

# Le immunità reali degli immobili della Santa Sede in Italia

Sergio Colaiocco

**SOMMARIO:** 1. La costituzione dello Stato Città del Vaticano.- 2. Gli immobili della Santa Sede in Italia.- 3. Esclusione dell'applicabilità della legge italiana in tema di attività edilizia e sui beni culturali.- 4. Natura giuridica dell'immunità penale di cui all'art. 16 del Trattato lateranense.- 5. Divieto di accesso agli immobili equiparati alle sedi diplomatiche.

1. Le garanzie di libertà fissate dal Trattato lateranense del 1929, costituiscono il peculiare statuto penale degli immobili della Santa Sede in Italia.

Malgrado sia risalente nel tempo l'introduzione delle disposizioni che riguardano le immunità locali, di cui agli artt. 13, 14, 15 e 16 del Trattato, le stesse sono, non raramente, oggetto di prese di posizione contrastanti con la lettera del Trattato, anche da parte delle autorità italiane.<sup>1</sup>

Orbene, per tale ragione, pare opportuno, da un lato, un richiamo ai punti fermi della disciplina in esame e, dall'altro, tentare di proporre soluzioni alle questioni interpretative vive ed attuali.<sup>2</sup>

Come noto la composizione dei dissidi tra lo Stato Italiano e la Santa Sede venne risolta attraverso i patti del Laterano, firmati in data 11 febbraio 1929, che sono costituiti da due protocolli: un Trattato, con annessa una convenzione finanziaria, e un Concordato.

La soluzione accolta nel Trattato, di circoscrivere il nuovo Stato ad un'enclave del territorio della città di Roma<sup>3</sup>, con una estensione territoriale di

---

<sup>1</sup> Cfr. Trib. Roma, 17 febbraio 1998, in *Dir. Eccl.*, 1998, 3, 449 (che ha respinto ogni eccezione relativa all'assoluta carenza di giurisdizione del Tribunale adito da parte del convenuto, la Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano organo di governo della S.C.V.), con nota, fortemente critica, di P. CAVANA, *Sui limiti della giurisdizione italiana nei confronti degli organi dello S.C.V.*

Nell'agosto 2008 la Polizia Municipale di Roma, su disposizione del Sindaco, si recò al Palazzo del Vicariato, in Piazza della Pigna, per verificare lo stato dell'arte relativamente ad un intervento edilizio di sopraelevazione cui seguì un'interrogazione parlamentare (Camera dei deputati, Risposta ad interrogazione del 28 marzo 2012, n. 3, 02176) in cui si chiedeva conto delle ragioni per cui non era stato possibile ai vigili accedere.

Cfr. la Risposta fornita dal Ministro degli interni ad interrogazione -Camera dei deputati- del 28 marzo 2012, n. 3, 02176: «*la Basilica di Sant'Apollinare, dove è avvenuta la tumultuazione del De Pedis, è ubicata nel territorio dello Stato della Città del Vaticano*».

<sup>2</sup> Quali, ad esempio, la sussistenza della giurisdizione italiana per un intervento edilizio realizzato nel complesso della Basilica di San Paolo o per l'incendio avvenuto nei padiglioni dell'Ospedale Pediatrico Bambino Gesù.

<sup>3</sup> Il progetto del Governo italiano, nel momento in cui i bersaglieri entravano nella Roma pontificia, era ben diverso, e non avrebbe probabilmente dato luogo alla peculiare disciplina in esame. L'idea, infatti, era quella di ridurre la sovranità del Pontefice a un quartiere di Roma che si prestava alla perfezione: la cosiddetta Città Leonina, detta anche rione Borgo. Per una ricostruzione storica della vicenda cfr. AE-

appena 0,44 km<sup>2</sup>, non poteva essere da sola idonea ad assicurare l'ubicazione di tutti gli organi, i dicasteri e gli uffici della Santa Sede a causa della limitata estensione dell'area. Ed è per questo che, alla Santa Sede, è stata garantita la proprietà di taluni edifici e complessi immobiliari, al di fuori del confine geografico del nuovo stato, assicurando a complessi immobiliari che ospitano i Dicasteri della Curia Romana - quali ad esempio il Tribunale della Segnatura Apostolica o la Congregazione per l'evangelizzazione dei popoli - un singolare e caratteristico regime giuridico.

E', quindi, evidente, da quanto sin qui detto, che esula dalle presenti considerazioni la disciplina del territorio della Città del Vaticano; infatti, in forza dell'articolo 3 del Trattato, l'Italia ha riconosciuto alla Santa Sede la piena proprietà e la esclusiva ed assoluta potestà e giurisdizione sovrana sulla Città del Vaticano.

2. Viceversa, come detto, la disciplina degli immobili della Santa Sede in territorio italiano è prevista dagli artt. 13, 14, 15 e 16 del Trattato che sono le norme che contengono lo speciale statuto giuridico pattiziamente assunto da due soggetti sovrani, la Santa Sede e lo Stato italiano, e operante nell'ordinamento internazionale. Nelle disposizioni citate vengono, pertanto, indicati puntualmente i complessi immobiliari e, per ognuno di essi, le garanzie di libertà di cui godono.

