

BREVI ANNOTAZIONI SULLA DIPLOMAZIA MULTILATERALE DELLA SANTA SEDE*

1.

RIFLETTERE ed argomentare sulle Rappresentanze Pontificie o più ampiamente sulla diplomazia della Santa Sede è sempre motivo di interesse per chi studia la Comunità internazionale e in particolare il suo diritto. In questo caso, poi, all'interesse si affianca la certezza di essere di fronte non solo ad un ambito strutturato della realtà internazionale ed ecclesiale, ma anche ad una storia ricca di eventi, ai suoi protagonisti ed al loro intrecciarsi con il fenomeno giuridico internazionalistico.

L'occasione è data dai due volumi editi dalla Libreria Editrice Vaticana, quello ben noto di Mons. Giuseppe De Marchi, *Le Nunziature Apostoliche dal 1800 al 1956*, riproposto in anastatica, e quello sapientemente curato da Mons. Antonio G. Filipazzi, *Rappresentanze e Rappresentanti Pontifici dalla seconda metà del xx secolo*. A prima vista le due opere sono effettivamente unite dalla continuità storica e tematica che vede la Santa Sede presente nell'azione internazionale e nell'attività diplomatica che dal XIX secolo giunge fino ai nostri giorni, ma se lette con attenzione i due tomi lasciano emergere delle differenti prospettive nell'impostazione e nella struttura.

Nell'annotare eventi, persone, istituzioni, lo scenario descritto dal De Marchi è quello di una diplomazia classica, legata all'evento del reciproco incontro tra i membri di una società mondiale nella quale si opera per risolvere scenari conflittuali piuttosto che per cooperare: è questo il contesto nel quale si muovono i Rappresentanti Pontifici posti a capo delle Nunziature o delle Delegazioni Apostoliche. Il lavoro del Filipazzi descrive, invece, anche attraverso immagini – così definirei piuttosto i “dati” presenti nel volume – un'attività diplomatica sempre più complessa, parte anch'essa della dimensione globale e nella quale lo stesso servizio diplomatico della Santa Sede trova ormai una diversa motivazione, ecclesiale e diplomatica ad un tempo.

* Intervento pronunciato il 22 febbraio 2007, in occasione della presentazione dei volumi di GIUSEPPE DE MARCHI, *Le Nunziature Apostoliche dal 1800 al 1956*, Roma 1957, (ristampa anastatica, Città del Vaticano 2006) e di ANTONIO G. FILIPAZZI, *Rappresentanze e Rappresentanti Pontifici dalla seconda metà del xx secolo*, Città del Vaticano 2006. Vedi al riguardo «*Ius Ecclesiae*» 18 (2006) 796-798 e 19 (2007) 183-189.

A questo concorrono da un lato il contenuto del Motu proprio *Sollicitudo Omnium Ecclesiarum*, del 1969, con il quale Paolo VI trasferiva anche nella diplomazia pontificia lo spirito conciliare, successivamente sistematizzato nel *Codex Iuris Canonici* del 1983; dall'altro la codificazione del diritto diplomatico, con le ben note Convenzioni di Vienna del 1961, 1963 e 1975 e l'ampliarsi di un'attività diplomatica intergovernativa di tipo stabile e permanente – le Organizzazioni intergovernative – e ormai non giustificabile dal solo aggettivo multilaterale, ma dilatata alle forme diplomatiche proprie dell'integrazione sovranazionale.

I due volumi, dunque, pur restando un'opera inscindibile, fanno risaltare momenti ed aspetti tra loro diversi: ed ecco la continuità fatta di nomi, di persone, di attività, come pure i segni di discontinuità rappresentati proprio dalle innovazioni strutturali e normative che hanno interessato la diplomazia pontificia negli anni che vanno dalla fine del secondo conflitto mondiale ad oggi.

Resta fermo però, oltre al collegamento ideale e sostanziale, il dato che la continuità dell'azione diplomatica della Santa Sede pur mostrando sempre una diversità di fini rispetto a quelli ordinariamente espressi nella condotta degli altri membri della società mondiale, persegue questi fini mediante le regole che della Comunità internazionale sono proprie. Opera, cioè, non attraverso procedure *extra ordinem*, trattamenti privilegiati o regole *ad hoc* – come spesso anche affermata dottrina indica – bensì attraverso quelle che sono le norme comunemente operanti nell'ordinamento internazionale ed accettate dai suoi soggetti.

Questo, credo, sia un elemento essenziale che è necessario cogliere quando si vogliono coerentemente individuare le finalità della diplomazia pontificia nel suo aspetto “ad intra” e “ad extra”: avendo presenti le necessità inerenti alla Chiesa, in particolare alla “comunione” delle chiese particolari con il *munus* pretino, e il rapporto con l'autorità civile, sia essa statutale o intergovernativa. Il tutto non dimenticando che è proprio l'unità di questi due aspetti, che si realizza nella figura del Rappresentante pontificio, a trovare un diretto collegamento alla normativa internazionale: questo tanto come elemento di continuità storica che come dato rilevabile nell'azione diplomatica contemporanea volta a governare i processi in una Comunità internazionale sempre più ampia e globale.

Si tratta di un'opera che i Rappresentanti pontifici hanno realizzato nel corso della storia, nei grandi eventi della storia spesso accompagnati dall'evolversi in senso moderno delle regole della diplomazia, almeno dalla Pace di Westfalia fino al Congresso di Vienna ed al suo *Regolamento sugli usi e costumi diplomatici*, per poi giungere agli eventi più recenti. Un'opera realizzata in continuità avendo presente che chiaramente il fine è quello che ben illustra

l'allora Mons. Antonio Samoré nell'introduzione al testo del De Marchi: la salvezza delle anime.

