

CARLO CARDIA

LA SOGGETTIVITÀ INTERNAZIONALE
DELLA SANTA SEDE
E I PROCESSI DI INTEGRAZIONE EUROPEA

1. Conflitto tra Chiesa e modernità nel sec. XIX. — 2. Legge delle guarentigie e “sovrannità dimezzata” della Santa Sede. — 3. Patti lateranensi e soggettività internazionale della Santa Sede. — 4. La transizione di Pio XII tra aperture e diffidenze. — 5. Giovanni XXIII, Paolo VI, la strategia presenzialista vaticana nelle istituzioni internazionali. — 6. I processi di integrazione europea. Rapporto di alterità tra Santa Sede, Consiglio d'Europa, Unione europea. — 7. *Segue*. La partecipazione diretta del Vaticano alla Conferenza sulla Sicurezza e Cooperazione in Europa. — 8. Santa Sede, neutralità, ONU. — 9. Ragioni ostative della partecipazione della Santa Sede alle istituzioni europee. Controlli sul rispetto delle Convenzioni. Adesione degli Stati-nazione. — 10. *Segue*. Il problema della giurisdizione sovranazionale. Stato Città del Vaticano e singolare posizione del Monte Athos. — 11. *Segue*. Natura giuridica dello Stato Vaticano. Il problema della cittadinanza e del suo carattere confessionale. — 12. Possibilità di uno “speciale rapporto” tra Santa Sede (e S.C.V.) e istituzioni europee.

1. *Conflitto tra Chiesa e modernità nel sec. XIX.*

La questione del rapporto tra Santa Sede e processi di integrazione europea è di così ampio respiro che merita di essere *situata* e *contestualizzata* storicamente. Basti pensare che non soltanto la vicenda europea nasce e si sviluppa lungo un cinquantennio, ma che si colloca su un preciso crinale dell'evoluzione della Santa Sede come soggetto internazionale. Da un lato, nasce e compie i primi passi quando ancora l'epoca della *mortificazione* e dell'emarginazione, della Chiesa dal contesto internazionale non è del tutto conclusa, o spenta. Dall'altro, conosce i traguardi più significativi proprio quando la Chiesa conosce una stagione di successi, in Europa e nel

mondo, come mai le era accaduto in passato⁽¹⁾. Vedremo più avanti come questo elemento genetico — che situa l'integrazione europea sul crinale di due fasi storiche della politica internazionale della Santa Sede — avrà concrete ripercussioni sul rapporto tra Vaticano ed Europa. Per il momento cerchiamo di richiamare brevemente i tratti caratteristici di queste due fasi storiche.

Come è noto, la *mortificazione* della Santa Sede sulla scena internazionale affonda le sue radici nei grandi eventi del secolo XIX°. Nel conflitto tra Stato liberale e *ancien régime* che colloca la Chiesa sul versante della reazione e dell'antimodernità, e ne favorisce l'emarginazione a livello ideale e internazionale. Nel lungo rapporto conflittuale con lo Stato unitario italiano, che nasce in contrapposizione alla tradizione temporalista della Chiesa, e provoca d'un tratto la fine dello Stato pontificio, nel 1870, aprendo così la fase storica della sovranità dimezzata della Santa Sede. Infine, la radice forse più profonda di questa mortificazione sta nell'autoisolamento della Santa Sede, e nell'atteggiamento complessivo che la Chiesa cattolica assume nei confronti della rivoluzione liberale e dell'evoluzione politica dell'Europa degli Stati nazionali. Nella miscela di questi fattori convergenti, la Chiesa vede attenuarsi oggettivamente quel respiro universale suo proprio e finisce col divenire, in un mondo che le è ostile, parte fra le parti, per di più isolata e con malcelate ambizioni restauratrici di un antico ordine, che resta nella sua memoria, ma che è destinato a non più concretarsi nella storia degli uomini e dei popoli.

Se queste sono le *radici lontane* del conflitto tra Chiesa e modernità, interessa rilevare, e sottolineare, come esse allunghino la loro ombra, e facciano sentire il proprio peso, ben oltre il secolo XIX, e lo stesso evento della Conciliazione del 1929, che pure ha il merito storico di ricollocare con vera dignità la Santa Sede nel novero dei soggetti e degli enti indipendenti abilitati pienamente ad agire sulla scena internazionale. Addirittura, l'eco di quel conflitto si stende, anche se ormai opaca e priva di forze, fin dopo il secondo conflitto mondiale, quando appunto prendono l'avvio i processi di integrazione europea.

(1) Sull'argomento, G. BARBERINI, *Chiesa e Santa Sede nell'ordinamento internazionale*, Torino 1996, p. 7.

2. Legge delle guarentigie e "sovranità dimezzata" della Santa Sede.

Prima della Conciliazione i segni del passato sono evidenti. L'Italia teme che le ambizioni territoriali della Chiesa di Roma trovino sostegno in altre Potenze europee. La sovranità dimezzata della Santa Sede, sancita dalla legge delle guarentigie, resta alla base della politica estera italiana che paventa sopra ogni cosa la rinascenza di una *questione romana* a livello internazionale. Si spiega così l'insistenza con la quale l'Italia ha voluto far inserire nell'accordo che prefigurava la sua partecipazione al conflitto mondiale del '15-'18 l'umiliante clausola segreta per la quale Francia e Inghilterra accettavano l'esclusione di ogni ipotesi di partecipazione della Santa Sede alle future trattative di pace⁽²⁾. Come si spiega l'ostilità italiana, dopo la guerra, ad una eventuale partecipazione della Santa Sede alla Società delle Nazioni: partecipazione che, se non è mai stata richiesta, cionondimeno sembrava essere negli auspici della Chiesa, almeno a stare ad alcune formulazioni del magistero di Benedetto XV^o (3).

Naturalmente, la soluzione della legge delle Guarentigie proprio nei primi due decenni del nuovo secolo dimostrava i suoi limiti. Qualche volta in episodi grotteschi. Come quando in ossequio al rifiuto vaticano di ricevere in visita sovrani o Capi di Stato che fossero già ricevuti dal Re d'Italia si attivarono complicati meccanismi cerimoniali cui gli ospiti stranieri si sottomisero per dimostrare, anche formalmente, l'assenza di continuità tra la visita al Re e la visita al Papa (4). Altre volte in occasioni meno grottesche, ma più dolorose, come quando, in vista dell'entrata in guerra dell'Italia, si pone il problema della presenza in Roma degli ambasciatori (presso il Papa) degli Stati contro i quali l'Italia si sarebbe di lì appresso trovata in con-

(2) Sull'argomento, A.C. JEMOLO, *Chiesa e Stato in Italia*, Torino 1965, p. 173; F. MARGIOTTA BROGLIO, *Chiesa cattolica e organizzazione internazionale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, III, Torino 1989. Cfr. anche R. MOSCA, *La mancata revisione dell'art. 15 del Trattato di Londra*, in AA.VV., *Benedetto XV, i cattolici e la prima guerra mondiale*, Roma, Ed. 5 Lune, 1963. Già nel 1899, l'Italia si era opposta alla partecipazione della Santa Sede alla conferenza di pace dell'Aja (cfr. V. DEL GIUDICE, *La questione romana e i rapporti fra Stato e Chiesa fino alla Conciliazione*, Roma 1947, p. 176-77).

(3) Cfr. V.E. ORLANDO, *Rapporti con la Santa Sede*, Forni, Sala Bolognese, 1980, p. 178.

(4) Sull'argomento, A. PIOLA, *La questione romana nella storia e nel diritto. Da Cavour al Trattato del Laterano*, Milano 1969 (ristampa), p. 151.

flitto. Non manca chi, ingenerosamente, propone che venga *sospeso* l'articolo 11 della legge delle guarentigie (relativo alle immunità diplomatiche riconosciute agli inviati di Stati esteri presso la Santa Sede) con riguardo alle potenze *nemiche* dell'Italia. E se è vero che questa proposta viene giudicata "insensata" ⁽⁵⁾, non è men vero — a dimostrazione della fragilità della soluzione del 1871 — che gli stessi ambasciatori ritengono opportuno *ritirarsi* in Svizzera in attesa della fine del conflitto ⁽⁶⁾.

D'altronde, l'ombra del passato si stende anche sugli orientamenti della Chiesa cattolica. La quale, pronta a cogliere gli aspetti nuovi, soprattutto in campo sociale, con Leone XIII, dello Stato e della società moderni, cionondimeno resta legata ad una concezione antica, e riduttiva, dei rapporti internazionali. Anche in questo campo prende l'avvio, soprattutto con Benedetto XV, un nuovo e

⁽⁵⁾ Cfr. V. DEL GIUDICE, *La questione romana e i rapporti fra Stato e Chiesa fino alla Conciliazione*, cit., p. 175. In particolare, F. SCADUTO osservò che « non è una mera ipotesi che gli inviati di potenze belligeranti presso la Santa Sede potrebbero avvalersi delle immunità diplomatiche per macchinare più comodamente contro di noi » (*Prefazione* al libro di G. QUADROTTA, *Il papa, l'Italia e la guerra*, Milano 1915). Cfr. P.G. CARON, *Corso di storia dei rapporti fra Stato e Chiesa*, Milano 1985, p. 222.

⁽⁶⁾ All'apertura delle ostilità nel secondo conflitto mondiale si è posto un problema analogo. Ma, anche se il Trattato del Laterano non aveva previsto alcunché per il caso di guerra, cionondimeno la Santa Sede ha compreso la delicatezza (e diciamo pure, l'assurdità) di una situazione nella quale gli ambasciatori d'Inghilterra e Francia (o di altri Paesi) potessero tranquillamente circolare e agire in Italia e in Roma in costanza di conflitto: per questa ragione, tali ambasciatori, dopo le dichiarazioni di guerra dell'Italia ai propri Paesi, hanno abbandonato le proprie sedi diplomatiche e si sono recati nello S.C.V. per soggiornarvi sino al momento della cessazione delle ostilità. Peraltro, l'Italia dopo l'armistizio dell'8 settembre 1943, e dopo che l'esercito tedesco ha occupato parte della penisola ove si è costituita la Repubblica Sociale Italia, modifica le proprie alleanze di guerra. Accade così che, a seguito della liberazione di Roma ad opera degli eserciti alleati, si determina una sorta di *staffetta* di ambasciatori in Vaticano: ne escono quelli degli alleati, e vi riparano i rappresentanti della Germania e degli Stati con cui l'Italia è nel frattempo entrata in guerra. È, però, il caso di osservare che nel corso delle trattative per la stipulazione dei Patti lateranensi, l'Italia aveva previsto specificamente il caso di belligeranza ed aveva formulato una disposizione del seguente tenore: « L'Italia riconosce alla Santa Sede il diritto di legazione attivo e passivo secondo le regole generali del diritto internazionale. In caso di guerra, la Santa Sede inviterà le potenze belligeranti con l'Italia a richiamare i loro rappresentanti presso la Santa Sede; i quali, fino a pace conclusa, corrisponderanno con la Santa Sede stessa a mezzo di rappresentanti di quest'ultima residenti all'estero » (cfr. F. PACELLI, *Diario della Conciliazione*, Libreria Editrice Vaticana, 1959, p. 350). La previsione è poi venuta meno nelle stesure successive del Trattato.

più ricco magistero sui temi della pace, e dei diritti delle nazioni. E tuttavia, le nascenti organizzazioni internazionali, a cominciare dalla Società delle Nazioni, sono riguardate con diffidenza. Lo stesso Benedetto XV, nell'enciclica *De pacis reconciliatione christiana* del 1920 esprime il suo interesse per il nuovo ordine mondiale da costruire, ma chiede che « questa Lega tra le Nazioni sia fondata sulla legge cristiana, per tutto ciò che riguarda la giustizia e la carità ». Ma soprattutto Pio XI con l'enciclica programmatica del 1922 *Ubi arcano Dei*, e con l'enciclica *Quas primas*, da un lato ripropone il disegno universale « di attribuire alla Chiesa una funzione di guida diretta ed esplicita su tutte le realtà terrene, fino al vagheggiamento (...) di una vera *Societas Nationum* quale si ebbe nell'età media »⁽⁷⁾, e dall'altra auspica la chiusura dell'intera esperienza laicista, quasi una parentesi storica infausta, in vista di una rinnovata signoria della Chiesa rispetto alle realtà temporali. Egli ricorda alle nazioni « che il venerare pubblicamente Cristo e portargli ubbidienza, riguarda non solo i privati, ma anche i magistrati e i governanti, richiedendo la sua regale dignità che la società intera s'uniformi ai divini comandamenti e ai principi cristiani ».

