa, ad es. per il Sommo Pontefice ex art. 8 Trattato, ovvero, più in generale, per i Capi di Stati stranieri) che tutela l'agente dell'organo o dell'ente dello Stato straniero limitatamente al compimento degli atti d'ufficio.

Il fondamento di tale immunità va ricercato in un principio generale dell'ordinamento internazionale di origine consuetudinaria, teso a salvaguardare l'indipendenza e l'autonomia degli enti sovrani⁴² di diritto internazionale⁴³. Tale principio risulta, comunque, riconosciuto nei confronti della Santa Sede anche da parte di Stati con i quali non è stata bilateralmente

⁴⁰ LACROCE L., *Enti gestiti direttamente dalla Santa Sede e giurisdizione dello Stato italiano*, in *Dir. Eccl.*, 2000, II, pp. 82-93, qui 85: “*Come è noto, le sezioni unite della Cassazione, con il loro consolidato orientamento giurisprudenziale, hanno risolto tali questioni applicando, in via generale, ai rapporti tra Stato e Chiesa gli stessi principi fatti valere per gli atti compiuti in Italia da enti stranieri*”. Vedi la giurisprudenza ivi citata.

⁴¹ V. ad es. PAGLIARO A., voce *Immunità (diritto penale)*, in *Enc. Dir.*, vol. XX, Giuffrè, Milano, pp. 172-186, qui p. 216: “*I Ministri per gli affari esteri, i Presidenti del Consiglio, gli agenti diplomatici e i membri delle legazioni di Stati esteri godono, al pari di tutti gli altri organi stranieri, di un'immunità per i fatti commessi nell'esercizio delle loro funzioni (immunità funzionale)*”.

⁴² Segnaliamo che SCISO E., *Inquinamento elettromagnetico: sottrazione alla legge o immunità dalla giurisdizione per gli impianti di Radio vaticana in Italia*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1991, pp. 738-745, qui 745, concludendo la sua illustrazione dei profili internazionalistici connessi al processo (allora in corso) contro i dirigenti della Radio Vaticana, sostiene che “*è stata da alcuni ipotizzata a certe condizioni la responsabilità personale dell'individuo-organo per attività condotte nell'esercizio di funzioni, anche in ipotesi diverse da quelle tradizionalmente riconducibili alla responsabilità penale internazionale dell'individuo e, cioè, relativamente all'esercizio all'estero di attività d'ufficio non specificatamente tutelate dal diritto internazionale*” e su tale linea cita “*De Sena, Diritto internazionale e immunità degli organi statali, Milano, 1996, in specie p. 196 ss.*” posizione che ci sembra minoritaria in dottrina. Per una riaffermazione della posizione tradizionale v. la recente giurisprudenza della International Court of Justice, soprattutto nel *Case concerning the arrest warrant of 11 april 2000 (Democratic Republic of the Congo v. Belgium)*, deciso con sentenza 14 febbraio 2002, n. 121, dove venivano in considerazione addirittura crimini contro l'umanità che sarebbero stati compiuti da un Ministro della Repubblica Democratica del Congo, contro il quale in Belgio era stato emesso un mandato di cattura internazionale. Il comportamento del Belgio è stato censurato dalla Corte che ha ritenuto già la mera circolazione del mandato di cattura una violazione del diritto internazionale. V. edì la decisione in http://www.icj-cij.org/icjwww/idocket/icoBE/icoBEjudgment/icoBE_judgment_20020214.PDF

⁴³ E quindi, a rigore, anche della Santa Sede, tant'è vero che sovente la giurisprudenza ha applicato direttamente la norma internazionale non citando neppure l'art. 11 del Trattato. Così è avvenuto, per restare ancorati a vicende che hanno avuto come parte la Radio Vaticana con: Cass. Sez. Un. Civili, 5 luglio 1982, n. 4005, in *Dir. Eccl.*, 1982, II, pp. 610-613; Pretura di Roma, Ord. 15 dicembre 1987, in *Dir. Radiodiffusioni*, 1987, pp. 602-605.

fissata alcuna norma analoga a quella contenuta nell'art. 11 del Trattato lateranense⁴⁴, e comunque appare costantemente rivendicato dalla diplomazia vaticana⁴⁵.

La giurisprudenza, come dicevamo ha sostanzialmente proceduto dando per scontata l'identità di contenuti tra l'immunità funzionale di diritto consuetudinario e quella esplicitata nell'art. 11 del Trattato lateranense, interpretando quest'ultima alla luce della prima⁴⁶.

L'art. 11 del Trattato lateranense sancirebbe il principio di non ingerenza esclusivamente con riferimento all'attività degli organi centrali e dunque con riguardo alle sole attività che le persone fisiche pongano in essere nell'esercizio delle funzioni loro demandate. Essa verrebbe, inoltre, dettata nel contesto di una regolamentazione pattizia dei rapporti tra due ordinamenti sovrani nel cui ambito si riconosce l'autonomia di entrambi e, dunque, si ribadisce quell'obbligo di salvaguardia dell'altrui indipendenza che costituisce il fondamento, appunto, dell'immunità funzionale.

In tale ottica non si potrebbe ritenere che, così interpretato, l'art. 11 del Trattato lateranense finirebbe con l'essere un inutile doppione di un principio comunque cogente per le due Parti. Infatti, secondo la Cassazione⁴⁷ il nucleo centrale dell'art. 11 del Trattato

⁴⁴ Così nelle Filippine: v. Philippines, Supreme Court, 1 December 1994, *The Holy See v. Starbright Sales Enterprises*, in *International Law report*, vol. 102, pp. 163-173, dove è stata ritenuta attività *jure imperii* – e quindi sottratta alla giurisdizione del giudice filippino - la vendita da parte della Santa Sede di un terreno precedentemente acquisito per l'edificazione di una Nunziatura.