Gli immobili presi in esame sono costituiti innanzitutto, ex art. 13 del Trattato, dalle Basiliche patriarcali di San Giovanni in Laterano, di Santa Maria Maggiore, di San Paolo e dall'edificio di S. Callisto presso S. Maria in Trastevere nonché dal palazzo pontificio e dalla Villa Barberini di Castel Gandolfo e dagli immobili siti nel lato nord del Colle Gianicolense.

Ai sensi dell'art. 14 del Trattato, vi rientrano, poi, la Basilica dei Santi XII Apostoli e le chiese di Sant'Andrea della Valle e di San Carlo ai Catinari, come pure i palazzi della Dataria, della Cancelleria, di Propaganda Fide, il palazzo del Sant'Uffizio ed adiacenze<sup>4</sup>, quello dei Convertendi in piazza Scossacavalli (oggi Congregazione per le Chiese orientali in via della Conciliazione) ed infine il palazzo del Vicariato.

Ai sensi dell'art. 16 del Trattato fanno parte, dell'ampia casistica in esame,

---

BISCHER, *Le ipotesi territoriali nella questione romana dal 1870 al 1929*, in *Rass. storica del Risorgimento*, LXXXVII, 2000, n. 3.

<sup>4</sup> Si noti, per curiosità storica, che sebbene oggi la cancellata di accesso, allo Stato della Città del Vaticano dal lato del Palazzo del Sant'Uffizio, sia in linea con quest'ultimo palazzo, tuttavia quell'area è zona non dello S.C.V. ma italiana, con le immunità qui in esame.

anche gli immobili adibiti a sedi dei seguenti istituti pontifici<sup>5</sup>: Università Gregoriana, Istituto Biblico, Orientale, Archeologico, Seminario Russo, Collegio Lombardo, i due palazzi di Sant'Apollinare e la Casa degli esercizi per il Clero di San Giovanni e Paolo.

Inoltre, sono da considerarsi rientranti nella categoria, ex art. 15, primo co. del Trattato, anche tutti quegli edifici nei quali la Santa Sede di volta in volta crederà di sistemare altri suoi Dicasteri nonché, in virtù di accordi internazionali intervenuti nel 1948 e nel 1951, anche il Pontificio Seminario Romano Minore<sup>6</sup> e l'area di Santa Maria di Galeria e di Castel Romano (Roma) su cui insistono gli impianti di trasmissione radiofonica di Radio Vaticana.

Non rientrano, invece, negli immobili che godono di immunità reali, né il patrimonio immobiliare della Chiesa italiana, né altri edifici e complessi immobiliari in Italia la cui disciplina si ritrova nel Concordato, e non nel Trattato, quali le basiliche della Santa Casa in Loreto, di San Francesco in Assisi e di Sant'Antonio in Padova e le catacombe esistenti nel suolo di Roma e delle altre parti del territorio italiano.

La lunga e dettagliata elencazione è apparsa necessaria non solo in quanto sono proprio tali immobili al centro della presente esposizione ma, anche, per rendere manifesto l'alto numero di edifici e complessi immobiliari ai quali lo Stato italiano ha riconosciuto un particolarissimo statuto giuridico.

Infatti agli immobili su elencati si sono riconosciute, con il Trattato, guarentigie, che sono da qualificarsi come casi di immunità reali (artt. 15, 16, 17 del Trattato) che vanno nettamente distinte dalle cause di immunità personale (artt. 8, 10, co. 3, 12, co. 1 e 2, e 19 del Trattato).<sup>7</sup>

Tralasciando le seconde, pare opportuno, ora, enumerare quali siano in concreto le garanzie reali riconosciute, in vario modo, agli immobili della Santa Sede in Italia: l'esenzione da autorizzazioni o consensi nel dare l'assetto che creda agli immobili; le immunità riconosciute dal diritto internazionale alle sedi degli agenti diplomatici di Stati esteri; il divieto di assoggettare gli immobili a vincoli o ad espropriazioni per causa di pubblica utilità, se non previo accordo con la Santa Sede; l'esenzione dai tributi sia ordinari che straordinari tanto verso lo Stato quanto verso qualsiasi altro ente.

---

<sup>5</sup> L'espressione utilizzata "*Gli immobili... adibiti a sedi dei seguenti istituti pontifici*" potrebbe far ritenere che l'immunità non sia attribuita a dei complessi immobiliari specifici ma a quelli che, di volta in volta, saranno destinati a sede delle università pontificie elencate.

<sup>6</sup> Accordo internazionale concluso nel Palazzo apostolico Vaticano il 31 marzo 1947 e ratificato con D. Lgs. 10 aprile 1948, n.1080.

<sup>7</sup> In tal senso Cass., Sez. I, 21 maggio 2003, P.m. e p.c. in c. Tucci ed altri, in *Mass. Uff.*, n. 224185.

3. A tutti i complessi immobiliari succitati si applicano le disposizioni dell'art. 16 del Trattato: "è in facoltà della Santa Sede di dare a tutti i suddetti immobili...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."

Siffatta disposizione rende unico lo statuto degli immobili della Santa Sede nel territorio italiano in quanto si aggiunge alle immunità, ordinariamente riconosciute alle sedi diplomatiche, disciplinate dall'art. 22, della Convenzione di Vienna del 1961, di cui si dirà in seguito.