Un fine esplicito che, come ben conosce la diplomazia pontificia, tante volte è problematico far rientrare nelle categorie proprie del diritto internazionale e diplomatico, nonostante sia chiaro che si tratta di un'espressione di quel "dominio riservato" che ogni soggetto di diritto internazionale rivendica.¹ Come lo Stato nell'attività internazionale persegue il fine dell'incolumità e delle garanzie per i propri cittadini,² ritenendo inviolabile alcuni ambiti ed espressioni del proprio ordinamento giuridico, così la Santa Sede ricerca attraverso l'azione internazionale le garanzie per consentire ad ogni battezzato di poter vivere liberamente la propria dimensione di fede, raggiungere appunto la salvezza delle anime. Una tendenza che nella fase più recente appare sempre più dilatata a assicurare garanzie per "tutti i credenti" come, ad esempio, ha mostrato e tuttora mostra l'opera della Santa Sede e della sua diplomazia nel processo della CSCE-OSCE o nella più generale promozione e difesa del diritto alla libertà di religione operata sul piano internazionale nelle diverse istanze intergovernative.

2.

Si è fatto cenno in precedenza ai segni di discontinuità – e qui l'apprezzamento va soprattutto al volume di Mons. Filipazzi per averli segnalati, in modo diretto e indiretto – ed ai cambiamenti avvenuti, talvolta veri momenti di "rottura", che è possibile raggruppare intorno a tre principali questioni: la modifica delle regole della diplomazia, il mutamento delle regole interne della Santa Sede e l'evolversi della prassi diplomatica multilaterale.

Negli anni che vanno tra il 1945 ad oggi quella che viene generalmente indicata come evoluzione resta un fenomeno fortemente articolato determinatosi nell'ordinamento internazionale che, pur mantenendo ben salda la propria natura, si è dotato di un profilo normativo ed istituzionale in grado di fornire le necessarie risposte ad un diverso modo di intendere i più generali rapporti nella Comunità delle nazioni. Nondimeno l'ordinamento della Chiesa ha vissuto un periodo di riforme che ne hanno attualizzato la tradizionale impostazione e reso possibile la regolamentazione di nuove esigenze ecclesiali.

¹ Sia consentito, a titolo di sintetica esemplificazione, il rinvio alla disposizione del paragrafo 7 dell'art. 2 della *Carta delle Nazioni Unite*: "Nessuna disposizione del presente Statuto autorizza le Nazioni Unite ad intervenire in questioni che appartengono essenzialmente alla competenza interna di uno Stato".

² Fine che oggi sempre più riguarda quanti "dimorano" sul territorio dello Stato, indipendentemente dalla cittadinanza.

Tutto questo ha coinciso con una modifica della attività diplomatica. Basti pensare all'aspetto della diplomazia multilaterale che è andato sempre più crescendo, non solamente dal punto di vista quantitativo (diventa difficile solo tenere il conto di quanti sono gli incontri che si tengono nelle varie sedi di Istituzioni intergovernative), ma anche dal punto di vista dei contenuti, tanto da far parlare di una "nuova cultura" delle relazioni internazionali che oggi passa essenzialmente attraverso la diplomazia multilaterale. Una cultura nei confronti della quale è possibile fare apprezzamenti positivi e negativi, ma che certamente non può essere ignorata poiché parte non solo del sistema delle relazioni internazionali e dell'attività statale conseguente, ma finanche della dimensione esistenziale di persone e popoli. E di fronte a questi mutamenti si rileva la continuità di presenza della Santa Sede per la quale la diplomazia multilaterale non rappresenta una novità assoluta, mentre nuovi sono i metodi adottati e le regole applicate e rispettate.

Anche per il volume del De Marchi si è finalizzata la ricerca all'individuazione di qualche passaggio che indicasse come tra il 1800 e il 1954 la diplomazia pontificia operava sul piano multilaterale. Lo spunto si trova in una nota a pag. 186, riguardante l'Internunziatura d'Olanda. Siamo nel 1899 e a L'Aja si sta preparando la prima *Conferenza della pace*, per ripensare alcuni istituti del diritto internazionale bellico (gli addetti ai lavori parlano, appunto, di "diritto dell'Aja"), favorendo altresì il consolidarsi del moderno diritto internazionale umanitario che aveva preso sistematica concretezza nella Convenzione di Ginevra del 1864. In quel contesto la Santa Sede esclusa dalla Conferenza, con un atto regolato dal diritto diplomatico ritira l'Internunzio dall'Aia, Mons. Francesco Tarnassi, reagendo così al mancato invito effetto della *Questione romana*, con la posizione del Regno d'Italia che pone al Paese ospitante la difficile scelta tra la partecipazione ai lavori dell'Italia o della Santa Sede. L'esclusione avviene nonostante la Santa Sede, proprio mediante l'Internunziatura in Olanda, avesse contribuito fin dall'inizio alla preparazione della Conferenza. Lo testimonia una lettera di Leone XIII alla Regina Guglielmina d'Olanda, datata 11 gennaio 1899, in cui si sottolinea l'importanza della Conferenza per individuare regole di umanizzazione dei conflitti e per dar vita ad un mezzo permanente di soluzione pacifica delle controversie internazionali.³ Il valore di quella lettera credo sia fondamentale, perché venne recepito, e soprattutto diventò un pieno appoggio al progetto della Conferenza di istituire la Corte permanente di arbitrato, un'aspirazione del magistero pontificio. Lo ricorderà Giovanni Paolo II il 13 maggio 1985 quando, recandosi in visita alla Corte internazionale di giustizia a L'Aia, nel suo discorso

³ Per una completa disamina dei documenti e dei fatti, si veda A. LANZA, *La Santa Sede e le Conferenze della pace dell'Aja del 1899 e 1907*, Lateran University Press, Roma 2002.

ripropose il testo della lettera di Leone XIII, quasi a voler a testimoniare una continuità tra il 1899 e il 1985 anche nell'attività internazionale della Santa Sede: considerare lo strumento diplomatico come un mezzo privilegiato che non solo può risolvere i conflitti, ma soprattutto è in grado di prevenirli.⁴

3.

Osservando i mutamenti, il volume di Mons. Filipazzi ci propone i dati dell'incremento del numero delle Nunziature, illustrando un ampliarsi di relazioni realizzate mediante la forma del reciproco stabilimento di rapporti diplomatici, di missioni diplomatiche – anche in forme particolari – che vengono scambiate. È interessante questo duplice aspetto, che rispecchia l'evolversi del diritto diplomatico attuale e vigente.