⁴⁵ Così in una recentissima vicenda statunitense (concretizzatasi, al momento in due cause californiane: *Alperin v. I.O.R.* e *Zivcovich v. I.O.R.*), la Santa Sede inviava la nota verbale n. 8261/00/RS del 23 ottobre 2000, nella quale esige il rispetto delle procedure previste nei rapporti con soggetti sovrani.

⁴⁶ La giurisprudenza successiva al caso I.O.R. ha oscillato tra il limitare tale immunità ai soli atti *iure imperii* e assumere una lettura ampia di essa. Così Corte d'Appello di Roma, 4 maggio 2000, *Real Gest c. Peregrinatio ad Petri Sedem*, ha escluso anche la possibilità di intervento giurisdizionale su attività di tipo turistico-commerciale, incorrendo nella critica radicale di **FINOCCHIARO F.**, *Il Giubileo fa nuovamente giubilare la giurisdizione italiana*, in *Giust. Civ.*, 2001, I, pp. 227-229, che ha ribadito la propria lettura dell'art. 11 del Trattato, e la critica più limitata di **LACROCE L.**, *Tutela civile dei diritti tra giurisdizione statale e giurisdizione ecclesiastica*, in *Dir. Eccl.*, 2000, II, pp. 367-378, il quale rimprovera alla sentenza di non aver saputo distinguere tra gli atti connessi alla funzione di governo ed alla missione pastorale della Chiesa e gli atti di natura privatistica. Analoga posizione era già stata assunta dallo stesso autore nel commentare favorevolmente, su tale punto, Tribunale di Brescia, 9 luglio 1999, Gruppo editoriale "V" c. Santa Sede in proprio e per conto della Biblioteca Vaticana, in *Dir. Eccl.*, 2000, II, pp. 77-82, v. **LACROCE L.**, *Enti gestiti direttamente dalla Santa Sede e giurisdizione dello Stato italiano*, in *Dir. Eccl.*, 2000, II, pp. 82-93. Vedi altresì la nota adesiva alla medesima sentenza di **VIGLIENO C.**, *Cenni circa la giurisdizione sugli enti centrali della Chiesa Cattolica*, in *Dir. Eccl.*, 2001, II, pp. 60-63. Analoga esclusione delle attività imprenditoriali dall'immunità giurisdizionale è contenuta in Ord. Tribunale di Roma, 17 febbraio 1998, *Pianeta Immagine s.r.l., Enel s.p.a., Edizioni Musei Vaticani, Pontificia Commissione per lo Stato Città del Vaticano, Pianeta Immagine di Luciano Ronconi & C. s.n.c.*, in *Dir. Eccl.*, 1998, II, pp. 443-449, con nota critica di **CAVANA P.**, *Sui limiti della giurisdizione italiana nei confronti degli organi dello S.C.V. (ovvero sulla statualità di quest'ultimo)*, in *Dir. Eccl.*, 1998, II, pp. 449-465, il quale innanzi tutto lamenta che la fattispecie oggetto della sentenza avrebbe dovuto ricadere sotto il principio "*par in parem non habet jurisdictionem*", venendo in gioco un organo di vertice dello S.C.V. (p. 455), e poi rigetta la ricostruzione dell'ordinanza secondo la quale la sfera di sovranità dello S.C.V. sarebbe limitata soltanto a quanto appaia ricollegabile alle finalità primarie di culto della Chiesa cattolica (p. 457). Dopo il Caso I.O.R. anche la giurisprudenza relativa alla giurisdizione su cause civili nei confronti di stati esteri ha avuto una evoluzione in senso restrittivo. Ci sembra infatti che si sia progressivamente sostituito il criterio della natura dell'atto a quello del *petitum* (patrimoniale o non patrimoniale). La Corte di Cassazione, cioè, vista la difficoltà di individuare uno stabile criterio discrezionale fra atti *jure imperii* ed atti *jure gestionis* ha abbandonato la tradizionale distinzione, per giungere ad affermare la giurisdizione del giudice italiano tutte le volte in cui il *petitum* sostanziale dedotto in giudizio attenga a questioni retributive o di carattere meramente patrimoniale. Fuori da tali ipotesi, invece, il giudice italiano non potrà conoscere del rapporto di lavoro dedotto in giudizio in quanto coperto da immunità dalla giurisdizione. Recenti esempi di questa tendenza possono essere visti in Cass. Civ., 12 marzo 1999, n. 119, *Ecole française de Rome c. Guadagnino* e Cass. Civ. 15 luglio 1999, n. 395, *Ambasciata del Regno dell'Arabia Saudita c. Al Bayaty Khalil*.

⁴⁷ Citiamo qui la più volte richiamata Cass. Sez. V pen., 17 luglio 1987, n. 3932, in *Dir. Eccl.*, 1988, II, p. 157 (la massima) e pp. 166-169, qui p. 167, colonna di destra.

lateranense sarebbe da ricercarsi non tanto nella parte della disposizione che ribadisce per gli enti centrali della Chiesa l'immunità che spetterebbe comunque loro in quanto organi di un ente sovrano straniero, ma nell'inciso "salvo le disposizioni delle leggi italiane concernenti gli acquisti dei corpi morali". Secondo tale lettura la disposizione sarebbe stata dettata non tanto dall'intento di ribadire bilateralmente un'immunità consuetudinariamente riconosciuta dall'ordinamento internazionale, quanto, al contrario, per limitarne la portata consentendo comunque allo Stato di intervenire per impedire la ricostituzione della "manomorta" ecclesiastica.