Con essa si riconosce alla Santa Sede la facoltà sia di intervenire liberamente sul patrimonio edilizio esistente, sia di procedere, nell'ambito dei complessi immobiliari indicati, a costruzione di nuovi edifici.

Tali facoltà, riguardando tutti gli immobili nell'accezione civilistica, cioè suolo e quanto in esso incorporato, consente per gli edifici l'intervento edilizio su di essi, e per le aree, i terreni e gli spazi liberi circostanti la costruzione e la loro stessa trasformazione d'uso.

La Santa Sede, pertanto, potrà dare agli immobili in esame, da intendersi nell'ampia accezione appena richiamata, "l'assetto che creda" e cioè, semanticamente, la sistemazione, la destinazione, l'utilizzo o adeguata sistemazione che meglio ritenga utile attribuirgli.

Di conseguenza per ogni tipo di intervento edilizio previsto e disciplinato dal Testo unico dell'edilizia - D.P.R. n. 380 del 2001 - si tratti di manutenzione ordinaria o straordinaria, interventi di restauro o risanamento conservativo, ristrutturazioni, nuove costruzioni, nessun titolo -permesso di costruire o denuncia di inizio attività- sarà necessario richiedere, o possibile rilasciare, in rodine agli immobili in esame.

L'eccezionalità, unicità e peculiarità di tale disposizione è, poi, resa ancor più evidente dal successivo richiamo alle "nobili tradizioni artistiche che vanta la Chiesa Cattolica". Spetta alla Santa Sede la disciplina sui beni immobili, d'interesse culturale, presenti negli edifici e complessi immobiliari indicati negli artt. 13, 14, 15 e 16 del Trattato.

E ciò comporta che in tema di vincoli sui beni culturali e paesaggistici o archeologici<sup>8</sup>, per detti beni immobili, non possono esser richieste, dalle nor-

---

<sup>8</sup> Diversa, problematica, questione, che esula però dalla presente trattazione, è la disciplina applicabile ai beni archeologici rinvenuti negli immobili in parola. Lo Stato della Città del Vaticano ha emanato, in

mative vigenti o che in futuro dovessero essere promulgate, alcun tipo di autorizzazione o nulla osta da parte delle autorità italiane.

Siffatto patrimonio culturale risulta, quindi, oggetto di disciplina non da parte italiana ma da parte della Santa Sede, che di regola usa estendere le disposizioni vigenti nella Città del Vaticano, proprio in virtù del disposto dell'art. 16. Pertanto, la disciplina italiana a tutela del patrimonio culturale sui beni disciplinati dall'art. 16 del Trattato non può stabilire alcun vincolo o delimitazione.<sup>9</sup>

La Santa Sede resta, di conseguenza, sul piano internazionale responsabile dell'adozione di tutte le misure e dei provvedimenti che devono essere adottati a tutela del proprio patrimonio culturale non potendo intervenire, o interferire, nessun'altra autorità sovrana con vincoli, o ulteriori limitazioni, a tutela del paesaggio, dell'ambiente, dei beni archeologici e in genere del patrimonio culturale.

Come tutte le prerogative le immunità sono previste da norme che, in maniera tassativa, limitano la sovranità dello Stato e non sono in alcun modo estensibili a casi non contemplati vigendo in materia di accordi internazionali il criterio dell'interpretazione restrittiva di impegni che comportino per uno dei contraenti l'accettazione di limiti della propria sovranità.<sup>10</sup>

Quanto sin qui detto risulta in linea con le, rare, pronunce giurisdizionali sul punto.

In un risalente caso il Pretore di Roma aveva accertato l'esistenza di lavori di ampliamento e modificazione dell'immobile di Propaganda Fide, in Piazza di Spagna. Compito primario del giudice era, pertanto, valutare la sottoponibilità alle sanzioni penali, da poco introdotte dalla cosiddetta Legge Bucalossi, dell'intervento edilizio realizzato su un immobile indicato dall'art. 15 del Trattato lateranense. Il Pretore ritenne, in linea con quanto sinora anche qui detto, di dover affermare che l'unica interpretazione possibile dell'art. 16, del Trattato, fosse nel senso che esso non è finalizzato «a tutelare funzionalmente l'azione degli organi centrali di governo e l'esplicazione di attività ... culturali e liturgi-

---

data 25 luglio 2001, una "Legge sulla tutela dei beni culturali" che, all'art. 18, prevede che "le cose ritrovate ... negli immobili di cui agli artt. 15 e 16 del Trattato ... a seguito di ricerche o fortuitamente, appartengono alla Santa Sede che adotta le misure più opportune per la loro conservazione ed eventuale esposizione al pubblico."

<sup>9</sup> V. FINOCCHIARO, *Il regime del Patrimonio storico e artistico degli enti ecclesiastici nel diritto italiano*, in *Per la salvezza dei beni culturali in Italia. Atti e documenti della Commissione di indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio*, Roma, 1967, 644.

<sup>10</sup> V. Corte Cost., sent. n. 169 del 1971; cfr. anche l'art. 31 Convenzione di Vienna.