Dunque, a pochi mesi dall'inizio dei negoziati per la Conciliazione, se la Santa Sede vive una condizione di soggettività internazionale dimezzata, d'altra parte la Chiesa resta ancorata ad una concezione nostalgica dei rapporti internazionali, quasi sognando che la parentesi della modernità si chiuda, e che si ripresenti la possibilità di una sua primazia nel consesso delle nazioni.

3. *Patti lateranensi e soggettività internazionale della Santa Sede.*

La diffidenza italiana verso una piena soggettività della Santa Sede emerge, ancora, in tutta la prima fase delle trattative per la stipulazione dei Patti lateranensi. Sono direttamente Mussolini, e il Re, che resistono a lungo all'ipotesi di definire *Stato* la Città del Vaticano⁽⁸⁾, che chiedono una esplicita rinuncia della Santa Sede ad ul-

(7) F. TRANIELLO e R. VIARISIO, *Il significato religioso del concordato (ipotesi per un'interpretazione storica)*, in *Humanitas* (Concordato: revisione o superamento?), Brescia 1974, p. 53. Cfr. C. CARDIA, *La riforma del Concordato*, Torino 1980, p. 25 ss.

(8) Il 24 ottobre 1926, Francesco Pacelli commenta il memoriale consegnatogli di Domenico Barone (negoziatore per la parte italiana), e riferisce che « il memoriale soddisfa il S. Padre ed il Card. Gasparri, tranne là dove tende a limitare la sovranità

teriori rivendicazioni territoriali ⁽⁹⁾, e cercano in qualche modo di attenuare la pienezza della sovranità internazionale della Sede apostolica. Al punto che il Pontefice pone, ad un certo momento, come condizione pregiudiziale per l'avvio dei negoziati ufficiali che gli venga riconosciuto un vero potere sovrano su una porzione di territorio che abbia tutti i caratteri formali, oltretutto la denominazione, di Stato ⁽¹⁰⁾. Come è noto, sarà (tra l'altro) con l'articolo 24 del Trattato lateranense — che afferma la neutralità dello Stato della Città del Vaticano, ed esclude la partecipazione della Santa Sede ai congressi internazionali nei quali si tratti di competizioni territoriali tra Stati — che si conseguirà il fecondo compromesso finale tra le esigenze vaticane e quelle italiane.

I problemi, le preoccupazioni, le diverse sensibilità, sull'argomento non cessano neanche dopo la Conciliazione. L'Italia, da parte sua, si oppone all'ipotesi, prospettata dal Vaticano, di registrazione

della S. Sede nel piccolo territorio ed a stabilire la sovrapposizione della sovranità dell'Italia a quella della Santa Sede» (F. PACELLI, *Diario della Conciliazione*, cit., p. 12). Il 26 ottobre 1926 scrive: «Barone mi comunica che Mussolini sembra disposto a consentire su tutti i punti della lettera ed anche sulla sovranità *esclusiva* della S. Sede sul territorio (nell'estensione già convenuta) da assegnarsi alla medesima in proprietà, ma non vuole che la S. Sede sia *Stato* vero e proprio nel senso di poter prendere parte a tutte le competizioni di carattere internazionale, e che debba invece limitare la sua attività ai problemi religiosi, morali, di civiltà, ecc.» (*ivi*, p. 14). Il 4 novembre Pacelli scrive che il Papa vuole «l'espressa qualifica di *Stato* nel nuovo territorio, e quindi anche di sudditi» (*ivi*, p. 16). Il 13 novembre 1926 «Mussolini in massima approva, salvo alcune modificazioni che tendono specialmente ad escludere che col nuovo assetto della S. Sede si voglia creare uno Stato»; e Barone «insiste sul concetto che si deve essere d'accordo nell'esclusione di *potere temporale* e di Stato» (*ivi*, p. 19). Il 13 dicembre 1926 «Barone mi comunica gli appunti delle modificazioni volute dal Re cioè: a) togliere dal trattato le espressioni che accentuano la sovranità, compresa la parola sudditi» (*ivi*, p. 36).

⁽⁹⁾ Cfr. F. PACELLI, *Diario della Conciliazione*, cit., p. 4: «24 agosto. Colloquio con Barone, il quale mi dice che Mussolini accetta le varie condizioni (...), ma pone a sua volta la pregiudiziale che il S. Padre dichiari che colla soluzione della questione romana è esclusa ogni riserva di maggiori rivendicazioni territoriali. 25 agosto. Udienda dal S. Padre, al quale sembra che la pregiudiziale di Mussolini sia grave sia per la sostanza sia per la forma, specialmente se si chiedesse una rinunzia *espressa* ad ogni altra pretesa territoriale, che potrebbe fare cattiva impressione e che precluderebbe ogni altra favorevole od occasionale estensione di territorio, anche per offerta degli italiani» (*ivi*, p. 4).

⁽¹⁰⁾ Il 2 gennaio 1927 «si stabilisce che, prima di iniziare trattative ufficiali, si esiga (...) *b*) accettazione della denominazione del nuovo territorio "Città o Stato del Vaticano"» (F. PACELLI, *Diario della Conciliazione*, cit., p. 45).

dei Patti lateranensi presso la Società delle Nazioni⁽¹¹⁾, e dimostra così di paventare il rischio di una intromissione internazionale in una questione che ritiene essere (e dover rimanere) tipicamente italiana, o comunque italo-vaticana. Ma anche dopo il secondo conflitto mondiale, con interlocutori nuovi e diversi, il nodo della soggettività internazionale della Santa Sede si ripresenta problematico e fa registrare un risultato che peserà negli anni successivi sulla politica estera vaticana.

Sono noti gli approcci tra Vaticano e Stati Uniti nel corso della 2ª guerra mondiale quando ormai già si pensa agli equilibri futuri, alla eventuale conferenza di pace, alle nuove organizzazioni internazionali. Il primo sondaggio, del 1942, è del rappresentante personale di Roosvelt, M.C. Taylor, che vuole conoscere gli orientamenti della Santa Sede sulle prospettive del dopoguerra, sulla futura conferenza di pace, e su una eventuale partecipazione del Vaticano. Il secondo sondaggio, del 1944 è, al contrario, del Vaticano, presso M.C. Taylor, per conoscere il punto di vista degli Stati Uniti nei confronti di un eventuale ingresso della Santa Sede in quella che più tardi sarà denominata Organizzazione delle Nazioni Unite. Singolarmente, le due questioni tramontano subito, l'una per le incertezze e le cautele vaticane, l'altra per la risposta, si può dire, radicalmente negativa degli Stati Uniti. E sono interessanti, per la riflessione sulla soggettività della Santa Sede, le motivazioni che provocano il tramonto di entrambi gli scenari prospettati.

Sulla conferenza di pace (che comunque mai si farà) la risposta del Cardinale Maglione, Segretario di Stato, è prudente, e la cautela poggia su due basi. Sull'esigenza che sarebbe necessario un consenso di tutti i partecipanti alla presenza vaticana. E sulla necessità che tale presenza non venga avvertita come una presenza *partigiana* (per intenderci, dalla parte dei vincitori). Sulla questione dell'adesione all'ONU, le osservazioni americane sono meno caute e tutte tendenti verso una soluzione negativa. Esse sono riferibili alla *neutralità* della

(11) Nella prima fase delle trattative, però, si era fatto strada l'orientamento di ricercare una qualche preventiva approvazione di altri Stati per la ventilata conciliazione tra Italia e Santa Sede. In questo senso, nell'agosto del 1928, Francesco Pacelli riferisce a Pio XI «la risposta già data da Mussolini, il quale riconosce anche giusto che si debbano preventivamente interpellare almeno le maggiori nazioni: egli è ottimista circa i probabili favorevoli risultati di tali interpellazioni anche da parte della Francia e dell'Inghilterra» (F. PACELLI, *Diario della Conciliazione*, cit., p. 5).

Santa Sede, ribadita anche dal Trattato del Laterano; alle dimensioni lillipuziane dello Stato Vaticano, che minano alla radice l'assimilazione qualitativa agli altri Stati; alla contrarietà dell'Unione Sovietica che vede nel Vaticano una entità *ostile* ⁽¹²⁾.

In queste motivazioni si intravedono ancora i segni del passato, ma anche qualche elemento del nuovo ordine internazionale che si va delineando. La Santa Sede aspira ad un nuovo ruolo nel consesso delle nazioni, ma è incerta sulle proprie potenzialità e sulle scelte strategiche da compiere. Agli occhi degli Stati, inoltre, essa appare vincolata al principio di *neutralità*, e al tempo stesso (a giudizio di alcuni) ancora troppo schierata politicamente, prima con la parte fascista, poi con quella occidentale. Sono questi i termini della questione nel periodo di transizione che si sviluppa lungo il pontificato di Pio XII sino a quasi tutti gli anni '50 ⁽¹³⁾, quando si pone il problema dei primi passi verso l'integrazione europea.

4. *La transizione di Pio XII tra aperture e diffidenze.*

È sostanzialmente corretto riferire al Pontificato di Pio XII il carattere di transitorietà tra le due partizioni del secolo XX°. In esso si ritrovano consistenti i segni del passato e si annunciano evidenti quelli del futuro, ma gli uni e gli altri quasi si paralizzano a vicenda.

Sotto le macerie della guerra, e delle distruzioni che ne derivano, finisce l'epoca della frantumazione nazionalista dell'Europa, e si avviano i primi grandi processi di aggregazione e unificazione che coinvolgono popoli e stati diversi, realtà geopolitiche continentali ⁽¹⁴⁾, e forze sociali e religiose, a livello internazionale e planetario. Nello spazio di sei anni, tra il 1945 e 1951, nasce l'ONU (1945), la Lega araba (1945), si forma il Consiglio mondiale delle Chiese (1948), si costituisce la NATO (1948); e ancora si pongono le basi dei futuri processi di integrazione europea, con l'istituzione dell'UEO (1948), della Comunità europea del carbone e dell'acciaio

⁽¹²⁾ Cfr. E. DI NOLFO, *Vaticano e Stati Uniti, 1939-1952*, Milano 1978, p. 330 ss.