L'immunità funzionale del funzionario dell'ente centrale, in questa ottica, si risolverebbe, come per l'agente dello Stato estero, nel riconoscimento del fatto che egli agirebbe esercitando le proprie funzioni istituzionali, nell'ambito dell'esercizio di un diritto o dell'adempimento di un dovere⁴⁸.

Tale lettura è stata criticata in dottrina⁴⁹, in quanto l'immunità riconosciuta dal diritto internazionale non sarebbe invocabile nel caso degli enti centrali della Chiesa cattolica sia per la natura diversa che ha la Chiesa nei confronti degli Stati esteri, sia perché nel caso dell'art. 11 del Trattato mancherebbero tutti quegli strumenti propri del diritto internazionale atti ad identificare con certezza i soggetti immuni⁵⁰.

La prima parte dell'argomentazione appare legata ad una particolare ricostruzione del rapporto tra lo I.O.R. e, appunto, la Chiesa universale – ricostruzione che negherebbe la possibilità di un rapporto tra lo I.O.R. e la Santa Sede – e non ci sembra quindi invocabile al di fuori di tale fattispecie (ossia quando sia incontestato il rapporto tra l'ente e la Santa Sede che è indiscutibilmente soggetto di diritto internazionale).

Più delicata, perché coglie uno dei nodi critici di tutta la questione⁵¹, è la seconda argomentazione.

Ma i lamentati inconvenienti dovuti alla difficoltà di individuare gli enti centrali ed i soggetti immuni⁵² non ci sembra che possano essere insormontabili, al punto di radicare addirittura profili d'illegittimità costituzionale⁵³ dell'art. 11 del Trattato, come paventa la dottrina. Infatti la giurisprudenza⁵⁴, come abbiamo visto ed anche, in passato, la prassi

⁴⁸ Così giustifica l'immunità funzionale **PAGLIARO A.**, voce *Immunità (diritto penale)*, in *Enc. Dir.*, vol. XX, Giuffrè, Milano, pp. 172-186, qui p. 216.

⁴⁹ **MARGIOTTA BROGLIO F.**, *Enti centrali della Chiesa e Istituto per le opere di religione. Considerazioni sull'interpretazione dell'art. 11 del trattato lateranense*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1988, pp. 543-553.

⁵⁰ Tale argomentazione è stata recentemente sostenuta anche da **FINOCCHIARO F.**, *La Radio Vaticana, la giurisdizione italiana e la Costituzione*, in *Dir. Eccl.* 2002, II, pp. 41-44, qui 43.

⁵¹ Tant'è che prudentemente in dottrina c'è chi da tempo consiglia alle parti di fissare confini certi a tutta questa problematica. Così Cardia, tornando recentemente su quanto già sostenuto in **CARDIA C.**, *Le prospettive di riforma*, in *Queste istituzioni*, 1982, 2° sem., pp. 29-31, qui p. 31 dove aveva affermato la necessità di azioni "a livello pattizio volto a chiarire il contenuto ed i limiti del concetto di ente centrale della Chiesa e dell'impegno statale di non ingerenza" è tornato sul tema in **CARDIA C.**, *Manuale di diritto ecclesiastico*, II ed., Il Mulino, Bologna, [2001], p. 284, dove riafferma che dato che gli enti centrali possono mutare nel tempo, ovvero che la Santa Sede potrebbe voler vedere inclusi in tale categoria anche enti esterni alla Curia, dovrebbe "concordare con lo Stato un elenco che faccia stato, salvo aggiornamento periodico".

⁵² Non ci sembra, comunque, che sempre in diritto internazionale all'immunità corrisponda una identificazione puntuale delle singole persone immuni. Ad esempio, laddove si parla di immunità di truppe straniere non vengono identificati i singoli militari.

⁵³ La disposizione dell'art. 11 del Trattato, una volta correttamente compresa nel suo significato lessicale, introduce una limitazione convenzionale alla sovranità dello Stato italiano assolutamente espressa ed esplicita (e quindi al riparo da dubbi di illegittimità costituzionale).

⁵⁴ Proprio nella vicenda I.O.R.. Al riguardo i criteri assunti nella annotata sentenza, dedotti da giurisprudenza e dottrina, sono rilevanza costituzionale nell'ordinamento giuridico di appartenenza, la personalità giuridica, l'autonomia patrimoniale e lo svolgimento di attività istituzionale (spirituale, materiale o entrambe) funzionale allo svolgimento della missione spirituale della Santa Sede nel mondo. In altre parole il concetto assunto è quello di "ente pontificio"

amministrativa⁵⁵ non hanno avuto difficoltà ad indicare criteri ai quali attenersi in questa individuazione⁵⁶.

3) Natura e funzione della Radio Vaticana e possibilità di ricomprenderla tra gli enti centrali della Chiesa cattolica

La Radio Vaticana è stata inaugurata il 12 febbraio 1931⁵⁷ da Papa Pio XI ed ha avuto un suo primo inquadramento nel 1932⁵⁸ come struttura dipendente dall'Ufficio centrale dei Servizi tecnici del Governatorato dello Stato della Città del Vaticano. Nel 1966 venne sottolineato che, per quanto riguarda il contenuto programmatico, dottrinale ed informativo, la Radio Vaticana dipendeva dalla Segreteria di Stato⁵⁹. Nel 1969 la Radio Vaticana è stata riorganizzata come Direzione generale del stesso Governatorato⁶⁰ e dal 1° gennaio 1986 è stata ascritta tra le Amministrazioni Palatine o Pontificie⁶¹.