*che che si svolgono negli immobili, ma conferisce alla Santa Sede facoltà di interventi edilizi, di qualsiasi entità e natura, nell'ambito degli immobili»<sup>11</sup>.*

Partendo da tale affermazione il giudice giungeva, però, a dubitare che tale interpretazione fosse conforme al dettato costituzionale; infatti era già stata superata la tesi che negava l'ammissibilità del sindacato di legittimità costituzionale delle norme regolatrici dei rapporti fra Stato e Chiesa di derivazione patrizia.<sup>12</sup>

Invero, il giudice delle leggi già si era posto il problema di verificare la compatibilità delle norme dei Patti Lateranensi almeno con i "principi supremi dell'ordinamento statale" secondo la prudente formula escogitata dalla stessa Corte costituzionale allorquando, progressivamente, avviò l'esame della materia normativa concordataria attraverso la formula selettiva dei cosiddetti "valori essenziali" dell'ordinamento costituzionale.<sup>13</sup>

Orbene, il giudice del caso in esame, sollevava la questione dubitando della conformità ai principi supremi dell'ordinamento statale, di alcune norme del Trattato, in particolare «*in ordine al contrasto - degli artt. 13, 14, 15, 16 del Trattato - con una serie di "principi accolti dalla Costituzione" e sopra ordinati alle stesse norme dei Patti Lateranensi, come quelli sanciti dagli artt. 3, 9, 117 e 128 Cost.: così determinando un "pregiudizio irreversibile per il patrimonio ambientale, naturale, sociale, economico e politico del Paese", una disparità di trattamento quanto al rispetto delle leggi urbanistiche, nonché una lesione dei "poteri conferiti in materia di disciplina del territorio alle regioni ed ai comuni"*»<sup>14</sup>.

La Corte Costituzionale, però - dopo essersi richiamata al proprio orientamento per il quale «*il sindacato sulle norme dei Patti Lateranensi, cui sia stata data esecuzione da parte dell'Italia, resta limitato e circoscritto all'accertamento della loro conformità o meno ai principi supremi dell'ordinamento costituzionale*»<sup>15</sup> - ha affermato che gli invocati parametri costituzionali non rientrano, agli effetti in questione, fra i "principi supremi" dell'ordinamento costituziona-

---

<sup>11</sup> Pret. Roma, ord. 29 aprile 1977, per sollevare il giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 e segg. della l. 27 maggio 1929, n. 810.

<sup>12</sup> L'affermazione della sindacabilità costituzionale dei Patti è contenuta, per la prima volta, in Corte Cost., 1° marzo 1971, sentt. n. 30 e n. 31. Seguono numerose altre, tutte dello stesso segno.

<sup>13</sup> Sull'evoluzione successiva della giurisprudenza costituzionale sul tema, e per la critica della ridotta quanto obiettivamente incerta prospettiva assegnata dalla Corte Costituzionale alla propria funzione di controllo di costituzionalità attraverso la clausola dei principi supremi dell'ordinamento, cfr. LARICCIA, *Diritto ecclesiastico*, Padova, 1986, 2ª ed., 83 ss.

<sup>14</sup> Pret. Roma, ord. 29 aprile 1977, cit..

<sup>15</sup> Corte Cost., ord. 24 gennaio 1985, n. 26.

le. Il Pretore concludeva, pertanto, per la esclusione della giurisdizione penale in ordine all'eventuale reato ravvisabile ai sensi degli artt. 31 e 41 l. 28 gennaio 1977, n.10.

In linea risulta anche un altro dei rari provvedimenti emessi in ambito giurisdizionale: un decreto di archiviazione depositato dal Giudice delle Indagini Preliminari di Roma. Il procedimento era stato aperto per il reato di cui all'art. 44 del D.P.R. n. 380 del 2001 per la realizzazione di un immobile, in assenza del permesso di costruire, nell'ambito del complesso della Basilica di San Paolo. L'intervento edilizio consisteva nella realizzazione di un grande edificio a tre piani - da destinarsi all'Ospedale pediatrico Bambino Gesù - realizzato nella zona in cui insisteva una necropoli romana nella quale, secondo la tradizione fu sepolto anche l'Apostolo Paolo, e sulla quale fu poi realizzato il complesso basilicale. Intervento che, se realizzato in diversa area, sarebbe stato astrattamente inquadrabile nella fattispecie di cui all'art. 44, lett. c), del Testo unico sull'edilizia, trattandosi di nuova costruzione in zona con vincolo archeologico.

Malgrado il fatto che la realizzazione del nuovo immobile abbia mutato, almeno in parte, la destinazione d'uso dell'area della Basilica di San Paolo, il giudice, anche questa volta in linea con le posizioni sin qui esposte, ha ritenuto che *«risultando l'immobile in esame come ricadente interamente in un'area di proprietà della Santa Sede apostolica e di pertinenza della Basilica di San Paolo ... si versa in un'ipotesi di difetto di giurisdizione»*<sup>16</sup>.

4. Orbene, così ricostruita in fatto la disposizione dell'art. 16 del Trattato, si deve passare all'individuazione di un'adeguata sistemazione dogmatica della norma in esame e ciò non per un'oziosa disquisizione teorica ma in quanto individuare la natura giuridica dell'immunità reale in esame presenta rilevanti conseguenze, anche di ordine pratico.