Un passaggio fondamentale è quello avvenuto con il superamento del *Regolamento di Vienna sugli usi e costumi diplomatici* del 1815, attraverso la conclusione della *Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche* del 1961.⁵ Da un lato questo atto è la risultante di un procedimento di *codificazione* operato dalla Commissione di Diritto Internazionale dell'ONU che ha cercato di recuperare norme scritte e consuetudinarie già esistenti, ma per molti aspetti è uno strumento innovativo, di *sviluppo progressivo* rispetto al diritto tradizionale.⁶ Una tendenza quella dello sviluppo progressivo presente anche oggi in ambito dottrinale e negoziale dove si ravvisa la necessità di modificare la Convenzione del 1961 per quegli aspetti che restano anacronistici rispetto allo svolgersi delle nuove situazioni, come concretamente mostra la mancata previsione di regole aggiornate circa i mezzi di comunicazione di una Missione diplomatica. L'art. 27 della Convenzione dispone «la libertà di comunicazione della missione per tutti i suoi fini ufficiali», indicando che una missione diplomatica «può installare e utilizzare un apparecchio radiotrasmittente solo col consenso dello Stato accreditatario». Oggi probabilmente nessuno dispone o utilizza più una stazione radio soppiantata dall'uso della rete di internet, che consente collegamenti facilitati ed immediati: ma tale sistema di comunicazione è altrettanto protetto e garantito dallo Stato ospitante? La norma in questione andrebbe modificata in relazione alla situazione concreta, e quindi la necessità di un aggiornamento della Convenzione è evidente.⁷ Ma nel 1961 questo atto certamente fece fare un passo in avanti

⁴ Il testo del Discorso di Giovanni Paolo II è in «AAS» 78 (1986), pp. 517-524.

⁵ La Santa Sede è parte della Convenzione dal 17 aprile 1964.

⁶ Si tratta di quel procedimento di *codificazione* e *sviluppo progressivo* del diritto internazionale previsto dall'art. 13.1.a della *Carta delle Nazioni Unite*

⁷ In tale prospettiva va letto il recente ed odierno lavoro di studio da parte della Commissione di Diritto Internazionale riguardante la codificazione di norme sulla "valigia diplomatica non accompagnata" e sul "vettore diplomatico".

alla regolamentazione dell'attività diplomatica e la Santa Sede contribuì direttamente a questo sviluppo.

La delegazione della Santa Sede durante la conferenza di codificazione – guidata dall'allora Sottosegretario della Sacra Congregazione per gli Affari Ecclesiastici Straordinari, Mons. Agostino Casaroli – intervenne su tre punti fondamentali.

Anzitutto la questione della cittadinanza del diplomatico, dell'agente diplomatico, per lasciare aperta la possibilità che anche un cittadino dello Stato che accredita possa essere rappresentante o agente diplomatico di un altro Stato: è questa la previsione contemplata dall'art. 8.2 della Convenzione. La Santa Sede pur dicendosi convinta che la pratica di accreditare un cittadino dello Stato ospitante andava ormai scomparendo e non era «assolutamente raccomandabile» non mancò di sostenere la posizione poi inserita nell'art. 8.2. La *ratio*, verosimilmente, è da ricercare nella natura propria del servizio diplomatico pontificio che annovera ecclesiastici provenienti da Paesi diversi. L'intervento di Mons. Casaroli è pubblicato dalle Nazioni Unite nel *Rapporto finale* della Conferenza⁸ e leggendolo, pur non ritrovando esplicitamente la motivazione, certamente si può concludere che concorre a definire una norma, quella dell'art. 8.2 – propriamente una clausola di salvaguardia – che allarga la possibilità di operare per la diplomazia pontificia.

Ancora: l'art. 14 della Convenzione nell'indicare le classi dei Capi Missione, nel paragrafo 1.a agli Ambasciatori affianca i Nunzi,⁹ e così direttamente la nomenclatura della diplomazia pontificia entra a far parte del linguaggio del diritto diplomatico contemporaneo.

E poi l'art. 16 della Convenzione dove, riguardo alla precedenza dei Capi Missione regolata sulla base del criterio dell'anzianità di arrivo nella sede, si prevede al paragrafo 3 la salvaguardia degli «usi che sono o potranno in seguito essere praticati dallo Stato accreditatario per quanto riguarda la precedenza del rappresentante della Santa Sede». Nel corso della Conferenza, di fronte alla proposta della Santa Sede¹⁰ di un richiamo non solo alla pratica seguita dagli Stati di antica tradizione sulla base del Regolamento diplomatico del Congresso di Vienna del 1815,¹¹ ma anche di un allargamento a tutti gli Stati che volessero riconoscere la precedenza al Rappresentante pontificio, si

⁸ Cf. NATIONS UNIES, *Conférence sur les relations et immunité diplomatiques*, Documents officiels, vol. I, DOC. A/CONF.20/10, par. 70.

⁹ Come nel paragrafo 1.b, agli Inviati e Ministri affianca gli Internunzi.

¹⁰ L'intervento di Mons. Casaroli, del 16 marzo 1961, è pubblicato in NATIONS UNIES, *Conférence sur les relations et immunité diplomatiques*, Documents officiels, vol. II, DOC. A/CONF.20/10, par. 127-128.

¹¹ Che all'art. IV prevedeva: «Le présent règlement n'apportera aucune innovation relativement aux représentants du pape».

manifestò subito la contrarietà o una posizione di neutralità di 18 Paesi sugli 81 partecipanti. La Santa Sede riuscì a far passare la propria proposta non in ragione di un privilegio, ma in nome della continuità storica e del principio di uguaglianza tra gli Stati: consentire cioè anche ai nuovi Stati di applicare la precedenza per i Rappresentanti pontifici. Infine, rispetto al progetto della Commissione di Diritto Internazionale delle Nazioni Unite in cui si parlava di “rappresentanti del Papa”, nella versione definitivamente approvata dalla Conferenza si fa riferimento ai “rappresentanti della Santa Sede”.¹²

L’esperienza della Conferenza di codificazione di Vienna nel 1961 evidenzia l’apporto concreto della delegazione pontificia che utilizza le regole previste dal diritto internazionale, non ponendo cioè la richiesta di uno status particolare, ma di un’applicazione in continuità delle regole esistenti e di quelle frutto dell’evoluzione dell’ordinamento internazionale contemporaneo.