Dopo l'entrata in vigore della Costituzione Apostolica *Pastor Bonus* del 28 giugno 1988⁶², è stata annoverata tra le *Institutiones Sanctae Sedi adherentes*. La portata di tale innovazione risultò evidente il 1° ottobre 1995, giorno di entrata in vigore del nuovo Statuto e del Regolamento per il personale, nel quale la Radio Vaticana (art. 1) viene definita “*l'emittente radiofonica della Santa Sede, giuridicamente riconosciuta presso le istanze internazionali*”, ed è “*strumento di comunicazione e di evangelizzazione al servizio del ministero petrino*”. *Essa ha personalità giuridica e sede nello Stato della Città del Vaticano.*”

La collocazione della Radio Vaticana nella complessa realtà costituita dagli enti al servizio della Santa Sede ha visto, quindi, progressivamente evidenziare la sua diretta cooperazione al *munus petrino*, passando nel giro di pochi anni, dall'inquadramento nelle strutture amministrative dello Stato della Città del Vaticano ad una nuova posizione, di diretta dipendenza, per il tramite della Segreteria di Stato, al Romano Pontefice.

⁵⁵ Così, ad esempio, con la Circolare del Ministro delle finanze, 22 aprile 1930, n. 4570 citata da **D'AVACK P.A.**, voce *Santa Sede*, in *Novissimo Digesto Italiano*, Utet, Torino, 1957, vol. XVI, pp. 496-526, qui p. 513, sub nota 2.

⁵⁶ Sul punto, elementi utili possono essere tratti dalla giurisprudenza della Corte costituzionale dettata, in diversa materia, con la sentenza n. 467 del 1992 (Corasaniti; Mirabelli).

⁵⁷ La Santa Sede aveva avanzato, come riferisce Bigini, la richiesta di poter installare una propria stazione radiotelegrafica già il 30 agosto 1926, v. **BIGGINI C.A.**, *Storia inedita della Conciliazione*, Garzanti, Milano, 1942, p. 89.

⁵⁸ Ex art. 6 del *Regolamento per gli Uffici e Servizi del Governatorato* del 5 dicembre 1932, in **SCHULZ W.**, *Leggi e disposizioni usuali dello Stato della Città del Vaticano*, vol. I, Roma, Libreria Editrice della Pontificia Università Lateranense, 1981, pp. 107-129, qui 108. V. anche l'art. 39 del medesimo regolamento a p. 114.

⁵⁹ Vedi *Allegato n. 2 alla Lettera del Cardinale Segretario di Stato A. G. Cicognani al Preposto Generale della Compagnia di Gesù Padre Pedro Arrupe, con cui si comunica il nuovo ordinamento della Radio Vaticana*, in **SCHULZ W.**, *Leggi e disposizioni usuali dello Stato della Città del Vaticano*, vol. II, Roma, Libreria Editrice della Pontificia Università Lateranense, 1982, pp. 153-157, qui 157.

⁶⁰ Ex art. 5 della legge n. LI – Legge sul governo dello Stato della Città del Vaticano, del 24 giugno 1969, in AAS Suppl. 41 (1969), n. 5, 24 giugno 1969, pp. 29-32, riportata in **SCHULZ W.**, *Leggi e disposizioni usuali dello Stato della Città del Vaticano*, vol. I, Roma, Libreria Editrice della Pontificia Università Lateranense, 1981, pp. 325-327, qui 326. Vedi, successivamente, art. 1 del Decreto LXXXVII del 1972 della Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano, in AAS Suppl. 44 (1972), n. 12, 28 novembre 1972, pp. 45-51 riportata in **SCHULZ W.**, *Leggi e disposizioni usuali dello Stato della Città del Vaticano*, vol. I, Roma, Libreria Editrice della Pontificia Università Lateranense, 1981, pp. 422-425, qui 423.

⁶¹ Per la storia della Radio Vaticana, v. **FANTUZZI V.**, *I 70 anni della Radio Vaticana*, in *La Civiltà Cattolica*, quaderno 3621 (5 Maggio 2001), II, 272-283.

⁶² In A.A.S., vol. LXXX (1988) pp. 842 ss., che al Cap. IX «*Institutiones Sanctae Sedi adherentes*» (artt. 186-192) tratta degli enti che “... *quamvis ad Curiam Romanam sensu proprio non pertineant, nihilominus ipsi Summo Pontifici, Curiae et Ecclesiae universale servitium necessaria aut utilia praestant...*” (art. 186).

Il suo scopo istituzionale, come oggi definito, “è quello di annunciare con libertà, fedeltà ed efficacia il messaggio cristiano e collegare il centro della cattolicità con i diversi Paesi del mondo diffondendo la voce e gli insegnamenti del Romano Pontefice...”.

I rapporti con la Santa Sede vengono descritti dall’art. 2 che afferma che la Radio Vaticana è un’istituzione della Santa Sede che “per il contenuto programmatico, dottrinale ed informativo fa capo alla Segreteria di Stato, la cui Prima Sezione, d’intesa con la Seconda, esercita la vigilanza sull’Emittente, la quale è tenuta a seguire con cura le direttive che le sono impartite”.

Precisa poi il comma 2 dello stesso articolo che “La Radio Vaticana tuttavia non è organo ufficiale della Santa Sede e quindi i contenuti, da essa elaborati e diffusi con la rapidità e tempestività richiesta dalla attività radiofonica, restano sotto la sua responsabilità...”

In altre parole la Radio Vaticana è “emittente della Santa Sede”, ma – per i tempi ed i ritmi propri dell’informazione radiofonica - non tutto ciò che viene trasmesso necessariamente è espressione del Magistero.