⁽¹³⁾ Cfr. A. RICCARDI, *Governo e «profezia» nel pontificato di Pio XII*, in *Pio XII*, a cura di A. Riccardi, Roma-Bari 1985, p. 31 ss. C. DE MONTCLOS-ALIX, *Le Saint-Siège et l'Europe*, in AA.VV., *Le Saint-Siège dans les relations internationales*, Paris, 1989, p. 152 ss.

⁽¹⁴⁾ Cfr. A. RICCARDI, *Le politiche della Chiesa*, Torino 1997, p. 79 ss.

(1951), e con la firma della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Ma questa tendenza, storicamente irreversibile, all'aggregazione e all'unificazione viene sin dagli inizi segnata e frenata dalla divisione del mondo (occidentale e asiatico) in due sistemi politici, ideologici e militari, che condiziona e influenza le politiche e le scelte, interne e internazionali, di ciascuno Stato e di ciascuna alleanza. Dimodoché, unificazione sovranazionale e divisione ideologica planetaria sono i due profili convergenti, e insieme contraddittori, del secondo dopoguerra. È questa contraddizione che la Chiesa di Roma vive interamente durante il pontificato di Pio XII.

In quanto struttura universale, e sovranazionale, la Chiesa non può che valutare positivamente la fine degli egoismi nazionali e il cammino verso nuove aggregazioni internazionali; Pio XII compie, nel suo magistero, un salto di qualità che non gli è riconosciuto, ancora oggi, a livello storiografico e culturale: accantona definitivamente le nostalgie dei suoi predecessori verso una società internazionale che riconosca la primazia della Chiesa, e smette di pensare che la modernità costituisca una parentesi storica più o meno prossima a chiudersi⁽¹⁵⁾. Si vedrà tra breve che alcune aspre critiche che egli rivolge all'ONU hanno fondamento storico-critico, senza più essere nostalgiche e restauratrici. Di più, pur in una permanente ambiguità nei confronti del totalitarismo di destra, avvia una importante riflessione sui diritti umani, e offre sin dall'inizio un convinto sostegno ai primi processi di integrazione europea⁽¹⁶⁾. Insomma, Pio XII non è un epigono del passato, ma vive e agisce tutto dentro i problemi del suo tempo, patendone sofferenze e contraddizioni.

La vera ombra del passato che si allunga sul pontificato di Piacelli sta in quel suo collocarsi nello scontro est-ovest con una identificazione geo-politica così netta e totale da condizionare ogni profilo della azione della Chiesa, a cominciare appunto dalla attività e dalla dimensione internazionale della Santa Sede: per Pio XII tutto si piega allo scontro tra comunismo ateo e civiltà occidentale, ed ogni cosa viene letta e interpretata alla luce di questo conflitto epocale. Ed ancora, egli concepisce la Chiesa come realtà autosufficiente,

(15) Cfr. Mgr. GUERRY, *L'Eglise et la communauté des peuples. La doctrine de l'Église sur les relations internationales: l'enseignement de Pie XII*, Paris 1958.

(16) Cfr. Ph. CHENAUX, *Le Vatican et l'Europe*, Paris 1990, p. 68 ss.

non bisognosa cioè di dialogo, di apertura interreligiosa, di capacità di attesa dei tempi della storia. In questi limiti che ripropongono la Chiesa parte tra le parti anche molte intuizioni, e molti scelte, pacelliane, pur mantenendo una sostanza positiva, si colorano di toni partigiani; e da questi limiti l'azione internazionale della Santa Sede viene condizionata, perdendo in ampiezza ed incisività.

Limitandoci ad alcuni richiami essenziali, Pio XII sviluppa un rapporto positivo con gli Stati Uniti, ma diffida di tutto ciò che possa richiamare, o evidenziare, la presenza protestante sullo scenario europeo o internazionale⁽¹⁷⁾. Non contrasta l'ONU, e anzi la vorrebbe più forte e più salda, ma ne individua il vizio d'origine nell'aver sostanzialmente recepito e consacrato il diritto dei vincitori sui vinti: l'essere fondata, cioè, sul riconoscimento del dominio sovietico sull'Europa dell'est e sulla divisione del mondo decisa a Yalta, e sul diritto di veto delle grandi potenze vincitrici⁽¹⁸⁾. Pio XII ripropone, debitamente ammodernato, il tema della necessità di una autorità mondiale sovranazionale capace di far rispettare i diritti dei popoli e i principi della giustizia internazionale. Ma poi denuncia l'inanità dell'ONU di fronte alla repressione della rivoluzione ungherese del 1956, perché l'Organizzazione «dovrebbe avere anche il diritto e il potere di prevenire ogni intervento militare di uno Stato in un altro, che si intendesse di effettuare sotto qualsiasi pretesto, non meno che di assumere con sufficienti forze di Polizia la tutela dell'ordine dello Stato minacciato»⁽¹⁹⁾. Approssimandoci al tema europeo, Pio XII

(17) Si segnala la freddezza con cui il Vaticano accoglie le iniziative americane di dar vita, nel dopoguerra, a iniziative e alleanze interreligiose in funzione anticomunista; ed alle ostilità della Chiesa di Roma nei confronti del movimento ecumenico che si riflette nel *Monitum* del Sant'ufficio del 1948 con il quale si ricorda che soltanto la Santa Sede (e precisamente, il Sant'ufficio) può consentire la partecipazione di teologi cattolici ad assemblee interconfessionali (cfr. L. VISCHER, *Il movimento ecumenico e la Chiesa cattolica*, in H.E. FEY, *Storia del movimento ecumenico dal 1517 al 1968*, Bologna 1982, t. IV, p. 642 ss.).

(18) Nel messaggio natalizio del 1948, Pio XII auspica che l'ONU divenga «espressione di questa solidarietà internazionale di pace, togliendo dalle sue istituzioni e dai suoi statuti ogni vestigia della sua origine, che era necessariamente una solidarietà di guerra».

(19) Così Pio XII nel radiomessaggio per il Natale 1956, ove aggiunge: «Noi da parte nostra, come Capo della Chiesa, abbiamo evitato al presente, come in casi precedenti, di chiamare la Cristianità ad una crociata. Possiamo però richiedere piena comprensione del fatto che, dove la religione è un vivo retaggio degli antenati, gli uomini

approva, sostiene, incoraggia i primi sforzi e i primi passi per la ricostruzione del vecchio continente, e prosegue nell'incoraggiamento verso i primi trattati comunitari. Ma non sfugge ai più, che nell'auspicio dell'Europa unita, il pontefice vede un utile strumento in funzione antisovietica, come non passano sotto silenzio le sottolineature circa l'ascendenza cristiana del vecchio continente testimoniata, tra l'altro, secondo le espressioni del papa, dall'opera di San Benedetto le cui legioni, dal mar Baltico al mediterraneo, dall'atlantico alle pianure della Polonia, si sono diffuse addolcendo le nazioni ribelli e selvagge con la Croce, con il libro e con l'aratro⁽²⁰⁾. Così come non v'è dubbio che il fervore di Pio XII è alimentato dal fatto che il progetto europeo è originariamente animato e ispirato dalla comune matrice cattolica dei suoi ideatori francesi, italiani e francesi. La forte presenza cattolica, negli anni 46-52, nella direzione dei maggiori Paesi dell'Europa occidentale lascia sperare a Pio XII che l'Europa si costituisca secondo gli schemi cattolici dell'epoca⁽²¹⁾.

In questo orizzonte di aperture e di pregiudiziali ideologiche, di intuizioni e di limiti oggettivi, l'attività internazionale della Santa Sede conosce le prime innovazioni, modeste ma significative, che lasciano intravedere che l'epoca delle sovranità limitata sta per chiudersi definitivamente. È del 1946 l'invio di un osservatore della Santa Sede alla FAO, mentre nel 1951 il Consiglio economico e sociale dell'ONU (ECOSOC) nomina la Santa Sede membro del comitato esecutivo dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (ACNUR). E ancora, nel 1952 la Santa Sede accredita un proprio osservatore all'UNESCO, e nel 1956 si dà l'avvio alla partecipazione vaticana all'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica (AIEA). In conclusione, la Chiesa vive ancora con qualche radice nel passato, ma la realtà nuova delle cose si va imponendo, e la Santa Sede si affaccia sullo scenario internazionale abbandonando, pezzo dopo pezzo, remore e diffidenze antiche⁽²²⁾.

concepiscono la lotta, che viene loro dal nemico ingiustamente imposta, anche come una crociata».

⁽²⁰⁾ Sull'argomento, Ph. CHENAUX, *Le Saint-Siège et la Communauté Européenne*, in AA.VV., *La politica internazionale della Santa Sede*, cit., p. 58 ss.

⁽²¹⁾ La Santa Sede non nasconde il proprio disappunto, negli '50, quando il processo di integrazione europee subiscono battute d'arresto; come quando, per l'opposizione francese, fallisce nel 1954 il progetto di difesa comune (CED).

⁽²²⁾ Cfr. F. MARGIOTTA BROGLIO, *Chiesa cattolica e organizzazione internazionali*,

5. *Giovanni XXIII, Paolo VI, la strategia presenzialista vaticana nelle istituzioni internazionali.*

La vera svolta nella politica internazionale della Santa Sede si realizza con Giovanni XXIII, e con i primi anni di Paolo VI nei quali si porta a compimento il Concilio Vaticano II. Papa Roncalli spezza l'assedio della Chiesa, tutta racchiusa nell'area occidentale, con clamorosi gesti personali che lo pongono tra i protagonisti della distensione e che getta i primi ponti verso l'est-europeo. Paolo VI dispiega pienamente il programma universalista del Concilio, e con il discorso del 1965 getta le fondamenta di una nuova concezione delle relazioni internazionali, e di un nuovo rapporto tra Santa Sede e organizzazioni internazionali, a cominciare dall'ONU⁽²³⁾. Presentandosi all'ONU come *esperto di umanità*, Paolo VI offre a « questa altissima istituzione » una « ratifica morale solenne », e riconosce che essa rappresenta « in qualche modo nel campo temporale ciò che la nostra Chiesa universale vuole essere nel campo spirituale: unica e universale »⁽²⁴⁾.

Si determina così una maturazione culturale e dottrinale, che si può ritenere irreversibile, con la quale la Chiesa abbandona ogni residua diffidenza verso il nuovo ordinamento internazionale e, nell'ambito di una concezione autonoma delle relazioni internazionali delineata teoricamente soprattutto nella *Gaudium et Spes*, promuove decisamente la presenza cattolica e della Santa Sede nelle istituzioni che presiedono alla collaborazione tra Stati. Da questo momento, la Chiesa riconosce tutto e tutti, e la partecipazione della Santa Sede alle attività di organismi collegati con l'ONU, nonché la sua presenza

cit. G. BARBERINI, *Chiesa e Santa Sede nell'ordinamento internazionale*, cit., p. 131 ss. E. GALLINA, *Le organizzazioni internazionali e la Chiesa cattolica*, Roma 1967; H. DE RIEDMATTEN, *La presenza della Santa Sede negli organismi internazionali*, in *Concilium*, 8, 1970, p. 91 ss.

⁽²³⁾ Cfr. A. RICCARDI, *Le politiche della Chiesa*, cit., p. 98-100.