Guardando ancora all’azione della Santa Sede nel periodo di codificazione del diritto diplomatico, non si può tralasciare il lavoro che portò alla elaborazione della *Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari* del 1963. In quell’occasione la Santa Sede richiamò l’attenzione della Comunità internazionale sul fatto di essere destinataria delle norme internazionali generali e consuetudinarie relative alla pratica consolare, rivendicando perciò un proprio *ius institutendi consules*, dicendosi pertanto disposta a collaborare nella codificazione di un diritto consolare confacente al rinnovato panorama delle relazioni internazionali. E questo come indipendente dalla sovranità territoriale, facendo riferimento al fatto che «les Délégués Apostolique du Saint-Siège sont reconnus par l’Etat de résidence comme habilités à exercer, comme les consul, des fonction de protection». ¹³ Ciò significa che nella visione della Santa Sede i Delegati Apostolici godono delle immunità e dei privilegi attinenti alla funzione consolare e che oggetto della loro “protezione consolare” sono le istituzioni della Chiesa cattolica presenti nel mondo.¹⁴

Quale la base giuridica ed istituzionale a cui fa riferimento questa posizione? L’intervento di Mons. Casaroli – anche in questo caso a capo della Delegazione pontificia – si riferisce direttamente alla funzione dei Delegati Apostolici, e quindi a quei Legati pontifici chiamati a rappresentare la Santa Sede esclusivamente presso le chiese particolari. Un compito cardine sin dalle origini dell’azione diplomatica della Sede Apostolica, generalmente descritto come una funzione che non comporta un carattere diplomatico e

¹² La formula venne proposta dalla Tunisia ed accettata dalla Santa Sede che ritenne così ulteriormente riconosciuta la sua fisionomia di organo centrale di governo della Chiesa cattolica e non di Stato, *NATIONS UNIES, Conférence sur les relations et immunité diplomatiques*, Documents officiels, vol. II, Doc. A / CONF.20/10, par.129.

¹³ *NATIONS UNIES, Conférence sur les relations consulaires*, Documents officiels, vol. I, p. 104.

¹⁴ Cfr. *ibidem*.

quindi rapporti con i Governi: ma nei fatti concreti si potrebbe valutare se effettivamente sia così. La portata della funzione “ad intra” della diplomazia pontificia è stata tracciata con molta accortezza da Mons. Dominique Mamberti, facendo proprio riferimento al carattere essenzialmente ecclesiale, ma proprio per questo attento a considerare la chiesa particolare inserita nel Paese.¹⁵

L'intervento di Mons. Casaroli alla Conferenza di Vienna nel 1963, ha la capacità di tradurre tutto questo nelle regole del diritto internazionale, significando che quelle previste nella Convenzione di codificazione del diritto consolare sono attività che il Delegato Apostolico ordinariamente svolge (del resto presente anche tra le competenze del Nunzio). Pertanto la Santa Sede non chiedeva un riconoscimento o un trattamento *extra ordinem*, ma più semplicemente manifestava la volontà di concorrere alla formazione e successiva applicazione di quelle regole poiché essa che ne era già destinataria voleva impegnarsi ad applicarle in continuità, pur rinnovellate.¹⁶

Si tratta di un passaggio interessante che evidenzia altresì come nel contesto dell'ordinamento internazionale la Santa Sede tenda ogni volta a differenziare il suo apporto, come organo centrale della Chiesa Cattolica o in quanto sovrano dello Stato della Città del Vaticano. Infatti, relativamente all'attività consolare la Santa Sede avrebbe potuto insistere perché venisse riconosciuto il suo *ius instituendi consules* quale funzione direttamente legata all'attività sovrana esercitata su un territorio. E magari facendo riferimento agli Stati pontifici che avevano sviluppato un'attività consolare per altro proseguita anche dopo la *debellatio* – è una curiosità che lascerei agli storici, però è interessante anche per chi studia il diritto interno della Santa Sede e la sua relazione con il diritto internazionale – o alla normativa dell'ordinamento giuridico dello Stato della Città del Vaticano riguardante la navigazione marittima: si tratta del *Decreto n. LXVII del 15 settembre 1951* concernente la navigazione marittima sotto bandiera dello Stato della Città del Vaticano, che all'art. 16 prevede: «Il comandante della nave [...] dell'arrivo della nave e di ogni fatto rilevante occorso durante il periodo di navigazione riferisce, appena possibile, al Rappresentante della Santa Sede nel porto di approdo». Ancora più pregnante sarebbe stato rinviare al fatto che i Rappresentanti pontifici possono svolgere funzioni consolari in ragione dello Stato Vaticano: è quanto stabilito dalla *Legge n. III del 7 giugno 1929 sulla cittadinanza e il soggiorno* il cui art. 15 prevede che un rappresentante diplomatico della Santa Sede possa concedere visti sui passaporti di stranieri che si recano nello Stato della Città del Vaticano.

¹⁵ Per il testo si veda: D. MAMBERTI, *Considerazioni “non diplomatiche” sui Rappresentanti Pontifici*, in questa «Rivista», XIX (2007), pp. 183-189.

¹⁶ La Santa Sede ha aderito alla Convenzione sulle relazioni consolari l'8 ottobre 1970.

Invece in quel contesto si preferì fare solo ed esclusivo riferimento alla dimensione della cattolicità e quindi all'interesse proprio della Chiesa, quella *salus animarum* perseguita internazionalmente dalla diplomazia pontificia.

4.

Ma certamente nella dimensione del multilaterale l'apporto della Santa Sede è ancora più evidente, come evidenzia sia la prassi sia la codificazione conseguente. Infatti, se le finalità delle forme bilaterali della diplomazia pontificia sottolineano un'azione internazionale differente da quella degli Stati, tale constatazione emerge ancora più chiara nel considerare i rapporti di natura multilaterale con carattere permanente, facendo così comprendere come la diplomazia pontificia «abbia acquistato nuove modalità con l'attività presso Organismi Internazionali», come indica il Card. Angelo Sodano nella Prefazione al volume di Mons. Filipazzi.