Lo stretto legame con la Santa Sede è evidenziato nell’art. 3 dello Statuto, che prescrive che “Nel perseguimento dei suoi scopi istituzionali, la Radio Vaticana si attiene alle direttive ricevute dalla Santa Sede e alle indicazioni pastorali del magistero pontificio ... Con i limiti e i condizionamenti della comunicazione radiofonica, la Radio Vaticana cura di offrire agli ascoltatori, specialmente a quelli che si trovano in situazioni di isolamento o di restrizione della libertà religiosa, una possibilità di partecipazione spirituale ad atti di culto, trasmettendo inoltre, per un pubblico più vasto le celebrazioni presiedute dal Papa, come contributo all’approfondimento della comunione della Chiesa con il Successore di Pietro... Ampio spazio nella programmazione della Radio Vaticana trovano le varie dimensioni permanenti della catechesi cristiana: Parola di Dio, tradizione ecclesiale e patristica, teologia fondamentale e dogmatica, etica cristiana, dottrina sociale della Chiesa, storia ecclesiastica e agiografia, associazionismo cristiano, ecc.”... La Radio Vaticana, quindi, si trova coinvolta in pressoché tutte le forme di esercizio dei *munera Christi* e, tramite essa, il Papa “*docet*”, ed in qualche modo “*regit*” e “*sanctificat*”.

Questa cooperazione all’esercizio del *munus petrino* si riverbera anche nel tipo di rapporto che intercorre tra quanti prestano la loro opera nell’ambito della Radio Vaticana e la Cattedra di Pietro. Così, all’art. 5 dello Statuto si afferma che “Il personale della Radio Vaticana contribuisce a formare quella «particolare comunità» di lavoro costituita da quanti sono associati alla attività della Santa Sede. Esso deve essere quindi consapevole di partecipare a una missione di servizio della Chiesa universale...” tanto che si sottolinea addirittura che “La sintesi personale tra l’adesione alla missione della Santa Sede e la capacità professionale di collaborare con essa mediante lo strumento radiofonico, manifestata nel lavoro svolto con fedeltà, responsabilità e spirito di iniziativa, costituisce il criterio fondamentale per la selezione, l’inquadramento e la promozione del personale”.

Questo concetto di “particolare comunità di lavoro” partecipa della “missione di servizio della Chiesa universale”⁶³, sottolineato anche nell’art 27 del Regolamento del personale della Radio Vaticana⁶⁴, è il cardine per comprendere, alla luce della ecclesiologia post conciliare, il rapporto tra la Santa Sede e la struttura composita di enti ed organi al

⁶³ Introdotta per la prima volta – a quanto ci consta – con la *Lettera del Sommo Pontefice Giovanni Paolo II circa il significato del lavoro prestato alla Sede Apostolica* del 20 novembre 1982 [AAS 75 (1983) 119-125] che riguarda sia i dipendenti della Curia che i dipendenti dello Stato della Città del Vaticano.

⁶⁴ Il Regolamento *Stationis radiofonicae Vaticanae ordinatio*, [AAS 87 (1995) 862-917], approvato in data 27 luglio 1995, entrato in vigore, come sopra dicevamo, il 1° Ottobre 1995.

proprio servizio⁶⁵. In tale visione, che privilegia la comune funzione ecclesiale, perdono in parte di importanza le classiche distinzioni tra enti dello Stato della Città del Vaticano ed enti della Curia; tra diretta attività di governo della Chiesa universale ed attività ad essa “strumentale” ecc.

Per stabilire se, così configurata nel proprio ordinamento di appartenenza, la Radio Vaticana possa o meno essere qualificata “ente centrale della Chiesa” ai fini dell’applicazione dell’art. 11 del Trattato lateranense, dobbiamo comunque affrontare l’altra *vexata quaestio* che accompagnò il dibattito generato dal caso I.O.R., ossia quella dell’individuazione degli “centrali della Chiesa”.

Infatti solo in parte ci è d’aiuto la pregressa giurisprudenza sulla Radio Vaticana, emessa in materia civile quando essa era una Direzione generale del Governatorato, che non applica l’art. 11 del Trattato ma dichiara la carenza di giurisdizione del giudice italiano in base alla norma di diritto internazionale relativa agli enti di stati esteri⁶⁶. È importante segnalare che, comunque, la Corte di Cassazione, nel 1982⁶⁷ riconosceva la carenza di giurisdizione del giudice italiano su di un rapporto di lavoro con la Radio Vaticana in quanto l’attività svolta dalla lavoratrice (“speaker”) era “*direttamente e strettamente inerente all’esercizio della missione nel mondo*” della Santa Sede. Sarebbe invero strano che dal passaggio dalla struttura amministrativa dello S.C.V. ad un più diretto rapporto con il Papa dovesse derivare il rinascere della giurisdizione del giudice italiano su tale Ente.

Comunque la Radio Vaticana non fa parte della Curia Romana e non fa più parte della struttura amministrativa del Governatorato. Per usare una terminologia classica, dovremmo definirla un ente strumentale, dalla dottrina prevalente escluso dal novero degli enti centrali della Chiesa.

Non crediamo però che “ente centrale della Chiesa” possa essere mai stato sinonimo di ente della Curia romana. Ciò anche perché, essendo il concetto di Curia romana ben noto nel 1929 non si capisce perché si sarebbe dovuta utilizzare in sua vece un’espressione allora priva di riscontri normativi canonici o – a quanto ci consta - dottrinali.

Comunque ci sembra che la soluzione vada ricercata nella lettura che vede al vertice della Chiesa cattolica il Vescovo di Roma, in quanto titolare della suprema potestà e del *munus petrino*, nell’esercizio del quale egli si avvale della funzione ecclesiale di quella “*particolare comunità di lavoro*” partecipe della “*missione di servizio della Chiesa universale*”⁶⁸.

Gli enti centrali della Chiesa sono perciò gli enti nei quali si organizza e struttura questa “*comunità*”, ossia enti centrali sono quelli dei quali il Papa si avvale nell’esercizio del suo *munus*.