⁽²⁴⁾ Anche Mons. Agostino Casaroli, che diverrà poi Segretario di Stato, parla nel 1964 di un "ampio parallelismo" tra le finalità delle Nazioni Unite e alcuni principi contenuti in testi pontifici e conciliari, e rivendica il ruolo della Santa Sede quale rappresentante di « tutte le forze che tendono a fare prevalere nella condotta degli affari internazionali e nei rapporti tra gli Stati i valori morali » (A. CASAROLI, *Nella Chiesa per il mondo. Omelie e discorsi*, Milano 1987, p. 334). Cfr. A. DUPUY, *La Diplomatie du Saint-Siège après le II Concile du Vatican*, paris 1980.

negli stessi organismi, conoscono una fase di espansione praticamente senza limiti.

Tanto forte è questa *strategia presenzialista*, che la soggettività internazionale della Santa Sede, a lungo mortificata, e comunque sempre rimasta entro determinati confini, conosce una sorta di sovradimensionamento, quasi una mutazione qualitativa che, come vedremo, suscita più di un interrogativo. Anche su questo terreno, è sufficiente limitarsi ai dati essenziali, ricordando che nel 1964 è accreditato presso le Nazioni Unite un osservatore permanente della Santa Sede, che partecipa ai lavori delle sessioni dell'Assemblea Generale⁽²⁵⁾. Dal 1967 anche presso l'Ufficio delle Nazioni Unite ed Istituzioni Specializzate a Ginevra è accreditato un osservatore permanente con funzioni di rappresentanza della Santa Sede. Dal 1977, ancora, la Santa Sede partecipa, con funzioni consultive, alle commissioni economiche regionali dell'ECOSOC, e dal 1979 osservatori pontifici seguono i lavori del Consiglio di Amministrazione dell'UNICEF, della Commissione per lo sviluppo sociale, della Commissione per il disarmo e di quella per le società transnazionali. I risultati di questa strategia presenzialista sono di facile rilevazione, se si considera che attualmente la Santa Sede ha i suoi osservatori permanenti, oltre che negli organismi già citati, presso l'Ufficio delle Nazioni Unite per lo sviluppo industriale (ONUDI), le Organizzazioni e gli Organismi delle Nazioni Unite per l'Alimentazione e l'Agricoltura (FAO, IFAD, PAM, CMA), l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura (UNESCO); ed ancora, presso il Consiglio d'Europa, d'Organizzazione degli Stati Americani (OAS), l'Organizzazione Mondiale del Turismo (OMT)⁽²⁶⁾.

Al tempo stesso, la Santa Sede ha intensificato la adesione a Trattati e Convenzioni internazionali, giuridicamente vincolanti, tra i quali si ricordano, oltre quelli precedenti gli anni '60⁽²⁷⁾, i principali: Convenzione sulle relazioni diplomatiche (1961), Convenzione

⁽²⁵⁾ Sul ruolo, non meramente formale, degli osservatori permanenti nelle organizzazioni internazionali, cfr. S. FERLITO, *L'attività internazionale della Santa Sede*, Milano 1988, p. 141 ss.

⁽²⁶⁾ Cfr. F. MARGIOTTA BROGLIO, *Chiesa cattolica e organizzazione internazionale*, cit., p. 13 ss.; G. BARBERINI, *Chiesa e Santa Sede nell'Ordinamento internazionale*, cit., p. 157-158; H. WAGNON, *La personnalité du Saint-Siège en droit international. Les faits-les doctrines*, in *Studia Diplomatica*, 1977, p. 321 ss.

⁽²⁷⁾ Oltre quelle ricordate precedentemente nel testo, si segnala la Convenzione

sulle relazioni consolari (1963), Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (1965), Trattato sulla non proliferazione delle armi nucleari (1968), Accordo di salvaguardia con la Agenzia Internazionale dell'Energia Atomica (1972), Convenzione sui diritti del fanciullo (1989), Convenzione sulla proibizione di armi chimiche e sulla loro distruzione (1993) ⁽²⁸⁾.

Anche questi richiami meramente denominazionali se confermano che, rispetto al passato, si è avuta una vera e propria *trasfigurazione* della soggettività internazionale della Santa Sede, suscitano problemi e interrogativi non lievi. Per segnalare una prima questione di carattere generale, è un po' difficile ritenere che, scegliendo una strategia di presenza ed azione internazionale a tutto campo, la Santa Sede abbia privilegiato i profili religiosi e spirituali che sono strettamente inerenti alla sua natura e funzione. Sembra, invece, che sia prevalsa la scelta a favore di una presenza generalizzata della Santa Sede in tutti gli organismi e i congressi internazionali quasi prescindendo dalle materie che vi si trattano, e dallo 'specifico' che essa può apportare in quanto organo di governo della Chiesa universale.

In secondo luogo, la tendenza *presenzialista* in campo internazionale ha in qualche modo riproposto la questione della *neutralità* della Santa Sede, rispetto alle competizioni territoriali che, oltre ad essere formalmente consacrata nell'articolo 24 del Trattato del Laterano, è considerata un po' da tutti come immanente nella natura e nella missione della Chiesa. In almeno due gravi crisi internazionali, quella della c.d. *guerra del Golfo* e l'altra della crisi nei Paesi appartenenti alla ex-Jugoslavia, questa neutralità è sembrata appannarsi ⁽²⁹⁾. Men-

di Ginevra sul diritto umanitario (1949), la Convenzione sulla protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato (1954), la Convenzione culturale europea (1954).

⁽²⁸⁾ Si ricordano ancora: la Convenzione sulla protezione degli artisti, interpreti, esecutori o produttori di fonogrammi e degli organismi di radiodiffusione (1961), la Convenzione sull'esplorazione e l'uso pacifico dello spazio atmosferico (1967), la Convenzione sul diritto dei Trattati (1969), la Convenzione europea per la protezione del patrimonio archeologico (1969), la Convenzione dell'UNESCO sulla protezione del patrimonio mondiale, culturale e naturale (1972), la Convenzione sulla rappresentanza degli Stati nei loro rapporti con le Organizzazioni internazionali di carattere universale (1975), la Convenzione sulla successione degli Stati in materia di Trattati (1978), la Convenzione contro il traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope (1988).

⁽²⁹⁾ La questione della *neutralità* della Santa Sede riemerge, a livello politico, soprattutto nel 1990-1992 quando, dopo l'invasione del Kuwait da parte delle forze armate irachene, i Paesi alleati che agiscono in esecuzione dei deliberati del Consiglio

tre in un'altra esperienza internazionale, quella della Conferenza sulla cooperazione e sulla sicurezza in Europa (CSCE), la stessa Santa Sede

di sicurezza dell'ONU formulano un ultimatum che prevede l'intervento militare. La Santa Sede tiene una posizione favorevole a trattative diplomatiche anche se queste richiedano tempi lunghi, e si dichiara nettamente ostile ad ogni ipotesi di intervento militare. L'ostilità nei confronti delle scelte dell'ONU cresce con il passare dei mesi sino a determinare quasi una formale condanna dell'inizio delle operazioni da parte delle truppe alleate. L'intervento militare viene giudicato dal Pontefice come una conseguenza della «ferma logica della ritorsione e della vendetta» (così, nella preghiera recitata dal Papa all'udienza generale del 16 gennaio 1991), mentre lo stesso Giovanni Paolo II si spinge ad affermare che «le esigenze di umanità ci chiedono oggi di andare risolutamente verso l'assoluta proscrizione della guerra e di coltivare la pace come bene supremo, al quale tutti i programmi e tutte le strategie devono essere subordinati» (dal discorso pronunciato nell'udienza del 12 gennaio 1991 al Corpo diplomatico accreditato presso la Santa Sede). Questa presa di posizione del Papa che sembra addirittura contraddire la dottrina conciliare sulla legittimità dell'uso «delle armi per difendere i giusti diritti dei popoli» (*Gaudium et Spes*, n. 79) viene dopo pochi mesi corretta dallo stesso Giovanni Paolo II nel discorso del 2 giugno 1991 in Polonia, a Koszalin, di fronte ai rappresentanti delle Forze armate polacche, quando afferma che «la Polonia è sempre stata una *nazione di coraggiosi*: i polacchi non cercavano le guerre, non conducevano in genere le guerre per conquiste, sapevano però combattere eroicamente in difesa della libertà minacciata e dell'indipendenza», e quando sostiene che «il servizio militare non è soltanto un mestiere o un dovere. Deve essere anche un comando interiore della coscienza, un comando del cuore». (*L'Osservatore Romano*, 3-4 giugno 1991, p. 5). Ma soprattutto, la Santa Sede ha modo di tornare sul problema della guerra, e dell'intervento militare internazionale, in occasione del conflitto apertosi in Bosnia dove, a seguito del dissolvimento della Federazione jugoslava, la popolazione mussulmana è stata rispettivamente aggredita dalle forze militari serbe ai fini della spartizione del territorio bosniaco tra etnie diverse. La Santa Sede, dopo essersi espressa a favore delle «vittime» dell'aggressione, si è pronunciata apertamente per un intervento internazionale volto a fermare l'aggressione e ripristinare la pace nel territorio bosniaco. Quasi un rovesciamento degli orientamenti espressi nella crisi del Golfo. In particolare, il Segretario di Stato vaticano, Card. Angelo Sodano, afferma il 6 agosto 1992 che «Giovanni Paolo II non solo incoraggia tutte le iniziative delle Nazioni Unite e degli Stati europei per frenare questa orrenda guerra», ma auspica la «ingerenza umanitaria» di questi Paesi e dell'ONU i quali «hanno, appunto, il dovere e il diritto d'ingerenza per disarmare uno che vuole uccidere». Per parte sua, Giovanni Paolo II, nell'udienza al Corpo diplomatico del 16 gennaio 1993, riprende e sviluppa l'argomento affermando che «esistono degli interessi che trascendono gli Stati: sono gli interessi della persona umana, i suoi diritti. Oggi come ieri, l'uomo o le sue necessità sono, ahimè, tuttora minacciati, a dispetto dei testi più o meno vincolanti del diritto internazionale, a tal punto che un nuovo concetto si è imposto in questi ultimi mesi, quello "d'ingerenza umanitaria" (...). Una volta che tutte le possibilità offerte dai negoziati diplomatici, i processi previsti dalle convenzioni e dalle organizzazioni internazionali siano stati messi in atto, e che, nono-

si è posta il problema della *compatibilità* della sua presenza nell'organismo europeo rispetto alla propria natura e missione.

Ancora, il carattere variegato e multiforme della partecipazione agli organismi internazionali, ha fatto riemergere la problematica dello Stato Città del Vaticano, della sua soggettività internazionale e della sua natura e qualificazione giuridica. Basterà ricordare che se in diverse circostanze la Santa Sede ha agito in qualità di ente sovrano dello S.C.V., favorendo così la presenza internazionale di questo, in altre occasioni (proprio nell'ambito europeo) la presenza del Vaticano è risultata mortificata, e praticamente negata, suscitando interrogativi sui quali ci soffermeremo specificamente.