Una prima indicazione è che la Sede Apostolica nel prendere parte – in modo certamente diversificato – alla vita delle Organizzazioni intergovernative opera tendenzialmente come forza di richiamo etico senza perdere mai di vista la pacifica coesistenza e la cooperazione tra i popoli, come pure la salvaguardia dei diritti inalienabili di ogni individuo e di ogni comunità: « le Istituzioni internazionali devono, ciascuna per la loro parte, provvedere ai diversi bisogni degli uomini, tanto nel campo della vita sociale (cui appartengono l'alimentazione, la salute, la educazione, il lavoro), quanto in alcune circostanze particolari che sorgono qua e là: per esempio, la necessità di aiutare la crescita generale delle nazioni in via di sviluppo, o ancora il sollievo alle necessità dei profughi in ogni parte del mondo, o degli emigrati e delle loro famiglie.[...] Esse rappresentano i primi sforzi per gettare le fondamenta internazionali di tutta la comunità umana al fine di risolvere le più gravi questioni del nostro tempo: promuovere il progresso in ogni luogo della terra e prevenire la guerra sotto qualsiasi forma». ¹⁷

Un secondo rilievo è relativo al fatto che l'attività delle Organizzazioni internazionali si attua in campi in cui è evidente una continua evoluzione che comporta repentini mutamenti nelle posizioni non solo pratiche, ma sempre più di ordine sostanziale. Fatto che necessita conoscenza, ascolto e prontezza di analisi per questioni e problemi che sempre di più esprimono visioni culturali, concezioni etiche, linee di azione politica e conseguenti normative di cui sono portatori gruppi ed interessi particolari. In questo senso l'azione del Rappresentante pontificio presso una Istituzione internazionale diventa di assoluta importanza, proprio quando riesce ad orientare, mediante princi-

¹⁷ *Gaudium et Spes*, 84.

pi generali di ordine etico ispirati alla dignità della persona, alla giustizia ed alla solidarietà, scelte con spiccato contenuto tecnico-specializzato. Oggi, la presenza della Santa Sede in un contesto come quello del multilaterale non potrebbe essere spiegato altrimenti, né trovare altro obiettivo.

Un terzo elemento, più di ordine giuridico-diplomatico, va poi considerato riguardo alle forme diversificate di partecipazione assunte dalla diplomazia pontificia nella pur breve storia del fenomeno del “multilaterale permanente”. La constatazione di fondo è che alla base delle reciproche relazioni c’è indubbiamente la capacità internazionale della Santa Sede e pertanto la sua attitudine a partecipare alla vita delle Organizzazioni intergovernative: prerogative che queste ultime riconoscono nel momento in cui si instaurano relazioni stabili. Certo la prassi ha registrato la tendenza a vedere come fondamento di tale capacità la soggettività internazionale della Santa Sede in quanto tale o il suo essere sovrano dello Stato della Città del Vaticano – alternativamente o a volte nel medesimo tempo – ma questo dato non ha che confermato l’unità dei fini perseguiti dalla diplomazia pontificia, pur se formalmente la sua presenza resta legata alla sovranità territoriale. Tra gli esempi più recenti in tal senso può essere indicativo l’apporto di idee e contenuti dato dalla Delegazione pontificia al Vertice Mondiale sulla Società dell’Informazione (wsis), con gli incontri svoltisi tra il 2003 e 2005 a Ginevra ed a Tunisi su iniziativa della Unione Internazionale delle Telecomunicazioni (ITU) di cui è membro lo Stato della Città del Vaticano.¹⁸

Stando alle norme del diritto interno, i Rappresentanti pontifici presso una Organizzazione internazionale hanno una funzione specifica, naturalmente differente dai diplomatici della Santa Sede accreditati presso gli Stati. Essi, infatti, rappresentano la Sede Apostolica «per testimoniare l’interesse della Chiesa per i problemi generali del vivere civile e per offrire l’ausilio della sua collaborazione».¹⁹

Guardando invece al diritto internazionale e diplomatico, con l’invio di un suo Rappresentante, la Santa Sede instaura una relazione di reciprocità con l’Organizzazione e parimenti manifesta l’intenzione di partecipare alle attività dei suoi organi. Questo nella prassi ha significato l’istituzione di Missioni Permanenti che vengono qualificate a secondo della posizione che la Sede Apostolica assume nella Organizzazione nel rispetto delle norme statutarie: in alcuni casi diventandone membro effettivo e quindi accreditando – come gli Stati – un Rappresentante Permanente con il titolo di Delegato; in altri casi – e sono la maggior parte delle Organizzazioni siano esse del Sistema delle

¹⁸ L’intervento della Delegazione pontificia (sotto la denominazione: *Vatican*) a Tunisi è riportato in www.itu.int/wsis/tunis/statements/docs/g.vatican/1.doc.

¹⁹ Motu Proprio *Sollicitudo Omnium Ecclesiarum*, Introduzione.

Nazioni Unite o operanti su scala regionale – ha provveduto alla nomina di un Osservatore Permanente, ricoprendo così una posizione realmente congeniale alla propria natura. Infatti se da un lato tale particolare *status* consente di seguire in continuità il delinarsi della attività della Organizzazione, operando anche direttamente nella definizione di programmi e piani di intervento mediante l'esercizio del diritto di parola, dall'altro permette alla Sede Apostolica di rimanere estranea da processi decisionali su ambiti contrari alla propria natura e finalità o che sminuiscano la portata universale della sua missione.²⁰

In proposito le indicazioni presenti nel volume di Mons. Filipazzi, stimolano una riflessione di fondo: come è avvenuto tutto ciò? Qui la storia, il diritto, la diplomazia, ma soprattutto la dimensione ecclesiale, si intrecciano.

I dati essenziali evidenziano un lavoro che potremmo definire “pionieristico” della Santa Sede, e cioè affidato ad alcune figure che pongono le basi per delle relazioni di tipo diplomatico permanente. Sono le figure di due ecclesiastici, ma non del servizio diplomatico della Santa Sede e di un laico, che operano in tre sedi diverse Washington-Roma, Parigi e Ginevra facendo in modo che la Santa Sede potesse instaurare rapporti continuativi con le Organizzazioni internazionali sorte nel cosiddetto Sistema della Nazioni Unite e quindi inviare propri Rappresentanti permanenti.