Se così è, perde di significato, ai fini dell’individuazione della portata dell’art. 11 del Trattato la distinzione tra enti che cooperano direttamente nello svolgimento della funzione di governo della Chiesa universale (Curia Romana) ed enti che svolgono attività strumentali a tale funzione. Ciò in quanto ogni tipo di attività viene ricompreso nella funzione ecclesiale di supporto all’esercizio del *munus petrino*.

Proprio il caso della Radio vaticana, che fa certamente parte di tale “comunità” e quindi va ascritta tra gli enti centrali della Chiesa, ci fornisce ottimi argomenti a favore della

⁶⁵ Su questa linea di pensiero, vedi **BEYER J.**, *Le linee fondamentali della Costituzione Apostolica “Pastor Bonus”*, in **AA.VV.**, *La Curia Romana nella Cost. Ap. “Pastor Bonus”*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 1990, pp. 17-43, qui pp. 18-19, che alla luce dell’ecclesiologia del Concilio Ecumenico Vaticano II fonda sulla *Communio* l’esercizio del *munus petrino* e la cooperazione ad esso.

⁶⁶ V. Cass. Sez. Un. Civili, 5 luglio 1982, n. 4005, in *Dir. Eccl.*, 1982, II, pp. 610-613; Pretura di Roma, Ord. 15 dicembre 1987, in *Dir. Radiodiffusioni*, 1987, pp. 602-605.

⁶⁷ Cass. Sez. Un. Civili, 5 luglio 1982, n. 4005, in *Dir. Eccl.*, 1982, II, pp. 610-613.

⁶⁸ Bella e teologicamente perfetta espressione introdotta con la *Lettera del Sommo Pontefice Giovanni Paolo II circa il significato del lavoro prestato alla Sede Apostolica* del 20 novembre 1982 [AAS 75 (1983) 119-125]

nostra ipotesi. Solo una visione datata della realtà può portare a sostenere che la gestione di *media* sia meramente “strumentale” all’esercizio del potere. Oggi è chiarissimo che la gestione dei *media* “è” esercizio di potere⁶⁹. Ciò è tanto più vero per la Radio Vaticana che consente al Papa di far giungere il proprio insegnamento e le proprie direttive in tutto il mondo cattolico, nell’esercizio di quella assoluta libertà di comunicazione riconosciutagli dallo Stato italiano, in modo autonomo e senza dover soggiacere al filtro rappresentato dal “passaggio” su *media* non partecipi della Sua missione salvifica.

4) Normativa alla quale è soggetta l’attività della Radio Vaticana.

L’immunità riconosciuta alle attività istituzionali della Radio Vaticana non significa che essa possa svolgersi al di fuori di qualsiasi regola.

In realtà tale attività si inquadra in un complesso reticolo di norme bilaterali e, anche in forza del richiamo in queste ultime espresso, di norme internazionali⁷⁰.

Nel ricostruire questo quadro normativo dobbiamo partire dall’art. 16 della *Convenzione per la esecuzione dei servizi telegrafici e telefonici*⁷¹, firmata il 18 novembre 1929 in esecuzione dell’6 del Trattato, che fissa due obblighi tra Stato della Città del Vaticano ed Italia, quello di osservare le norme internazionali in materia di radiotrasmissioni e quello di evitare interferenze e disturbi tra i rispettivi impianti di trasmissione.

Quando fu evidente che dallo Stato della Città del Vaticano non era tecnicamente possibile potenziare le trasmissioni⁷² e, al contempo, “evitare che [fosse] disturbato l’esercizio degli impianti vicini [italiani]” si rese necessario, sempre in attuazione dell’art. 6, terzo comma, del Trattato lateranense, stipulare l’Accordo concluso in Vaticano l’8 ottobre 1951⁷³ con il quale venivano individuate in territorio italiano idonee aree disabitate dove installare impianti riceventi e trasmettenti, e si fissavano ulteriori limiti di esercizio e garanzie di extraterritorialità⁷⁴.

Il rispetto della normativa internazionale, cui fa rinvio la Convenzione del 1929, riveste in materia di trasmissioni radiofoniche primaria importanza, proprio perché in tale materia furono subito avvertite le necessità di coordinamento tra le azioni dei vari Stati al fine di evitare che le modalità di esercizio delle strutture tecnologiche ad essa destinate creassero problemi transfrontalieri.

⁶⁹ Interessante come ciò sia stato compreso in Pretura di Roma, Ord. 15 dicembre 1987, in *Dir. Radiodiffusioni*, 1987, pp. 602-605, qui p. 604.

⁷⁰ Senza dimenticare leggi, regolamenti e trattati internazionali vigenti in Italia nel 1929 e richiamati, specificamente per radiotelegrafia e radiotelefonoia, dall’art. 20, terzo comma, lett. C) n. 8, della *legge n. II – Legge sulle fonti del diritto*, del 7 giugno 1929, in *AAS Suppl.* 1 (1929), n. 1, 8 giugno 1929, pp. 5-13; riportata in **SCHULZ W.**, *Leggi e disposizioni usuali dello Stato della Città del Vaticano*, vol. I, Roma, Libreria Editrice della Pontificia Università Lateranense, 1981, pp. 28-39, qui 37.

⁷¹ Convenzione che ha avuto esecuzione con il Regio Decreto 9 giugno 1930, n. 1182 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n.212 del 10 settembre 1930).

⁷² Necessità affermata da **PIO XII** nel *Discorso del 19 maggio 1950* nell’udienza ai cattolici olandesi, promotori dell’iniziativa di donare un grande trasmettitore a onde corte destinato alla Radio Vaticana. V. **FERRARI DA PASSANO P.**, *Extraterritorialità e Radio Vaticana*, in *La Civiltà Cattolica*, quaderno 3630 (15 settembre 2001), III, 480-491, qui 488.