Infine, sembra a tuttoggi insoluta una contraddizione abbastanza evidente tra la partecipazione e l'adesione della Santa Sede ad una molteplicità di convenzioni e trattati internazionali, e l'assenza rispetto ad altre convenzioni, soprattutto (ma non soltanto) relative alla tutela di diritti fondamentali della persona. Una contraddizione che dovrebbe essere studiata analiticamente per individuare (sempre che vi siano) le ragioni che hanno portato a scelte così diverse, e apparentemente contraddittorie, tra loro.

Nella presente analisi non si possono esaminare questioni così complesse che attengono all'intera gamma di problematiche relative alla soggettività internazionale della Santa Sede. Si può, invece, approfondire la tematica con riferimento al rapporto tra Santa Sede e processi di integrazione europea dal momento che in esso gli interrogativi appena proposti si ripresentano sotto una angolazione peculiare.

6. *I processi di integrazione europea. Rapporto di alterità tra Santa Sede, Consiglio d'Europa, Unione Europea.*

La singolarità del rapporto tra Santa Sede e processi di integrazione europea sta nel fatto che esso si è sviluppato in modo netta-

stante questo, delle intere popolazioni sono sul punto di soccombere sotto i colpi di un ingiusto aggressore, gli Stati non hanno più il "diritto all'indifferenza". Sembra proprio che il loro dovere sia di disarmare questo aggressore, se tutti gli altri mezzi si sono rilevati inefficaci. I principi della sovranità degli Stati e della non-ingerenza nei loro affari interni che conservano tutto il loro valore non devono tuttavia costituire un paravento dietro il quale si possa torturare e assassinare» *L'Osservatore Romano*, 17 gennaio 1993, p. 7; cfr. sull'argomento F. MARGIOTTA BROGLIO, *Il Papa e la guerra*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, 1992, p. 499 ss.

mente disomogeneo, in relazione alle diverse fasi storiche e alle specifiche istituzioni comunitarie.

Si è visto, in precedenza, come la Chiesa abbia guardato con favore ai progetti di integrazione europea, e al formarsi delle prime istituzioni della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA) (1951), al trattato istitutivo della Comunità Europea di Difesa (CED) (1952), poi fallito per l'opposizione francese, e alle altre istituzioni della Comunità Economica Europea (CEE) e della Comunità Europea dell'Energia Atomica (CEEA o Euratom) nel 1957. Il favore per queste istituzioni, che saranno progressivamente integrate nella Comunità Europea e nell'Unione Europea (UE) come definito dal Trattato di Maastricht del 1992, non ha conosciuto attenuazioni, anzi ha indotto la Santa Sede a meglio definire la propria *posizione politica* nei loro confronti, e ad attrezzarsi istituzionalmente e strutturalmente per stabilire con esse stabili relazioni formali.

Sul piano politico-ideale va sottolineato che l'originaria considerazione di Pio XII per *l'identità cristiana* dell'Europa non è mai venuta meno, e tuttavia con il tempo essa si è inverata in una decisa preferenzialità della Santa Sede perché il processo di integrazione riguardasse l'intero continente europeo, senza le barriere ideologiche, politiche e militari che hanno resistito sino al 1989. In particolare, mentre Paolo VI con il Breve *Pacis nuntius* del 24 ottobre 1964 proclama S. Benedetto patrono d'Europa, è con Giovanni Paolo II che l'obiettivo di unione veramente continentale è posto con forza. Non soltanto sotto il profilo spirituale⁽³⁰⁾, ma dal punto di vista più direttamente geo-politico dal momento che l'Europa, dandosi delle istituzioni veramente libere, dovrà un giorno rapportarsi alle dimensioni storiche e geografiche che sono sue proprie⁽³¹⁾. In altri termini, Giovanni Paolo II ha costantemente posto il problema di un recupero europeo della sovranità confiscata dopo il 1945 e di un superamento della logica di Yalta con la costruzione della « casa » e della « famiglia

(30) Giovanni Paolo II proclama nel 1980 Cirillo e Metodio co-patroni d'Europa, accanto a San Benedetto, per sottolineare il contributo che la cultura slava ed orientale ha portato alla costruzione dell'Europa fino a divenirne parte indissociabile. Sull'argomento si sofferma, tra l'altro, la lettera apostolica *Egregiae Virtutis* del 31 dicembre 1980.

(31) Cfr. il discorso tenuto da Giovanni Paolo II davanti al Parlamento europeo l'11 ottobre 1988. Cfr. C. DE MONTCLOS, *Le Saint-Siège et l'ingérence humanitaire*, in *Etudes*, 1994, p. 581 ss.

dei popoli europei»⁽³²⁾. Un superamento realizzatosi negli anni '90, che ha portato alla prospettiva di una Unione europea comprensiva di tutti i Paesi del vecchio continente⁽³³⁾.

In relazione al profilo istituzionale, si registra una crescente attenzione della Santa Sede alla progressiva realizzazione della Comunità europea, che si concreta in diverse iniziative compresa quella dello stabilimento di normali relazioni diplomatiche con l'Unione Europea. Del 1970 è accreditato presso l'Unione Europea un *Nunzio apostolico* che segue le sedute del Parlamento europeo e può far sentire l'opinione della Santa Sede sia in occasione della elaborazione dei documenti più importanti, sia in relazione a vicende internazionali alle quali l'Unione europea è in qualche modo interessata. Nel 1971, inoltre, nasce il *Consiglio delle Conferenze Episcopale d'Europa* (CCEE), e nel 1980 la *Commissione degli Episcopati della Comunità Europea* (CECE) con sede a Bruxelles. Si realizza, così, un duplice collegamento con l'Unione Europea. Un rapporto diplomatico formale che riflette una alterità tra i due soggetti (Unione e Santa Sede), e un collegamento sostanziale attraverso il quale la Chiesa cattolica cerca di attrezzarsi, e in prospettiva di adeguare le proprie strutture, al processo di integrazione europea⁽³⁴⁾.

Significativa, anche, la presenza della Santa Sede presso l'altra istituzione continentale, il *Consiglio d'Europa*. Nel 1962, essa diviene membro del Consiglio per la Cooperazione culturale del Consiglio

(32) Così Giovanni Paolo II nel discorso tenuto il 24 marzo 1984 in occasione del 5° centenario della nascita di Martin Lutero. Sull'argomento, cfr. PH. CHENAUX, *Le Saint-Siège et la Communauté Européenne*, in AA.VV. *La politica internazionale della Santa Sede*, cit. p. 62-63.

(33) Come noto, mentre l'Unione Europea comprende attualmente quindici Paesi, i Paesi membri del Consiglio d'Europa sono quarantuno, avendo aderito nel corso degli anni Austria, Cipro, Svizzera, Malta, Lincštenstein, Finlandia, San Marino; e più di recente, Ungheria, Polonia, Bulgaria, Romania, Estonia, Lituania, Slovenia, Repubblica Ceca e Repubblica Slovacca, ex-Repubblica iugoslava di Macedonia, Ucraina, Albania, Andorra, Croazia, Georgia, Lettonia, Moldavia, Federazione Russa (cfr. G.P. ORSELLO, *Ordinamento comunitario e Unione Europea*, Milano 1998, p. 48 ss.).

(34) Anche altre Confessioni religiose hanno dato vita ad organismi incaricati di coordinare iniziative a livello comunitario. Le Chiese protestanti, in primo luogo, hanno istituito nel 1968 la Commissione Europea per la Chiesa e la Società; già dal 1959 opera la Conferenza delle Chiese Europee fondata da 120 chiese cristiane (Ortodosse, anglicane e altre chiese protestanti); dal 1991 opera a Strasburgo il Comitato permanente dei grandi rabbini europei, per conto della Confessione israelita. Cfr. AA. VV., *Stato e Chiesa nell'Unione Europea*, Badeu-Badeu, 1996.

d'Europa, mentre dal 1974 ha un suo osservatore permanente presso lo stesso Consiglio d'Europa, ed è presente nella Conferenza permanente dei ministri dell'educazione della medesima organizzazione⁽³⁵⁾. Si deve, però, considerare che la Santa Sede non ha mai sottoscritto la *Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, elaborata dal Consiglio d'Europa e sottoscritta il 14 novembre 1950 da tutti gli Stati membri del Consiglio e poi ancora da quelli che ne sono entrati a far parte successivamente⁽³⁶⁾. La mancata sottoscrizione della Convenzione (e la mancata partecipazione al Consiglio d'Europa) è tanto più significativa e singolare in quanto a differenza dell'Unione Europea che è nata in funzione essenzialmente economico-sociale la Convenzione ha funzioni essenzialmente giuridiche e garantiste ed è stata sottoscritta anche da realtà come quelle del Liechtenstein e San Marino che non fanno parte dell'U.E. e che potrebbero essere assimilate, per esiguità territoriale, allo Stato Città del Vaticano. Ma sul punto torneremo più avanti.

Si può dire, conclusivamente, che le istituzioni europee citate sono riguardate dalla Santa Sede con netto favore, e sono incoraggiate nel proseguimento dei loro obiettivi; e che l'interesse della Chiesa è venuto crescendo, nel tempo, in sintonia con lo svilupparsi della sua strategia presenzialista e con l'estendersi del processo di integrazione all'intero continente europeo. Tuttavia l'interesse e il favore della Santa Sede non hanno mai superato la soglia della alterità tra i diversi protagonisti: Unione Europea e Santa Sede, Santa Sede e Consiglio d'Europa (e Convenzione sui diritti dell'uomo), si riconoscono, collaborano, ma restano soggetti distinti senza che si sia mai posto il problema di una qualche forma di integrazione o di associazione.

7. Segue. *La partecipazione diretta del Vaticano alla Conferenza sulla Sicurezza e Cooperazione in Europa.*

Del tutto diverso — e anche per ciò, molto singolare — il rapporto che la Santa Sede ha instaurato sin dagli inizi con un'altra

⁽³⁵⁾ Sull'argomento, F. MARGIOTTA BROGLIO, *Il fenomeno religioso nel sistema giuridico dell'Unione Europea*, in AA.VV., *Religioni e sistemi giuridici*, Bologna 1997, p. 105 ss.

⁽³⁶⁾ Cfr. G.P. ORSELLO, *Ordinamento comunitario e Unione Europea*, cit., 727 ss.

esperienza (prima politica, poi organizzativa e istituzionale) europea, quella della *Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa* (CSCE oggi, OSCE). Come è noto, la conferenza viene proposta nel 1969 dagli Stati appartenenti al Patto di Varsavia con lo scopo dichiarato di porre le basi di una più convinta distensione e coesistenza tra sistemi politici e sociali diversi, ma anche con l'obiettivo di ottenere in qualche modo la consacrazione degli equilibri politici e territoriali scaturiti dal secondo conflitto mondiale. Dopo molte incertezze iniziali, soprattutto di parte occidentale, la Conferenza prende l'avvio con la partecipazione, oltre agli Stati europei, anche degli Stati Uniti e del Canada.