Tra Washington e Roma – rispettivamente la sede originaria (dal 1945) e successiva (dal 1951) della FAO – opera sin dal 1946 la figura di Mons. Luigi G. Ligutti, sacerdote italo-americano, all'epoca Direttore Esecutivo della “National Catholic Rural Life Conference”, l'organismo della Conferenza Episcopale degli Stati Uniti per il mondo e i problemi del lavoro agricolo. Questo interesse si concretizzava con incontri personali di Mons. Ligutti con alti funzionari della Organizzazione da cui emergeva un reciproco interesse: coinvolgere in qualche modo la Chiesa Cattolica nel raggio di attività della FAO, che così poteva ricevere un ampio sostegno oltre che interessanti spunti sulla base della esperienza maturata dalla Chiesa nel sostegno ai popoli ed ai territori non sviluppati.²¹ Questi rapporti personali comporteranno in una prima fase l'invito a partecipare a singole riunioni ed a conferenze dell'Organizzazione e poi una continuità di relazioni con la Santa Sede fino alla nomina di Mons. Ligutti, il 2 febbraio 1949, ad Osservatore Permanente presso la FAO. Uno

²⁰ Non sono però mancate particolarità che hanno riguardato la base della partecipazione della Santa Sede, anche nel ruolo di Osservatore Permanente. Tale *status* infatti se in alcune Organizzazioni era inesistente – anzi veniva creato proprio per la Santa Sede – in altre era riservato agli “Stati non membri” il che favoriva il riconoscimento della capacità internazionale della Santa Sede come derivante dalla sovranità sullo Stato della Città del Vaticano.

²¹ Sulla figura di Mons. Ligutti si rinvia a VINCENT A. YAZERMANS, *The people I love. A Biography of Luigi G. Ligutti*, Collegenille-Usa 1976; in particolare il Capitolo XI: *Vatican Observer to FAO*, pp. 231-260.

status che rimane interessante per la Santa Sede: è il primo ad esserle riconosciuto nell'ambito del Sistema delle Nazioni Unite, pur non previsto dalla norme statutarie, è deciso dagli Stati membri in ragione della sua specifica natura.

A Parigi, subito dopo l'istituzione dell'UNESCO nel 1945 c'è la figura di un laico Jean Larnaud che fu tra gli ideatori e poi il Segretario Generale di quel *Comité Catholique International de Coordination auprès de l'UNESCO* che, direttamente collegato alla Segreteria di Stato ed alla Nunziatura Apostolica in Francia,²² rappresentò il canale di comunicazione tra la Santa Sede e l'UNESCO fino alla nomina di un Osservatore Permanente, avvenuta solo il 9 giugno del 1952.

A Ginevra, sede dell'Ufficio dell'ONU per l'Europa e di numerosi Istituti Specializzati delle Nazioni Unite, fu il P. Henri De Riedmatten, domenicano, il primo Osservatore Permanente della Santa Sede, nominato il 1° febbraio 1967. Quella nomina resta la risultante di rapporti personali con i funzionari, volti a scalfire quello "spirito ginevrino" che la Santa Sede aveva già sperimentato negli anni della Società delle Nazioni, dando così gradualmente la possibilità alla Sede Apostolica di poter avere un suo rappresentante permanente presso l'ONU e le diverse tra Organizzazioni e Organismi presenti a Ginevra. Padre De Riedmatten era anzitutto uno studioso e si presentava con i suoi testi sulla Santa Sede (uno tra l'altro molto prezioso, pubblicato nella raccolta dell'Accademia di Diritto Internazionale dell'Aja, è ancora oggi resta un punto di riferimento per chi voglia approfondire il rapporto Santa Sede-ordinamento internazionale),²³ ma la sua opera di "non diplomatico" fu essenziale per aprire la strada alla diplomazia pontificia.

Ecco queste tre figure sono da collocare tra i pionieri della presenza nel multilaterale della diplomazia pontificia, e tutte e tre fanno riferimento al "centro" ad una figura in particolare quella di Mons. Giovanni Battista Montini, prima come Sostituto della Segreteria di Stato, poi come Sommo Pontefice. Troviamo il riscontro di questo riferimento nelle lettere che vengono inviate ufficialmente alle Organizzazioni per accreditare un rappresentante della Santa Sede, nel caso della FAO e dell'UNESCO sono firmate da "Giovanni Battista Montini, Sostituto". Interessante la lettera con cui viene accreditato il primo Osservatore all'Unesco: è chiamata la *lettera dei tre Papi*, perché firmata da Giovanni Battista Montini che a nome di Pio XII nomi-

²² Secondo lo Statuto del Comitato del 1947, il Presidente e il Segretario Generale venivano nominati direttamente dalla Segreteria di Stato, che nel frattempo aveva incaricato un membro del personale diplomatico della Nunziatura a Parigi si seguire le attività dell'Unesco per il tramite del Comitato.

²³ Cf. H. DE RIEDMATTEN, *Le catholicisme et le développement du droit international*, «Recueil des cours» 151 (1976/III), pp. 115-160.

nava il Nunzio a Parigi, Mons. Angelo Roncalli, Osservatore Permanente all'UNESCO.

Questo collegamento tra la periferia ed il centro della cattolicità, un'attività diplomatica svolta in un modo "pionieristico", trovano una giustificazione nella dimensione sacerdotale di Mons. Ligutti e di P. De Riedmatten e nella vocazione di un laico impegnato come Larnaud. Si tratta di fatti che evidenziano il carisma che singolarmente avevano queste personalità che permette loro di intessere relazioni sulla cui base c'è subito quella che il giurista definisce "istituzionalizzazione del rapporto", per cui dalla loro opera la Santa Sede può passare alla nomina di un rappresentante di tipo diplomatico.

Oggi la presenza della Santa Sede appare consolidata e non solo quanto essa è membro di un'Organizzazione, ma anche quando partecipa come Osservatore Permanente. Se però guardiamo alle norme degli statuti delle Organizzazioni internazionali esistenti, non troviamo delle norme specifiche che riguardano gli Osservatori, ma il tutto nasce e si sviluppa attraverso la prassi.²⁴ E la Santa Sede con la propria azione diplomatica e la successiva presenza contribuisce a creare in questo aspetto una prassi rilevante per il diritto internazionale.