⁷³ Ratificato con legge 13 giugno 1952, n. 680 (*Ratifica ed esecuzione dell’Accordo fra la Santa Sede e l’Italia per gli impianti radio-vaticani a Santa Maria di Galeria ed a Castel Romano, concluso nel Palazzo Apostolico Vaticano l’8 ottobre 1951*), pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 150 del 1° luglio 1952.

⁷⁴ L’esatta comprensione, da parte italiana, delle ragioni di tale nuovo insediamento, della connessione di esso con l’esercizio della missione universale del Romano Pontefice, e della necessità di non ingerenza sull’esercizio di tali impianti risulta dalla relazione alla Camera dell’on. Gaspare Ambrosiani. V. **FERRARI DA PASSANO P.**, *Extraterritorialità e Radio Vaticana*, in *La Civiltà Cattolica*, quaderno 3630 (15 settembre 2001), III, 480-491, qui 489.

Uno dei problemi più delicati che sorgono in materia di radiotrasmissioni, infatti, è quello dell'assegnazione delle radiofrequenze, unico modo per evitare interferenze tra i vari sistemi trasmettenti.

La Radio Vaticana è pertanto obbligata a trasmettere su frequenze ad essa assegnate a livello internazionale. Ciò alle volte ha portato a problemi di coordinamento tra normativa internazionale e situazione italiana, come nella vicenda oggetto dell'ordinanza della Pretura di Roma del 15 dicembre 1987⁷⁵ nella quale si creò conflitto tra assegnazioni di frequenze a livello internazionale e frequenze utilizzate da radio private italiane.

Quali norme deve adottare Radio Vaticana in materia di emissioni elettromagnetiche?

Lo Stato della Città del Vaticano e, di conseguenza la Radio Vaticana, ha adottato nel 1992⁷⁶, sempre nel rispetto dell'obbligo ribadito nella Convenzione del 1929, i livelli di precauzione indicati dalla Commissione internazionale competente in materia (ICNIRP⁷⁷). Le indicazioni della Commissione, aggiornate nel 1994, sono state fatte proprie nel 1999 dal Consiglio dell'Unione Europea⁷⁸, con il solo voto contrario della rappresentanza dell'Italia⁷⁹ che pochi mesi prima⁸⁰ si era data una normativa basata su diversa e più restrittiva filosofia di fondo, poi ribadita in una articolata legge quadro⁸¹ che ha previsto pesanti sanzioni amministrative per il superamento dei limiti di emissione⁸².

Da questo mancato coordinamento tra diverse normative applicabili sono sorti i problemi alla base della sentenza del Tribunale di Roma, problemi affrontati in via diplomatica e risolti a seguito dell'ulteriore accordo dell'8 giugno 2001 con il quale la Santa Sede si è detta disposta ad applicare sul punto (non più la normativa internazionale come previsto dalla Convenzione del 1929, ma) la normativa italiana ed i più rigidi limiti in essa previsti.

- 5) Inadeguata individuazione dell'art. 674 del codice penale quale norma incriminatrice per emissione di onde elettromagnetiche eccedenti i limiti

Anche se la sentenza del Tribunale di Roma non è arrivata all'esame del merito della questione, è comunque da osservare come la giurisprudenza della Corte di Cassazione si sia

⁷⁵ Pretura di Roma, Ord. 15 dicembre 1987, in *Dir. Radiodiffusioni*, 1987, pp. 602-605. Tale ordinanza negò la giurisdizione del giudice italiano in materia di provvedimenti cautelari richiesti contro la Radio Vaticana che, in applicazione del riparto di frequenze effettuato a livello internazionale, aveva occupato frequenze fino a quel momento utilizzate da radio private italiane.

⁷⁶ Stando a quanto affermato da **FANTUZZI V.**, *I 70 anni della Radio Vaticana*, in *La Civiltà Cattolica*, quaderno 3621 (5 Maggio 2001), II, 272-283, qui 278.

⁷⁷ Sull'ICNIRP v. <http://www.icnirp.de/>.

⁷⁸ *Raccomandazione del Consiglio relativa alla limitazione dell'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici da 0 Hz a 300 GHz*, del luglio 1999 (Fascicolo interistituzionale N. 98/0166 (CNS)) in <http://register.consilium.eu.int/pdf/it/99/st08/08550i9.pdf>.

⁷⁹ Solo l'Italia non ha inteso (eventualmente) giovare della suddetta facoltà di fornire un livello di protezione più elevato, ma ha voluto manifestare una posizione radicalmente contraria all'impostazione assunta dal Consiglio, esprimendo l'unico voto contrario alla "Raccomandazione del Consiglio relativa alla limitazione dell'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici da 0 Hz a 300 GHz". V. <http://ue.eu.int/it/acts/1999/7/annexe3.htm>

⁸⁰ Con il Decreto 10 settembre 1998, n. 381 (*Regolamento recante norme per la determinazione dei tetti di radiofrequenza compatibili con la salute umana*), pubblicato sulla G.U. n. 257 del 3 novembre 1998 ed entrato in vigore il 3 gennaio 1999.

⁸¹ Legge 22 febbraio 2001, n. 36 (*Legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici*) in Gazzetta Ufficiale n. 55 del 7 marzo 2001, successiva ai fatti oggetto della sentenza del Tribunale di Roma.