Infatti, dall'inquadramento della norma derivano effetti giuridici ulteriori rispetto alla sola sottrazione dell'applicazione della sanzione penale; tra gli altri, oltre che l'eventuale risarcimento del danno, sul piano strettamente penale - prescindendo, quindi, da eventuali conseguenze sul piano dei rapporti tra i due enti sovrani - la illegittimità o illiceità della condotta posta in essere con la conseguente, eventuale, esclusione della possibilità di svolgervi all'interno attività in accordo o convenzione con l'Italia.

I privilegi reali, a dispetto dell'alone negativo che li circonda, costituiscono un

---

<sup>16</sup> Proc. pen. n. 3530/11 R.G.-G.I.P. Trib. Roma, decreto di archiviazione 9 novembre 2011.

cordone protettivo che può essere opportuno e perfino raccomandabile purchè se ne scorga una ragione plausibile. Nel caso in esame i privilegi reali riconosciuti dal Trattato lateranense trovano la loro giustificazione nella necessità di assicurare l'ubicazione di tutti gli organi, i dicasteri e gli uffici della Santa Sede che, a causa della limitata estensione dell'area dello Stato della Città del Vaticano, non possono trovare collocazione nella ristretta area geografica che lo caratterizza.

Secondo la dottrina più recente<sup>17</sup> le immunità si pongono sotto il profilo sostanziale come cause di esclusione dell'antigiuridicità ed i fatti considerati dalla norma sono da considerarsi "ab origine" leciti.

Tale inquadramento sistematico sembra ben fotografare la disposizione dell'art. 16 del Trattato: «è in facoltà della Santa Sede di dare a tutti i suddetti immobili... 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».

Siffatta conclusione – liceità *ab origine* sotto il profilo sostanziale – sembra conforme al dato storico-giuridico per cui, in sede pattizia, si è proceduto ad un bilanciamento delle contrapposte esigenze; da un lato la necessità di garantire il libero esercizio del diritto di proprietà da parte della Santa Sede a fronte del potenziale rischio di condizionamenti della potestà punitiva statale; dall'altro la necessità di un utilizzo, dei complessi immobiliari, che non fosse del tutto libero ma potesse far affidamento su un corretto e adatto uso dei beni culturali attraverso il richiamo e l'affidamento "alle nobili tradizioni artistiche che vanta la Chiesa Cattolica". Orbene, tale conclusione in virtù dell'immunità *ratione loci* investe tutti i soggetti che contribuiranno a realizzare le opere edilizie sugli immobili, a qualsiasi titolo intervengano e, quindi, ovviamente anche i soggetti estranei alla Santa Sede e pure per interventi realizzati per finalità diverse dalla "Sua alta missione nel mondo".<sup>18</sup>

La garanzia reale di cui all'art. 16 del Trattato, pertanto, quale norma speciale di diritto internazionale va a ritagliare, nell'ambito dell'applicazione delle disposizioni dello Stato italiano in materia di edilizia ed urbanistica, nonché in tema di tutela dei beni culturali, un'area di irrilevanza penale per gli interventi che vengano effettuati sugli immobili che godono di siffatta immunità reale.

<sup>17</sup> Tra gli altri, MANTOVANI, *Diritto Penale*, Milano, 1993, 85; FIANDACA, MUSCO, *Diritto Penale Parte Generale*, Bologna, 2000, 1130.

<sup>18</sup> V. il primo capoverso della Premessa al Trattato.

In virtù di tale considerazione pare doversi correttamente qualificare tale status come immunità avente natura sostanziale con ciò escludendo che si tratti di una mera esclusione della giurisdizione; circostanza questa che comporterebbe – in caso di violazione della normativa italiana – che il fatto sia da qualificarsi comunque come avente carattere di illegittimità e/o di illiceità.

Qualificata come sostanziale l'immunità locale, di cui all'art. 16 del Trattato, ne discende, sul piano processuale, l'assoluzione nel merito – perché il fatto non costituisce reato *ex art. 530 c.p.p.* – e non sul rito – e cioè per difetto della giurisdizione penale italiana *ex art. 529 c.p.p.*

5. Procedendo ora all'analisi delle caratteristiche dell'immunità riconosciuta dall'art. 15 del Trattato e cioè l'attribuzione ad alcuni edifici “*dell'immunità riconosciuta dal diritto internazionale alle sedi degli agenti diplomatici di Stati esteri*” si deve innanzitutto osservare che tale garanzia riguarda non tutti gli immobili, tra quelli dianzi citati, ma solo quelli specificamente indicati nell'art. 13 e negli alinea primo e secondo dell'art. 14, nonché gli immobili indicati nel medesimo art. 15 del Trattato lateranense.<sup>19</sup>

Per il diritto internazionale, secondo l'interpretazione oggi pacificamente accolta, ed in specie ai sensi dell'art. 22 della Convenzione di Vienna del 1961 sulle relazioni diplomatiche,<sup>20</sup> lo Stato che ospita una rappresentanza diplomatica straniera deve astenersi dall'esercitare atti di autorità nei luoghi adibiti a sedi diplomatiche.<sup>21</sup>

La Convenzione codifica il diritto consuetudinario internazionale secondo il quale vi è una preclusione all'accesso, non autorizzato, da parte delle forze di polizia dello Stato ospitante per atti quali misure coercitive o di esecuzione forzata; siffatto status dell'immobile viene definito di inviolabilità o immunità. Al contempo, però, il diritto internazionale non prevede alcuna esenzione dalla legge per lo stato ospitante in quanto è ampiamente superata l'idea che la sede diplomatica sia zona “extraterritoriale” nel senso che costituisca una porzione “fuori confine” dello stato estero.