Il riscontro lo abbiamo nel marzo 1975 quando la Santa Sede prese parte ad un'altra conferenza di codificazione del diritto diplomatico contemporaneo, svoltasi sempre a Vienna e con il compito di adottare il progetto di *Convenzione sui rapporti tra Stati e Organizzazioni internazionali di carattere universale*. In quel contesto la delegazione della Santa Sede, guidata da Mons. Eduardo Rovida e di cui facevano parte gli attuali Cardinali Audrys Backis e Renato Raffaele Martino,²⁵ riuscì concretamente ad operare in tre ambiti significativi. Il primo: far inglobare nella Convenzione tutte le norme riguardanti gli Osservatori, che invece la Commissione di Diritto Internazionale dell'ONU aveva posto in un allegato alla Convenzione.²⁶ Il secondo: la natura delle Missioni permanenti di osservazione, che vedeva due diverse proposte, una degli Stati Uniti che proponevano di limitare la capacità negoziale delle Missioni di osservazione, sostenendo che le stesse potevano avere rapporti con le Organizzazioni, ma non potevano negoziare; l'altra della Spagna che invece tendeva ad ampliare il più possibile la competenza delle Missioni di

²⁴ Nel Sistema delle Nazioni Unite lo *status* era adoperato per i Paesi che per particolari ragioni non potevano diventare membri delle Organizzazioni (si pensi al caso delle due Germanie, e poi delle due Coree). Fa eccezione la Costituzione dell'UNIDO che è però del 1979 ed all'art. 4 prevede anche la possibilità di accreditare Osservatori Permanenti.

²⁵ Allora il primo tra il personale diplomatico del Consiglio per gli Affari Pubblici e l'altro responsabile della Sezione per le Organizzazioni internazionali della Segreteria di Stato.

²⁶ Analogamente per le regole riguardanti le Delegazioni di Osservazione alle Conferenze indette da Organizzazioni intergovernative.

Osservazione. La Santa Sede sostiene la seconda delle mozioni, facendo riferimento proprio alla prassi determinatasi per cui risulta evidente che l'intenzione di una Organizzazione intergovernativa «en acceptant des Mission permanents d'observation d'Etat d'envoi non membres, est précisément de leur permettre, du point de vue diplomatique, de prendre part à l'action de l'organisation». ²⁷ Il terzo punto riguardava un aspetto che – ecco la continuità – già Mons. Casaroli aveva chiesto nel 1961 per la diplomazia bilaterale, e cioè che anche i cittadini dello Stato in cui ha sede un'Organizzazione intergovernativa o una Conferenza internazionale possano rappresentare uno Stato terzo.

La Missione Permanente di Osservazione nella *Convenzione di Vienna del 1975* viene quindi equiparata a tutti gli effetti alla Missione Permanente di uno Stato membro di un'Organizzazione internazionale. ²⁸ La differenza la fa l'esercizio di voto o il pagamento dei contributi in modo obbligatorio (perché ai versamenti non obbligatori di contributi concorre anche la Santa Sede, sulla base delle regole esistenti nelle Organizzazioni in cui accreditati propri Rappresentanti). Va ricordato che la Convenzione non è entrata in vigore e pertanto non costituisce obbligo di tipo convenzionale. Tuttavia le norme in essa contenute sono di fatto applicate dalla prassi internazionale, e specialmente dagli Stati che hanno sul loro territorio sedi di Organizzazioni intergovernative, potendosi quindi annoverare tra la normativa internazionale vigente quale effetto di procedimento consuetudinario. È quanto mostra ad esempio la Risoluzione 58/314 adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU il 1° luglio 2004 riguardante specificamente la posizione della Santa Sede che ha codificato la prassi sin qui seguita anche alla luce della Convenzione del 1975, eliminando ogni dubbio circa difformità e possibili ambiguità interpretative.

5.

A questa evoluzione del diritto diplomatico si affianca il mutamento delle regole interne. È stato più volte ricordato il Motu proprio *Sollicitudo omnium ecclesiarum* di Paolo VI, una normativa che il giurista internazionalista non può che equiparare ad un atto di legislazione che incorpora una norma internazionale in un ordinamento interno. La Santa Sede aveva ratificato la Convenzione di Vienna del 1961, cioè ne aveva fatto sue le regole, e il Motu proprio sottolinea come dal punto di vista del diritto interno della Santa Sede quella convenzione va rispettata.

²⁷ NATIONS UNIES, *Conférence sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les Organisations internationales*, Documents officiels, vol. 1, p. 100.

²⁸ Si vedano in particolare gli artt. 7, 71-72 della Convenzione.

La conferma la troviamo col secondo passo previsto nella nuova codificazione canonica. Il can. 362, nell'affermare il diritto nativo indipendente del Romano Pontefice di istituire dei legati pontifici, pone a questo diritto un limite: quello del diritto internazionale. Infatti si prevede che per quanto riguarda la nomina o la revoca o il trasferimento dei rappresentanti diplomatici presso i governi il Romano Pontefice è subordinato alle norme del diritto internazionale, e cioè nello specifico alla Convenzione di Vienna del 1961.

Lo stesso Codice nel canone successivo si allarga proprio all'aspetto relativo alla diplomazia multilaterale, parlando nel can. 363 non solo dei rappresentanti diplomatici presso le chiese particolari e presso i Governi, ma anche di quelli accreditati presso le Organizzazioni internazionali, codificando così la prassi della Santa Sede anche dal punto di vista del suo diritto interno.

Si potrebbe dire che la Santa Sede non solo contribuisce ad elaborare norme dell'ordinamento internazionale per poi rispettarle, ma anche modifica la propria legislazione interna in funzione di queste norme, dando cioè continuità a quella impostazione che ritroviamo nella tradizione dell'ordinamento canonico che vuole la preminenza della norma internazionale rispetto alla norma interna. Oggi il Codice di diritto canonico al can. 3 (o il can. 4 del Codice orientale) mostra la sintesi di questo tipo di prospettiva quando prevede che gli accordi internazionali conclusi dalla Sede Apostolica, anche se contrari al Codice, continuano a vigere. Questo certamente senza pregiudicare la valutazione delle diverse situazioni quanto all'effetto nell'ordinamento interno non degli accordi bilaterali, ma in particolare di quelli multilaterali.