Il fatto nuovo che si verifica è che la Santa Sede, superando qualche perplessità iniziale, decide di partecipare direttamente e pienamente alla Conferenza per dare un proprio specifico contributo sia alla causa della pace in Europa, sia allo sviluppo di relazioni tra gli Stati e i popoli europei che superino vecchie contrapposizioni. Tuttavia, consapevole della *novità dell'evento*, la Santa Sede fa presenti le circostanze che la pongono «in una situazione particolare»⁽³⁷⁾, e tra queste segnala l'impegno ad astenersi nel caso di risoluzioni relative a «problemi concreti di ordine politico»⁽³⁸⁾. In realtà, la partecipazione vaticana ai lavori preliminari e poi alla Conferenza (che si apre il 3 luglio 1973 a Helsinki, prosegue dal 18 settembre 1973 al 21 luglio 1975 a Ginevra, e si conclude a Helsinki il 1° agosto 1975) è particolarmente attiva e intensa; ed il rappresentante della Santa Sede, firmatario dell'atto finale della Conferenza del 1975, ha dichiarato che la Sede romana «si assumeva al pari degli altri partecipanti, sebbene per titolo diverso, la responsabilità delle dichiarazioni e degli impegni scaturiti dalla Conferenza stessa «della quale aveva seguito i lavori, non osservandoli e valutandoli dall'esterno, ma im-

⁽³⁷⁾ Sull'argomento, cfr. A. RULLI, *Per un'Europa senza frontiere. Da Yalta a Helsinki*, Roma, 1985; G. BARBERINI, *La partecipazione della Santa Sede alla Conferenza di Helsinki*, in AA. VV., *La tutela della libertà di religione. Ordinamento internazionale e normative confessionali*, a cura di S. Ferrari e A. Scovazzi, Torino 1988, p. 149 ss.

⁽³⁸⁾ Il rappresentante pontificio ha poi specificato, in sede di discussione procedurale, che l'astensione sui problemi concreti di ordine politico non deve essere interpretata come impedimento alla formazione del consenso con il quale devono essere adottate le deliberazioni. Deve essere, però, consentito alla Santa Sede di «manifestare la ragione del proprio atteggiamento e di chiedere che questa sua spiegazione sia incorporata nei documenti delle consultazioni» (*L'Osservatore Romano*, 4-5 dicembre 1972).

mersa in essi come membro partecipe e cooperante»⁽³⁹⁾. In coerenza con tale impostazione, la Santa Sede partecipa alle successive Conferenze di Belgrado (1977-78), di Madrid (1980-1983) e di Vienna (1987), convocate per verificare l'applicazione e l'attuazione delle decisioni di Helsinki, e per promuovere gli opportuni sviluppi⁽⁴⁰⁾.

In tempi successivi, però, la CSCE ha subito una mutazione qualitativa, essendo stata dotata nella riunione della Conferenza effettuata tra il 24 marzo e l'8 luglio 1992 ad Helsinki e conclusasi con il vertice dei Capi di Stato o di Governo il 9-10 luglio di un potere di intervento, anche militare, per prevenire crisi e conflitti e per gestire quelle già in atto; al tempo stesso è stata trasformata in un *regional arrangement* ai sensi del capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite. In altri termini, la CSCE, che per i suoi interventi militari, può avvalersi della NATO e della UEO, è divenuta a tutti gli effetti una entità sovranazionale, con capacità di azione armata, che agisce all'interno di una procedura minuziosamente disciplinata dalla Carta delle Nazioni Unite⁽⁴¹⁾. A questo punto, non poteva non porsi il problema dell'appartenenza della Santa Sede la quale è membro a pieno titolo dell'organismo sin dal suo sorgere, e — pur avendo segnalato la propria peculiare posizione — si trova oggi ad essere parte integrante di un organismo che ha assunto una dimensione chiaramente politica con virtuale capacità militare.

La Santa Sede ha avvertito l'importanza della questione, ed ha provveduto a ridefinire la propria posizione con un documento della Segreteria di Stato del 2 giugno 1992 trasmesso a tutti gli Stati partecipanti alla riunione di Helsinki prima richiamata. Nel documento

(39) A. CASAROLI, *Nella Chiesa per il mondo. Omelie e discorsi*, cit., p. 360; cfr. G. BARBERINI, *La dimensione umana della C.S.C.E.*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, gennaio-aprile 1991. Cfr. BUONOMO, *La Santa Sede e la difesa della libertà religiosa nella C.S.C.E. da Helsinki a Madrid*, in AA.VV., *I diritti fondamentali della persona umana*, Libreria editrice vaticana, 1985. P. 721 ss.

(40) A. RULLI, *Per un'Europa senza frontiere. Da Yalta a Helsinki*, cit., p. 11 ss.; G. BARBERINI, *Distensione e cooperazione in Europa. La Conferenza di Vienna*, in *Aggiornamenti Sociali*, 1989, n. 5, p. 373 ss.

(41) Cfr. articolo 53 della Carta delle Nazioni Unite: «Le conseil de sécurité utilise, s'il y a lieu, les accords ou organismes régionaux pour l'application des mesures coercitives prises sous son autorité. Toutefois, aucune action coercitive ne sera entreprise en vertu d'accords régionaux ou pas des organismes régionaux sans l'autorisation du Conseil de sécurité». Cfr. V.-Y. GHEBALI, *Les relations de l'OSCE avec l'ONU depuis la fin de la guerre froide*, in *Arès*, 1996, XI, p. 49 ss.

vaticano, dopo aver riassunto le motivazioni e la peculiarità della presenza della Santa Sede nell'ambito della Conferenza, la Segreteria di Stato riconosce che la CSCE ha perso il suo carattere originario di strumento diplomatico ed è divenuta una vera "organizzazione internazionale". Quanto alla situazione venutasi a creare, il documento riafferma la volontà della Santa Sede di continuare a partecipare «a pieno titolo» alla nuova CSCE, ma al contempo dichiara che ciò può avvenire soltanto secondo la specificità sua propria: «fedele alla sua posizione, la Santa Sede non può schierarsi in materia politico-militare (forze militari per la prevenzione dei conflitti, gestione delle crisi, forze per il mantenimento della pace o eventuali sanzioni collettive), ma considera proprio dovere continuare a fare sentire la propria voce per la difesa dei diritti della persona umana e dei popoli come per la promozione della pace e della cooperazione (...). Il contributo della Santa Sede all'adozione di decisioni ed alla loro attuazione si arresterebbe quindi, se si trattasse di pronunciarsi su iniziative che conducono ad azioni politico-militari concrete, per esempio, in materia di gestione della crisi e del mantenimento della pace». Conclusivamente, si propone «di pervenire formalmente ad un *modus vivendi* grazie al quale la Conferenza prenderebbe atto della specificità del contributo della Santa Sede ed affermerebbe che ciò non costituirebbe un precedente per gli altri partecipanti, dato che esso sarebbe fondato sulla natura propria della Santa Sede»⁽⁴²⁾.

Accogliendo, almeno nei suoi termini più generali, tale richiesta il Presidente della CSCE dichiara che «tenendo conto dell'Aide-Mémoire della Santa Sede, del 2 giugno 1992, distribuito dal Presidente in esercizio a tutti i membri del Consiglio dei Ministri (comunicazione n. 193 del 5 giugno 1992), resta inteso che, senza pregiudizio né alla piena partecipazione della Santa Sede alla CSCE, né ai suoi conseguenti diritti e doveri, il modo del suo contributo alle attività della Conferenza sarà conforme alla sua specificità quale soggetto sovrano di diritto internazionale. Per questa ragione, il modo di tale contributo non potrà costituire un precedente»⁽⁴³⁾.

È il caso di segnalare che, portando a termine e formalizzando la propria mutazione qualitativa, la CSCE si è recentemente trasfor-

⁽⁴²⁾ *L'Osservatore Romano*, 27-28 luglio 1992, p. 6.

⁽⁴³⁾ *Ibidem*. Sull'argomento, F. MARGIOTTA BROGLIO, *Il Papa e la guerra*, cit., p. 499 ss.

mata in vera Organizzazione, ed ha modificato la denominazione in OSCE, adottando uno statuto adeguato al collegamento organico con l'ONU⁽⁴⁴⁾.

8. *Santa Sede, neutralità, ONU.*

Si può dire che la partecipazione alla OSCE, per le forme che l'hanno caratterizzata e per i contenuti che è venuta assumendo, rappresenta il momento di massima dilatazione delle soggettività internazionale della Santa Sede. La quale si trova ad essere membro *pleno iure*, in una posizione di assoluta parità con gli Stati appartenenti, di una organizzazione geo-politica che ha vincoli di collegamento con l'ONU, e con altre organizzazioni, anche di tipo militare. In questo senso, tale partecipazione segna la più netta discontinuità con la esperienza degli ultimi decenni che vedeva la Santa Sede sempre attenta a calibrare i propri interventi e le proprie scelte in funzione della missione spirituale e del carattere sovranazionale suoi propri. Questa discontinuità ripropone importanti interrogativi sia sul piano generale della presenza internazionale della Santa Sede, sia su quello dei rapporti con le istituzioni che presiedono ai processi di integrazione europea.

In linea generale, viene da chiedersi se quell'indicazione del Trattato lateranense, che prevede la *estranietà* della Santa Sede rispetto alle competizioni territoriali tra gli Stati ed ai congressi indetti a tale scopo, non sia in qualche modo appannata o non corra il rischio di rivestire un valore formale, a seguito della presenza stabile della Santa Sede in un organismo che è divenuto *politicamente dinamico*, e con capacità decisionale anche sul versante degli interventi militari. In altri termini, ci si può chiedere quale contenuto e significato reale rivesta oggi la previsione della neutralità della Santa Sede quando questa — anche a prescindere dal profilo più squisitamente politico⁽⁴⁵⁾ — partecipa organicamente ad una struttura internazio-

(44) Cfr. G. BARBERINI, *Chiesa e Santa Sede nell'ordinamento internazionale*, cit., p. 147. V.-Y. GHEBALI, *Une institution européenne nouvelle: le Centre de la CSCE pour la prévention des conflits*, in *Le Trimestre du monde*, 1991, p. 123 ss.; E. GRECO, *L'evoluzione istituzionale della CSCE*, in *L'Italia nella politica internazionale*, Roma 1993, p. 243 ss.

(45) Si è già parlato (cfr. nota 29) delle prese di posizione vaticane in occasione della *Guerra del Golfo* e della crisi bosniaca. Si può aggiungere, ora, che in tali circo-

nale che, sotto il controllo e la direzione dell'ONU, elabora strategie politiche vere e proprie e interviene per prevenire e gestire conflitti anche di natura territoriale e, prospetticamente, militare. Né sembra che la soluzione adottata nel 1992 — per la quale la Santa Sede continua ad essere membro a pieno titolo della OSCE, ma si astiene in caso di decisioni relative a conflitti politici e militari — possa cancellare il carattere organico del legame con l'Organizzazione⁽⁴⁶⁾.