---

<sup>19</sup> In particolare restano escluse dall'applicazione delle immunità di diritto internazionale: la Basilica dei Santi XII Apostoli e le chiese di Sant'Andrea della Valle e di San Carlo ai Catinari, nonché le sedi dei seguenti istituti pontifici: 19: Università Gregoriana, Istituto Biblico, Orientale, Archeologico, Seminario Russo, Collegio Lombardo, i due palazzi di Sant'Apollinare e la Casa degli esercizi per il Clero di San Giovanni e Paolo.

<sup>20</sup> La Convenzione «sulle relazioni diplomatiche», adottata a Vienna il 18 aprile 1961, all'art. 22, dispone che: “Le stanze della missione sono inviolabili. Senza il consenso del capomissione, è vietato agli agenti dello Stato accredatario accedere alle stesse.”

<sup>21</sup> V. SERENI, *iritto internazionale*, vol. II, p. 538.

Gli atti e i fatti compiuti all'interno dei locali della missione restano, quindi, da tutti i punti di vista, degli atti e dei fatti compiuti nel territorio dello Stato accreditatario e chi soggiorna in quei luoghi, è comunque tenuto a rispettare la legge dello Stato territoriale.<sup>22</sup> In concreto la dottrina internazionalistica ha, però, fatto esperienza di come «l'immunità della sede diplomatica ... può di fatto, abbastanza spesso, sottrarre questi fatti alla giurisdizione e alle misure coercitive delle autorità locali»<sup>23</sup> proprio perché difficilmente possono essere repressi i fatti perpetrati all'interno di una missione diplomatica senza il consenso dello Stato che viene rappresentato.

Si pensi, ad esempio, all'episodio accaduto a Londra nel 1984 quando, durante una manifestazione anti-libica svoltasi davanti all'ambasciata di quello Stato, dalla sede diplomatica sono stati esplosi colpi di arma da fuoco che hanno ucciso una giovane poliziotta britannica. Il Governo libico ha rifiutato l'accesso ai locali dell'ambasciata alla forza pubblica britannica impedendo che fossero individuati l'arma ed il responsabile e non ha mai autorizzato alcun procedimento penale per quel fatto e [...] le autorità britanniche si sono astenute dal farlo. Tale fatto ha dato luogo a severe reazioni diplomatiche da parte del Regno Unito, con connesse interruzioni delle relazioni diplomatiche con la Libia, ma non ha consentito l'accesso ai locali dell'ambasciata prima che il suo personale fosse partito e non ha mai legittimato un giudice britannico a processare l'assassino.

Dopo aver, brevemente, richiamato la disciplina internazionalistica sulle sedi diplomatiche e le difficoltà che la prassi ha evidenziato, si deve affrontare la questione se anche l'interpretazione delle norme del Trattato lateranense sia da effettuarsi in conformità all'applicazione dei principi internazionalistici.

La dottrina prevalente riconosce la natura di accordo internazionale al Trattato lateranense mentre ritiene atto interno il Concordato. Riconoscimento non del tutto condiviso da coloro che ritengono che il contenuto dei due protocolli firmati nel 1929 vada letto e interpretato in combinato disposto, così da concludere che i patti del 1929 abbiano dato un carattere atipico alla extraterritorialità configurata nel Trattato.

Si ritiene decisiva, secondo tali autori<sup>24</sup>, la circostanza che, per la dottrina internazionalistica, le immunità locali sono sempre in coordinamento funzionale alle immunità personali mentre, le disposizioni del Trattato, disegnano una

<sup>22</sup> V. art. 41, co. 1, Convenzione di Vienna del 1961.

<sup>23</sup> GIULIANO, TREVES, SCOVAZZI, *Diritto internazionale*, vol. II, Milano, 1991, 442.

<sup>24</sup> Per un'ampia esposizione delle ragioni poste a fondamento di tale interpretazione cfr. G. CAPUTO, Voce *Extraterritorialità (dir. eccl.)*, in *Enc. Dir.*, vol. XVI, Milano, 1967.

forma di immunità meramente locale del tutto slegata dall'immunità personale riconosciuta al solo Sommo Pontefice.

Tale orientamento non sembra condivisibile in quanto viene valorizzata una sola, seppur rilevante, differenza con la disciplina della Convenzione di Vienna, ma non si tiene conto del fatto che, gli argomenti a favore di una interpretazione conforme al diritto internazionale, risultano più significativi e prevalenti.

Un primo argomento, di natura formale, è la circostanza che sono parti della Convenzione di Vienna sia lo Stato Italiano che la Santa Sede. Secondariamente vi è un rinvio esplicito all'applicazione del diritto internazionale nell'art. 15 del Trattato ove si afferma che gli immobili in esame "godranno delle immunità riconosciute dal diritto internazionale alle sedi degli agenti diplomatici di Stati esteri".