6.

Un accenno conclusivo va fatto proprio a questo aspetto della prassi interna, cioè di come ci sia stata un'evoluzione nella diplomazia multilaterale pontificia che rispecchia sostanzialmente il mutare dei tempi. Un dato di fatto che si rileva anzitutto nell'aspetto personale, con una prassi che si è sviluppata e quindi imposta: prima i "pionieri", poi gradualmente i diplomatici della Santa Sede non insigniti della dignità episcopale, successivamente i Capi missione, siano esse Missioni permanenti o di Osservazione, tutti insigniti della dignità episcopale e gradualmente con il titolo di Nunzio Apostolico.

Ancora, l'utilizzo di tutti gli strumenti possibili per poter entrare in relazione con le Organizzazioni intergovernative, in particolare nella posizione di Osservatore Permanente. Gli esempi più recenti vengono ricordati nel volume di Mons. Filipazzi e chiaramente restano indicativi anche per le prospettive future.

La Santa Sede dal 1997 ha un Osservatore Permanente presso l'Organizzazione Mondiale del Commercio (WTO) di fronte ad una normativa della WTO

che prevede lo *status* di Osservatore come passaggio obbligato per diventare membro dell'Organizzazione.²⁹ La WTO chiede allo Stato che vuol diventare Osservatore quali siano le intenzioni rispetto alla cogenza delle norme imposte, quali siano il volume di attività commerciale, le barriere commerciali esistenti, le regole applicate sul territorio in materia commerciale. Per il Rappresentante pontificio³⁰ al momento della decisione del Consiglio ministeriale della WTO fu l'occasione per ribadire la natura della Santa Sede e il suo interesse nel seguire le attività dell'Organizzazione, indicando altresì che nello Stato della Città del Vaticano c'è un regime monopolistico statale quanto all'attività commerciale, non c'è libera concorrenza: esattamente al contrario di quello che prevedono le regole del WTO. Alla Santa Sede interessava poter concorrere con un apporto che si colloca sul piano etico, perché dell'etica debbono essere ispirate le norme che l'Organizzazione va ad emanare, soprattutto in presenza di squilibrio nei rapporti tra Stati: la contrapposizione tra rapporto tra povertà e ricchezza, per esempio.

L'altro caso è quello dell'Unione Africana – Organizzazione di carattere continentale, che si avvia ad una esperienza sovranazionale – con la quale la Santa Sede ha un rapporto di carattere stabile instaurato non attraverso le regole dell'Organizzazione, ma sulla base dell'art. II di un accordo bilaterale concluso³¹ il 19 ottobre 2000 tra la Santa Sede e l'allora Organizzazione per l'Unità Africana. È al momento il primo ed unico caso.

7.

La conclusione a queste brevi note può essere di due tipi: di ordine pratico e di natura dottrinale (e perciò programmatica). È evidente, come si diceva all'inizio, che attraverso l'attività delle Organizzazioni intergovernative si elabora una cultura che poi si sedimenta e passa attraverso la prassi e la legislazione degli Stati. Anzi sempre più una cultura pronta ad andare al di là di quelle che sono le indicazioni degli Stati. Per i diplomatici tante volte non è solo una sensazione quella di giungere ad una riunione o ad una conferenza e di dover esaminare un considerevole numero di pagine per poi approvarle. Le si legge in maniera sommaria o trasversale, magari per cogliere – spesso illudendosi – indicatori di ordine politico generale. Ma in quelle pagine c'è

²⁹ Cf. *Guidelines for Observer Status for Governments in the WTO* (Doc. PC/ IPL/9, p. 17).

³⁰ L'intervento di S.E. Mons. Giuseppe Bertello, a capo della Missione Permanente della Santa Sede a Ginevra, è del 16 luglio 1997. Mons. Bertello è nominato primo Osservatore Permanente della Santa Sede presso la WTO il 9 agosto 1997.

³¹ L'accordo è stato concluso in forma semplificata, entrando così in vigore all'atto della firma, apposta per la Santa Sede da S. E. Mons. Silvano Tomasi, Nunzio Apostolico in Etiopia.

la cultura delle Organizzazioni internazionali e dei loro funzionari che passa e poi viene approvata, magari senza ricorrere ai meccanismi di voto, ma per *consensus*.³²

Una cultura che avanza. E la diplomazia della Santa Sede, più degli Stati e a differenza degli Stati, è chiamata a valutare ed a vagliare quanto è in ragione del bene comune della famiglia umana e ciò che è frutto di interessi o esigenze molto particolari, espresse da lobby – spesso minoritarie – che vogliono raggiungere determinati obiettivi capovolgendo la tradizionale impostazione delle relazioni internazionali ed i contenuti dell'ordinamento internazionale. La Santa Sede è chiamata ad un discernimento attento, come si può desumere dagli interventi che vengono fatti.

Nel profilo dottrinale il riferimento può essere quello che Paolo VI manifestò il 4 ottobre del 1965 quando si recò in visita alle Nazioni Unite, in un discorso che è talmente importante da essere inserito tra i documenti del Concilio Vaticano II, dove emerge quale sia l'interesse della Santa Sede per gli organismi internazionali e il perché della sua presenza: «Noi celebriamo qui l'epilogo di un faticoso pellegrinaggio in cerca di un colloquio con il mondo intero da quando ci è stato comandato: andate e portate la Buona Novella a tutte le genti».

VINCENZO BUONOMO

³² È interessante notare che sul metodo del *consensus* la Santa Sede ha una propria interpretazione presente in una *dichiarazione interpretativa* fatta il 29 novembre 1972 dal Pro-Nunzio Apostolico in Finlandia S. E. Mons. Giuseppe Žabkar nel corso dei lavori preparatori della Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE). Relativamente a tale metodo, adottato dalla CSCE per l'approvazione delle proposte formulate nel corso dei lavori o delle conclusioni finali, l'eventuale astensione della Santa Sede su questioni puramente politiche, non doveva essere interpretata né come assenso, né come dissenso sulle singole proposte e quindi frapponersi alla formazione del *consensus* richiesto in sede deliberativa dal Regolamento della Conferenza [art. 69.4].