Per altro verso, l'evoluzione determinatasi nel ruolo internazionale della Santa Sede, che ha conosciuto il suo culmine nella partecipazione alla OSCE, consente di riconsiderare la questione, a lungo dibattuta in dottrina, della sua partecipazione all'ONU. È noto che — anche a prescindere da obiezioni specifiche⁽⁴⁷⁾ — diversi Autori ritengono che esista una sorta di *incompatibilità di principio* tra la natura della Santa Sede ed una sua eventuale partecipazione a pieno titolo all'Organizzazione delle Nazioni Unite, ed anzi vedono in questa incompatibilità la ragione del fatto che la Santa Sede non è mai divenuta membro effettivo dell'ONU. In buona sostanza, per questi orientamenti, l'ONU si basa su una eguaglianza sovrana dei suoi membri mentre la Santa Sede non ha mai realmente accettato una posizione di *vera parità* con altri soggetti, né di essere assimilata ad uno Stato; e d'altronde, la Carta dell'ONU esige che i suoi membri si impegnino a partecipare moralmente, giuridicamente e politicamente ad azioni contro uno Stato membro che abbia violato il patto che è a base dell'organizzazione⁽⁴⁸⁾. Con felice sintesi, si è sostenuto

stanze la Chiesa non si è limitata a riproporre la propria dottrina, o a condannare le due aggressioni, che si erano rispettivamente perpetrate, contro il Kuwait e contro i mussulmani-bosniaci; ma ha, all'opposto, condannato l'intervento autorizzato dall'ONU per liberare il Kuwait da un lato, e dall'altro legittimato ed anzi pressantemente richiesto l'intervento dell'Europa e dell'ONU per salvare la Bosnia. Dunque, ha preso posizioni *politiche* (del tutto contraddittorie, quindi non 'di principio' o dottrinali, ma legate a orientamenti propri del Vaticano) su questioni politiche, territoriali, ed anzi militari.

⁽⁴⁶⁾ Cfr. A. CARRASCOSA COSO, *La Santa Sede y la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa*, Città del Vaticano, 1991, G. BARBERINI, *La partecipazione della Santa Sede alla Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa*, cit., p. 149 ss.

⁽⁴⁷⁾ Mi riferisco alle opinioni di chi vede nella esiguità territoriale dello S.C.V. l'ostacolo per una integrazione nell'ONU; o di quanti individuano nell'articolo 24 del Trattato del Laterano la fonte dell'impossibilità di essere membro delle Nazioni Unite (cfr. R. CANSACCHI, *Il Papa e l'Organizzazione delle Nazioni Unite*, in *Diritto internazionale*, 1965, XIX, p. 200 ss).

⁽⁴⁸⁾ Sull'argomento, I.M.F. CASTANO, *Puede la Iglesia formar parte de la ONU?*, in AA.VV., *La Chiesa dopo il Concilio*, Atti del Congresso internazionale di diritto cano-

che la Santa Sede non può diventare membro dell'ONU perché essa « appartiene ad un ordine diverso dall'ordine temporale nel quale si muovono tutti gli enti internazionali, inclusa » l'Organizzazione delle Nazioni Unite ⁽⁴⁹⁾.

Sembra a me che queste motivazioni siano da considerarsi superate; non già per altrettante ragioni di principio di "segno opposto", bensì per i comportamenti e le scelte che la Santa Sede ha ritenuto di adottare negli ultimi decenni, ed in particolare nei confronti dell'OSCE. Come si è già detto, la partecipazione, come osservatore permanente o come membro, della Santa Sede ad una serie amplissima di organizzazioni internazionali, collegate o meno con l'ONU, e la sua attivazione in trattative e negoziati su materie le più varie e differenziate, hanno attenuato e appannato il livello precipuamente spirituale nel quale essa dovrebbe muoversi ed agire, accostandolo e integrandolo in molteplici occasioni con il piano temporale nel quale l'ONU e altre organizzazioni si collocano. E non v'è dubbio che, soprattutto nelle organizzazioni alle quali la Santa Sede partecipa direttamente, la sua posizione di parità rispetto agli Stati e ad altri enti internazionali, può considerarsi un dato certo e acquisito. Dimodoché, attualmente proprio il non essere membro effettivo dell'ONU finisce con l'essere anomalo rispetto alle altre *appartenenze* della Santa Sede ad istituzioni e organismi internazionali.

In ogni caso, però, il *mutamento qualificato* intervenuto nella OSCE e la permanente appartenenza ad essa della Santa Sede hanno tolto ogni residuo fondamento ad eventuali *ragioni di principio* ostative dell'inserimento a pieno titolo del Vaticano nell'ONU. Nella partecipazione all'OSCE si sono consumate quelle *peculiarità* che hanno costantemente distinto la *soggettività internazionale* della Santa Sede rispetto ad altri enti internazionali. È rimasta, come abbiamo visto, soltanto la sottolineatura della *specificità* del contributo che la Santa Sede ritiene di poter recare nell'ambito dell'OSCE, e la conseguente riserva di non poter aderire o partecipare alle decisioni, e ai conseguenti impegni, dell'Organizzazione di natura politica e militare. Senonché, proprio questa *specificità* e questa *riserva* sono di

nico, Roma 14-19 gennaio 1970, Milano 1972, vol. II, p. 295 ss. Cfr. F. PETRONCELLI HUBLER, *Chiesa cattolica e comunità internazionale*, Napoli 1989.

⁽⁴⁹⁾ I.M.F. CASTANO, *Puede la Iglesia formar parte de la ONU?*, cit., p. 318. Cfr. anche P.A. D'AVACK, *Trattato di diritto canonico*, Milano 1980, p. 304.

particolare rilievo per la questione di una eventuale partecipazione all'ONU. In effetti, nulla impedirebbe, ormai, che la Santa Sede divenisse membro effettivo dell'ONU facendo presente — così come ha fatto nel citato memorandum del 2 giugno 1992 — la specificità del proprio contributo e quindi dichiarando di astenersi ogni qualvolta si debbano adottare decisioni di carattere politico o militare.

Tanto forte, e ineccepibile, è questa conclusione che viene da chiedersi come mai la Santa Sede non abbia mai riproposto la questione (della partecipazione all'ONU), soprattutto in una fase nella quale sono venute meno tante ostilità, e soprattutto è cresciuto il prestigio stesso della Chiesa e del Vaticano nel mondo. Si tratta di una domanda che ci fa uscire dal terreno del diritto positivo, e della stessa politica internazionale. Tuttavia, azzardando una risposta, forse essa va ricercata in quella impostazione data da Paolo VI ai rapporti tra ONU e Santa Sede nel celebre discorso del 1965. L'impostazione, nel mentre comportava un riconoscimento pieno (una vera e propria *ratifica morale*) dell'ONU e della sua speciale funzione nel mondo, al tempo stesso stabiliva un parallelismo tra ONU e Chiesa cattolica: la prima, vista come organizzazione che unisce tutti i popoli ed è dotata di una sua universalità nell'ambito temporale; la seconda, vista anch'essa come unica e universale, però nel campo spirituale. Probabilmente, in questa nuova *alterità* tra due entità, uniche e universali entrambi, sta la ragione per la quale l'una non può *integrare* e *comprendere* l'altra, ma l'una può essere complementare all'altra e viceversa. Se ciò fosse vero — ma è soltanto una mia interpretazione — saremmo di fronte ad una scelta precisa (per quanto sottintesa e mai esplicitamente teorizzata) della Chiesa di Roma, scelta che, come tale, potrebbe un giorno essere modificata dal momento che non poggia su basi teologiche o dottrinali.

9. *Ragioni ostative della partecipazione della Santa Sede alle istituzioni europee. Controlli sul rispetto delle Convenzioni. Adesione degli Stati-nazione.*

Si può riprendere, a questo punto, la più specifica analisi del rapporto tra Santa Sede e processi di integrazione europea. Rilevando una discrasia tra la piena partecipazione vaticana all'OSCE e i diversi legami che collegano la Santa Sede alle istituzioni europee, al Consiglio d'Europa anzitutto (e alla Convenzione europea sui diritti dell'uomo e sulle libertà fondamentali) e all'Unione Europea.

Va detto subito che la riflessione su questa *discrasia* è ben più complessa rispetto al parallelismo che abbiamo proposto tra OSCE e ONU. In altri termini, se le ragioni che in qualche modo hanno presieduto alla non partecipazione della Santa Sede all'ONU sono sempre state opinabili e devono comunque ritenersi superate dall'evoluzione della politica internazionale, le ragioni del rapporto di *alterità* tra Santa Sede e istituzioni europee e comunitarie sono di ben altro spessore e consistenza giuridico-istituzionale. Il Consiglio d'Europa nasce come realtà transnazionale di tipo classico che si fonda sulla cooperazione politica e diplomatica degli Stati aderenti⁽⁵⁰⁾, e presuppone l'adesione di entità statali che a loro volta devono essere strutturate democraticamente, e come tali contribuire alla elezione del Parlamento europeo. Quanto alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, elaborata, come già detto nel 1949-50 dal Consiglio d'Europa, essa presuppone, da parte degli Stati che vi aderiscono, l'accettazione dei suoi principi, e insieme della giurisdizione degli organismi competenti (Commissione europea dei diritti dell'uomo e Corte europea dei diritti dell'uomo, entrambe con sede a Strasburgo) in relazione, appunto, al mancato rispetto di tali diritti e libertà fondamentali⁽⁵¹⁾.

Per parte sua, il processo di integrazione comunitaria pur inserendosi in un progetto di lunga scadenza di integrazione politica ha preso le mosse dalla necessità di realizzare progressivamente politiche economiche e sociali comuni, con la conseguenza di presupporre l'adesione di veri e propri Stati-Nazione che potessero partecipare effettivamente agli impegni e agli obblighi (oltreché fruire dei diritti e dei benefici conseguenti) collegati alla Comunità e alle sue istituzioni giuridiche: Consiglio, Commissione, Corte di giustizia etc. Lo stesso Trattato di Maastricht sottoscritto il 7 febbraio 1992 conferma ed estende gli obiettivi originari delle Comunità europee, parlando, nel suo Preambolo di una *nuova tappa nel processo di integrazione europea intrapreso con l'istituzione delle Comunità ed una solida base per l'edificazione dell'Europa futura nella volontà di portare avanti il processo di creazione di un'Unione europea sempre più stretta fra i popoli*

(50) Sull'argomento, per tutti, G.P. ORSELLO, *Ordinamento comunitario e Unione europea*, cit., p. 46 ss.

(51) Cfr. *I diritti umani e la loro protezione La Convenzione europea*, edito da SIOI, Roma 1986; G. SPERDUTI, *Caratteri del sistema europeo di protezione dei diritti dell'uomo*, in *Rivista di diritto internazionale*, LVII, 1974.

europei. Il preambolo aggiunge di voler costruire l'Unione economica e monetaria, la cittadinanza europea, nonché di prevedere *la definizione di una politica di difesa comune, che potrebbe successivamente condurre ad una difesa comune*. Ancora, l'articolo del Trattato afferma che l'Unione rispetta l'identità nazionale dei suoi membri, i cui governi si fondano sui principi democratici, nonché sui diritti fondamentali garantiti dalla relativa Convenzione europea⁽⁵²⁾.

Anche limitandoci a questi riferimenti essenziali, si potrebbe concludere che i processi di integrazione europea, sia per i rispettivi intenti originari, sia per gli sviluppi istituzionali e politici successivi, presuppongono tutti l'esistenza (e la conseguente adesione) di autentiche entità statuali, a base nazionale e democratica, capaci di essere veramente parti attive dell'Unione europea, nella sua realtà attuale e in quella futura sempre più integrata e unificata. E non c'è dubbio che questa osservazione è propedeutica ad un'ulteriore conclusione per la quale la Santa Sede non può che ritenersi *naturaliter* esclusa da questi processi di integrazione: il suo carattere non statale, il carattere universale della sua missione, l'impossibilità di essere soggetta ad una realtà sovranazionale e alla sua giurisdizione, tutto ciò spiegherebbe perché non si sia mai posto il problema di un rapporto tra Santa Sede e istituzioni europee che non sia quel rapporto di *alterità* prima brevemente illustrato e che comporta collegamenti diplomatici di diverso livello e qualità.