Un terzo elemento lo si può ricavare, ancora, dall'art. 15 del Trattato; nella norma si afferma, infatti, che i complessi immobiliari in esame, pur essendo di proprietà esclusiva della Santa Sede, sono "facenti parte del territorio dello Stato italiano". E ciò in assoluta conformità al diritto internazionale che, come detto, ha ormai superato la visione dell'immunità come porzione "fuori confine" dello stato straniero ritenendo che "gli atti e i fatti compiuti all'interno dei locali della missione sono, da tutti i punti di vista, degli atti e dei fatti compiuti nel territorio dello stato accreditatario".<sup>25</sup>

Un quarto, ed ultimo, argomento deriva dai lavori preparatori del Trattato. Il palazzo del Sant'Offizio, ed adiacenze<sup>26</sup>, pur essendo senza soluzione di continuità con i confini dello Stato della Città del Vaticano, rientra nella disciplina degli immobili della Santa Sede in Italia, ai sensi dell'art. 15 del Trattato<sup>27</sup>. Siffatta scelta testimonia come le Parti che firmarono il Trattato ebbero ben chiara la differenza tra il regime applicabile al territorio facente parte del nuovo Stato e lo status di mera inviolabilità - e non di extraterritorialità - riconosciuto ad aree specificatamente individuate. Diversamente argomentando non avrebbe avuto alcun senso, logico-giuridico, dare una differente disciplina ad un'area attigua al territorio dello Stato della Città del Vaticano se poi lo status giuridico è identico.

---

<sup>25</sup> V. GIULIANO, TREVES, SCOVAZZI, in *Diritto internazionale*, cit., vol. II, 442.

<sup>26</sup> Infatti, come già evidenziato, sebbene oggi la cancellata di accesso allo Stato della Città del Vaticano dal lato del Palazzo del Sant'uffizio sia in linea con quest'ultimo palazzo tuttavia quell'area è zona non dello S.C.V. ma italiana, con le immunità qui in esame.

<sup>27</sup> Per una ricostruzione storica delle ragioni per cui Pio XI ritenne opportuna tale scelta v. PACELLI, *Diario della Conciliazione*, giornata del 19 febbraio 1929.

Dirette e concrete conseguenze discendono da tale opzione interpretativa.

La prima: i complessi immobiliari disciplinati dal Trattato lateranense sono soggetti alla legge italiana con la sola eccezione di quanto previsto dall'art. 16 dello stesso Trattato. La seconda: l'Italia non è, tuttavia, legittimata ad imporre con la forza il rispetto della propria normativa.

Sotto il primo profilo l'assolutezza della immunità locale, riconosciuta in base al rinvio al diritto internazionale da parte dell'art. 15 del Trattato, non vuol dire esenzione dal rispetto delle leggi italiane la cui legge civile e penale "dispiega la propria efficacia normativa anche all'interno della sede diplomatica per cui un comportamento in contrasto con il diritto locale che sia stato posto in essere nella sede di un'ambasciata viene regolarmente valutato dai giudici dello stato ricevente come un illecito commesso sul territorio nazionale. Negli stessi termini verranno valutati una nascita, la celebrazione di un matrimonio, la conclusione di un contratto, o il prodursi di un evento dannoso (ai fini della responsabilità extracontrattuale)."<sup>28</sup>

In tal senso, a proposito dell'applicazione del diritto penale sostanziale, si è pronunciata anche la Corte di Cassazione secondo cui "gli immobili destinati a sedi di detti agenti... sono territorio dello Stato, in cui si trovano, ed i reati in essi perpetrati sono da ritenere commessi nel territorio di detto Stato."<sup>29</sup>

Sorprende, invece, che, alla luce di quanto sinora detto, sia stato possibile che lo stesso Governo italiano abbia, recentemente, qualificato – pur rettificando pochi giorni dopo l'affermazione – che "la Basilica di Sant'Apollinare, dove è avvenuta la tumulazione del De Pedis, è ... ubicata nel territorio dello Stato della Città del Vaticano."<sup>30</sup> Ciò malgrado già in altra occasione il governo italiano avesse affermato che "*La targa apposta sul muro del Palazzo - del Vicariato in Piazza della Pigna - che indica "zona extraterritoriale" probabilmente è eredità di una prassi internazionale oramai decaduta e intende indicare solo*

---

<sup>28</sup> V. TANZI, voce *Relazione diplomatiche*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, XIII, 1997, p. 136.

<sup>29</sup> V. in tal senso, Cass., 22 marzo 1939, Moriggi, in *Foro it.*, 1939, II, 304.