⁸² Sulle tendenze manifestatesi a livello internazionale dopo i fatti oggetto del giudizio del Tribunale di Roma, rimandiamo a quanto riportato in **BOTTA R.**, *Elettrosmog, libertà della Chiesa e diritto alla salute dei cittadini: una nuova "frontiera pattizia"*, in *Corriere Giuridico*, n. 5/2002, pp. 649-658., qui pp. 651-652.

espressa nel senso della non applicabilità dell'art. 674 del codice penale (relativo al “*getto pericoloso di cose*”) al superamento dei limiti di emissione di onde elettromagnetiche

Del problema si è (fino ad ora) occupata tre volte la Corte di Cassazione che ha proceduto con successivi aggiustamenti del tiro fino ad escludere l'invocabilità di tale disposizione in questa materia.

Con la prima pronunzia⁸³ si è affermato che, in assenza di prove certe circa l'effettiva nocività di campi elettromagnetici superiori ai valori-limite, deve escludersi la configurabilità del reato di cui all'art. 674 c.p. nel caso di impianti che diano luogo alla produzione dei campi suddetti.

Con la seconda⁸⁴, la Corte ha espresso un *obiter*⁸⁵ nel quale ha inteso dichiarare il fenomeno della propagazione delle onde elettromagnetiche astrattamente riconducibile alla previsione di cui all'art. 674 c.p., pur se nel caso concretamente esaminato la ravvisabilità della suddetta fattispecie penale era da escludere, in quanto non risultava provata l'effettiva idoneità delle onde elettromagnetiche a ledere o ad infastidire le persone.

Quindi, a prescindere dalla divergenza di impostazione di ordine puramente teorico, emergeva il principio che, ai fini della configurabilità del reato di cui all'art. 674 c.p., fosse comunque necessaria la prova della effettiva nocività, per la salute delle persone, delle emissioni stesse onde elettromagnetiche.

Portando alle logiche conseguenze tali premesse, con la terza e più recente pronunzia⁸⁶ la Corte ha affermato che “*l'astratta possibilità di inquadramento della condotta di chi genera campi elettromagnetici nella fattispecie penale di cui all'art. 674 c.p. è, alla stregua della vigente legislazione, da escludere, in quanto la suddetta norma descrive due ipotesi di comportamento materiale che differiscono in maniera sostanziale da quello consistente nella emissione di onde elettromagnetiche: l'azione del gettare in luogo di pubblico transito... cose atte ad offendere, o imbrattare o molestare persone è ontologicamente, oltre che strutturalmente, diversa dal generare campi elettromagnetici*”.

Il voler equiparare l'emissione di onde elettromagnetiche al getto di cose, ovvero all'emissione di gas, vapori o fumi, si risolverebbe pertanto in una interpretazione estensiva della norma penale in “*malam partem*” che, ricorda la Cassazione “*è vietata in base al c.d. principio di stretta legalità, contenuto, oltre che nella norma di garanzia di cui all'art. 1 del codice penale, anche dalla disposizione contenuta nell'art. 25 della Costituzione*”.

A ciò si aggiunga che la norma contenuta nell'art. 14 delle Disposizioni sulla Legge in generale esclude che la legge penale si applichi oltre i casi e i tempi in esse considerati”, e in conclusione “*La punibilità in sede penale della condotta di chi emette onde elettromagnetiche oltre i limiti consentiti è pertanto da escludere alla luce della normativa attualmente vigente ed ogni tentativo di interpretare in maniera estensiva una norma concepita ad altri fini, come quella di cui all'art. 674 c.p., fino a ricomprendervi ipotesi ad esse sostanzialmente estranee, appare velleitario, oltre che contra legem, e finisce inevitabilmente con lo scontrarsi con la lettera e con lo spirito della normativa in vigore*”.

6) Conclusioni

⁸³ Sez. I, sent. n. 5592 del 13 ottobre 1999, imp. Pareschi.

⁸⁴ Sez. I, sent. n. 5626 del 14 ottobre 1999, imp. Cappellieri, Edita in *Riv. pen.* 2000, 19 con nota di **MAGLIA S.**

⁸⁵ La Corte infatti così argomenta: “*Ma, poiché, allo stato attuale delle cose, i confini della difformità sono ancora incerti, in vista di una loro non lontana definizione, sembra opportuno al collegio stabilire se a prescindere dal dato in concreto mancante dell'idoneità lesiva sia, comunque, giuridicamente corretto sussumere la fattispecie in esame nella previsione dell'art. 674, cp.*”

⁸⁶ Sez. I, sent. n. 8102 del 30 gennaio 2002, imp. Suraci

In conclusione ci sembra di poter dire che in relazione alle attività istituzionali degli enti centrali della Chiesa cattolica emerge chiaramente una esigenza di garanzie che tengano conto della complessa realtà, territoriale e giuridica, nella quale tali enti si trovano a dover operare, ove “interferenze” continue si possono verificare non solo e non tanto tra trasmettenti radiofoniche, ma soprattutto tra ordinamenti giuridici e tra diverse scelte tecnico-normative.

Tali interferenze possono condurre in determinati momenti critici a problemi come quello oggetto del giudizio del Tribunale di Roma. Quando tali problemi si verificano, però, essi vanno affrontati e valutati nella loro complessità, tenendo anche nella giusta considerazione la necessità di garantire alla Santa Sede *“l’assoluta indipendenza per l’adempimento della Sua alta missione nel mondo”*.

In tale ottica, quindi, corretta ci sembra la doppia soluzione alla quale sono pervenuti il Tribunale di Roma, che ha riconosciuto l’immunità funzionale a chi aveva agito nel perseguimento delle finalità istituzionali della Radio Vaticana, ed il Governo italiano che ha risolto il problema concordando con la Santa Sede l’accettazione da parte di quest’ultima dei più restrittivi limiti italiani alla emissione di onde elettromagnetiche.