<sup>30</sup> Camera dei deputati- Risposta ad interrogazione del 28.3.12- n. 3-02176. "Da verifiche effettuate presso gli uffici dell'amministrazione dell'interno non risulta che sia stato adottato il previsto decreto di cui all'interrogazione, né risulta che siano mai stati interessati né la prefettura di Roma né la direzione generale dei culti, all'epoca articolazione centrale del mio dicastero. L'esito infruttuoso delle ricerche va verosimilmente anche correlato ad un ulteriore elemento ed infatti per le tumulazioni in luoghi collocati all'interno della città del Vaticano trova applicazione una disposizione di carattere derogatorio e speciale: l'articolo 2 del regio decreto del 16 giugno 1938, n. 1055, secondo la quale testualmente l'introduzione delle salme dal territorio del Regno d'Italia nello Stato della Città del Vaticano è autorizzato dal governatore di quello stesso Stato. Appare a questi effetti ulteriormente rilevante la circostanza che la Basilica di Sant'Apollinare, dove è avvenuta la tumulazione del De Pedis, è appunto ubicata nel territorio dello Stato della Città del Vaticano."

*lo status giuridico dell'immobile e non certo la sua estraneità al territorio italiano*"<sup>31</sup>.

In particolare. La eterogeneità delle attività poste in essere negli immobili della Santa Sede in Italia pone questioni molto delicate, diverse e ulteriori da quelle che usualmente concernono le ambasciate.

Si pensi alla nota questione relativa alla emissione di onde elettromagnetiche, da parte degli impianti di Radio Vaticana siti a S. Maria di Galeria e di Castel Romano (Roma) conclusasi nel 2011<sup>32</sup>, per cui l'Autorità Giudiziaria italiana ha ritenuto di poter procedere *ex art. 674 c.p.* Ebbene, al di là di tutte le problematiche che la scelta ha sollevato, in tema di applicazione dell'art. 11 del Trattato, per l'esatta individuazione degli "*enti centrali della Chiesa cattolica*" e per l'obbligo di "*non ingerenza da parte dello stato italiano*"<sup>33</sup>, non si è, da alcuno, eccepita la extraterritorialità della sede della radio vaticana pur ricadendo gli impianti in area che gode dei "*privilegi specificati agli artt. 15 e 16 del Trattato Lateranense*".

Rientrano, allora, a maggior ragione nella giurisdizione italiana tutti i delitti contro il patrimonio, i delitti contro incolumità fisica e contro l'onore commessi da turisti, nei luoghi indicati nel Trattato, e di grande afflusso di visitatori per il loro alto interesse culturale.

Sotto il secondo profilo, la circostanza che l'Italia non è legittimata ad imporre con la forza il rispetto della propria normativa comporta, in primis, il divieto di accesso presso i complessi immobiliari in esame da parte della forza pubblica italiana, se non previo consenso di coloro che hanno al disponibilità dell'immobile; ciò sia in sede di accertamento e verifica dei fatti d'interesse ivi accaduti, sia in fase di esecuzione di atti coattivi reali o personali, amministrativi o processuali che siano. Trattandosi però di garanzia reale, proprio perché "reale", l'immunità non si estende alle persone fisiche che operano all'interno degli immobili; in particolare occorre ricordare che al di là della persona del Sommo Pontefice, considerata sacra ed inviolabile dall'art. 8 del Trattato, l'esenzione dei dignitari della Chiesa e degli appartenenti alla Corte pontificia riguarda solamente l'esenzione dal servizio militare e dalle funzioni

---

<sup>31</sup> Camera dei Deputati – risposta scritta pubblicata martedì 9 giugno 2009 nell'allegato B della seduta n. 184 all'Interrogazione 4-01256.

<sup>32</sup> Cass., Sez. IV, 24 febbraio 2011, Borgomeo e altro, inedita, ha rilevato la intervenuta prescrizione nei confronti dell'unico imputato superstite il Card. Roberto Tucci (ex presidente del comitato di gestione di Radio Vaticana), e il non luogo a procedere per P. Pasquale Borgomeo (ex direttore generale) in quanto deceduto nel 2009.

<sup>33</sup> V. l'art. 11 del Trattato: «*Gli enti centrali della Chiesa Cattolica sono esenti da ogni ingerenza da parte dello Stato italiano*».

di giudice popolare.

Nessuno dei soggetti operanti alle dipendenze della Santa Sede è circondato dai privilegi previsti dal diritto internazionale per i componenti di una missione diplomatica; costoro, infatti, sono personalmente accreditati dallo Stato cui appartengono presso lo Stato accreditatario; ma nessun accreditamento è previsto per chi operi alle dipendenze della Santa Sede.<sup>34</sup>

Conclusivamente. La disciplina introdotta dal Trattato lateranense trova piena giustificazione nelle ragioni storiche che hanno portato alla conciliazione del 1929, giustificazione che è alla base anche del bilanciamento di interessi giuridici sottostanti, che hanno trovato anche copertura costituzionale.

La peculiarità delle disposizioni non è, a parere di scrive, da ricercare nella diversa interpretazione che si deve dare all'art. 22 della Convenzione di Vienna ma in due diversi fattori. In primo luogo nella singolare disposizione dell'art. 16 del Trattato, che si va ad aggiungere alla ordinaria disciplina internazionale per le sedi diplomatiche e, in secondo luogo, nella eterogeneità di applicazioni che, il combinato disposto delle norme lateranensi in virtù della estensione territoriale cui è applicabile, offre.

---

<sup>34</sup> Cfr. FINOCCHIARO, *La Radio vaticana, la giurisdizione italiana e la Costituzione*, in *Dir. Eccl.*, 2002,1,41.