Senonché, questa conclusione, ineccepibile nella sua formulazione sostanziale — la *diversità* radicale della Santa Sede rispetto agli altri soggetti che hanno dato vita all'integrazione europea — non tiene conto di alcuni elementi che sono maturati nel tempo, e che potrebbero indurre a riconsiderare l'intera questione del rapporto tra Santa Sede e istituzioni europee. Cerchiamo di individuarne alcuni ponendoli in ordine crescente di grandezza.

Un primo, limitato, interrogativo sorge per il fatto che i soggetti partecipanti all'Unione europea sono in qualche misura diversi rispetto a quelli che fanno parte del Consiglio d'Europa (e che conseguentemente aderiscono alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1950). In particolare, come si è già accennato, mentre l'Unione europea *si avvia* ad assemblare gli Stati-Nazione del Conti-

⁽⁵²⁾ Cfr. F. POCAR - C. SECCHI, *Introduzione a Il Trattato di Maastricht sull'Unione europea*, Milano 1992.

nente, praticamente senza eccezione alcuna, del Consiglio d'Europa sono entrati a far parte anche realtà come il Liechtenstein (nel 1978), la Repubblica di San Marino (1991) e Andorra. Segno, questo, che vi può essere una divaricazione tra la partecipazione all'Unione europea, e quella al Consiglio d'Europa: per quest'ultimo, cioè, non valgono le considerazioni sulla natura, e sulle dimensioni, dei soggetti partecipanti, che valgono per quanti partecipano all'U.E. Conseguentemente, una qualche ipotetica forma di partecipazione dello S.C.V. non incontrerebbe, *da questo punto di vista* (cioè, delle dimensioni, e della singolarità) una insormontabile obiezione di principio.

Un altro elemento, di maggior rilievo, può essere preso in considerazione in ordine al problema dei controlli e della giurisdizione cui uno Stato (o un soggetto internazionale), che aderisce ad una Convenzione, si sottopone. Proprio nello sviluppo della sua *strategia presenzialista* a livello internazionale la Santa Sede si è trovata più volte ad affrontare il problema degli impegni assunti e dei controlli conseguenti, anche affrontando situazioni delicate. Ad esempio, la Santa Sede, dopo aver partecipato attivamente ai lavori preparatori, ha firmato e ratificato (20 aprile 1990) la *Convenzione sui diritti del fanciullo* pur esprimendo alcune riserve su specifici contenuti⁽⁵³⁾. Al di là delle riserve nei confronti della Convenzione questione che, pure, è interessante ai fini della presente analisi, e su cui tornerò più avanti, è di notevole importanza il *rapporto* che la Santa Sede ha presentato, in ottemperanza agli obblighi convenzionali, nel 1995, per dar conto dell'attuazione della Convenzione da parte della Santa Sede medesima. Il *Rapporto*, dopo aver esposto la dottrina cattolica in relazione all'infanzia, e segnalato la vasta rete di istituzioni ecclesiastiche integrate nella cura e nell'assistenza dei bambini, ha illustrato le iniziative assunte dal *Consiglio per la Famiglia*, il dicastero pontificio direttamente impegnato in materia. Di particolare interesse, poi, sono le informazioni fornite dalla parte vaticana nel corso

⁽⁵³⁾ Le riserve della Santa Sede hanno riguardato sostanzialmente: « i servizi per la pianificazione familiare » (art. 24.2.f), che essa intende riferiti ai metodi naturali di regolazione delle nascite in quanto moralmente leciti; la libertà di espressione, religione o credo, che la Santa Sede intende rapportati alla salvaguardia dei diritti dei genitori; l'applicazione della Convenzione che deve essere compatibile con la natura particolare dello S.C.V. » (sull'argomento, ampiamente, G. BARBERINI, *Chiesa e Santa Sede nell'ordinamento internazionale*, cit., p. 170-172).

della discussione sviluppatasi sul *Rapporto*, anche per rispondere a rilievi di altri membri del Comitato competente. In relazione al *budget* che la Santa Sede riserva alle attività di cui alla Convenzione, si è fatto presente che gli organismi centrali della Chiesa erogano contributi e aiuti alle Chiese locali che più ne hanno bisogno e che queste utilizzano poi per le diverse attività. In ordine alla *popolazione* dello Stato Vaticano, si è rilevato che questo non ha una vera e propria *popolazione* (come la si intende per gli altri Stati), e quindi non comprende in linea di massima dei fanciulli. Infine, è stato osservato che non può adattarsi alla Santa Sede il principio della reciprocità dal momento che le sue responsabilità sono di natura morale, mentre per gli altri Stati esse si traducono in obblighi concreti; in questo senso, ciò che viene realizzato dalle Chiese locali, o da istituzioni educative cattoliche, impegna direttamente la Chiesa⁽⁵⁴⁾.

Non sfugge l'importanza di questo riferimento, dal quale si deduce che l'adesione della Santa Sede ad una Convenzione comporta necessariamente che il rispetto degli obblighi previsti va necessariamente adattato alla natura e alle specificità della Santa Sede medesima, nonché dello Stato Città del Vaticano. Analogamente, la Santa Sede ha fatto presente, in altre circostanze, che anche i controlli che lo Stato Vaticano subisce in ordine all'attuazione di una determinata Convenzione devono essere effettuati tenendo conto della particolare conformazione e finalità dello stesso S.C.V.⁽⁵⁵⁾.

10. *Segue. Il problema della giurisdizione sovranazionale. Stato Città del Vaticano e singolare posizione del Monte Athos.*

Sin qui si è parlato di attuazione delle convenzioni, e di controlli conseguenti, ma non di *giurisdizione*. Questo sembra, in effetti un

⁽⁵⁴⁾ È utile segnalare che, in fine di discussione, il Comitato delle Nazioni Unite ha manifestato una qualche soddisfazione, ma ha rilevato che il Rapporto della Santa Sede non può essere considerato conforme alle proprie direttive (G. BARBERINI, *op. ult. cit.*, p. 173).

⁽⁵⁵⁾ In questo senso, nell'aderire alla *Convenzione sulla proibizione di armi chimiche e sulla loro distruzione* (1993), il rappresentante vaticano ha sottolineato la «specificità di potenza sovrana con obiettivi essenzialmente religiosi e morali» della Santa Sede. Nell'inviare lo strumento di ratifica della stessa Convenzione, risulta che la Santa Sede ha richiamato la necessità che i controlli vengano effettuati tenendo conto della particolare natura e funzione dello S.C.V.

ostacolo particolarmente difficile, in ordine alla nostra problematica (adesione alla Convenzione europea, collegamento con l'U.E.), dal momento che non risulta che la Santa Sede sia in qualche modo in virtù della partecipazione ad organismi o convenzioni internazionali — soggetta ad una vera e propria *giurisdizione* di altri soggetti. Sul punto si può richiamare, per analogia, la singolare vicenda dell'Unione Europea la quale, pur essendo fondata sulla *Convenzione europea dei diritti dell'uomo* del 1950, ed avendo tra i suoi scopi istituzionali la realizzazione e lo sviluppo di tali diritti, *tuttavia non aderisce formalmente alla Convenzione stessa* ⁽⁵⁶⁾, proprio in ragione del fatto che, così facendo, essa andrebbe soggetta alla giurisdizione degli organismi di Strasburgo: una tale adesione non dovrebbe tardare, anche in considerazione delle sollecitazioni più volte formalizzate dal Parlamento europeo ⁽⁵⁷⁾. Sarà interessante vedere quale soluzione verrà data al problema del rapporto tra le due giurisdizioni (di Bruxelles e di Strasburgo).

Tuttavia, la questione della *giurisdizione* non si pone soltanto in termini di sovraordinazione di una giurisdizione (di Strasburgo o di Bruxelles) sull'altra (quella vaticana), ma in termini più sostanziali. Nel senso che, come noto, lo Stato Città del Vaticano per la sua origine, natura e strutturazione giuridica, si presenta con caratteri e connotazioni del tutto peculiari, quasi antitetici a quelli propri degli altri Stati impegnati nei processi di integrazione europea. In altre parole, lo S.C.V. non è uno Stato strutturato democraticamente, è intriso di confessionalità (ma sul punto torneremo), ed è organizzato secondo un modulo rigidamente monarchico. Ciò vuol dire che — a

⁽⁵⁶⁾ Sull'argomento, F. MARGIOTTA BROGLIO, *Il fenomeno religioso nel sistema giuridico dell'Unione Europea*, cit., p. 115-116. L'articolo F, 2 c., del Titolo I del Trattato di Maastricht stabilisce che «l'Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario».

⁽⁵⁷⁾ Già con una risoluzione del 1979 il Parlamento europeo si dichiara favorevole ad una formale adesione della Comunità in quanto tale alla Convenzione del 1950 e invita il Consiglio e la Commissione delle Comunità europee a prepararla. Più di recente, è stata sottolineata l'esigenza di un passo più avanzato, di preparare cioè l'adesione dell'Unione allo Statuto del Consiglio d'Europa, «allo scopo di garantire un maggiore equilibrio sul continente. Vi è un ruolo per l'Unione europea in seno al Consiglio d'Europa ed ora l'adesione è possibile ed utile per raggiungere gli obiettivi comuni» (G.P. ORSELLO, *Ordinamento comunitario e Unione Europea*, cit. p. 762).

prescindere dal fatto che il suo *non essere democratico* già gli precluderebbe ogni ipotesi di partecipazione all'Unione europea — l'attivazione della giurisdizione in materia di diritti umani e libertà fondamentali potrebbe avere un effetto devastante, sovvertitore cioè di quell'intima natura, e strutturazione ideale, sua propria.

Senonché, su questo punto — e sempre in via preliminare — si può richiamare un precedente che presenta qualche analogia con la condizione del Vaticano, e che riguarda la Politeia ortodossa del *Monte Athos* (Hágion Óros). Si tratta di una realtà che vanta origini antiche e che è disciplinata da regole specialissime⁽⁵⁸⁾. La Politeia è in sostanza una *Comunità di entità monastiche*, che insta su un territorio di circa 336 Km², e che è composto da venti monasteri, con poteri di autogoverno riconosciuti dalla Costituzione greca⁽⁵⁹⁾, e collegato religiosamente al Patriarcato ecumenico di Costantinopoli⁽⁶⁰⁾. Tra le regole interne della Politeia si segnalano: il divieto di stabilimento nel suo territorio di eterodossi o scismatici, e della presenza di donne; la possibilità di visitatori greci è ammessa se muniti di permesso di soggiorno rilasciati dall'organo competente della Politeia, e quella di visitatori stranieri se muniti di permesso da richiedere al Ministero degli esteri greco; il divieto di ogni proselitismo e propaganda religiosa nonché di qualsiasi attività commerciale (che non si limiti alle necessità della vita dei monaci). Allo Stato greco compete il mantenimento dell'ordine pubblico e della sicurezza.

In relazione a questa realtà — la cui regolamentazione contrasta con alcuni principi fondamentali della normativa comunitaria, oltretutto con la Convenzione europea del 1950 sui diritti dell'uomo — è stata approvata nel 1979 (al momento dell'adesione della Grecia) una *Dichiarazione* comune dei Paesi membri della Comunità europea, con la quale si riconosce che «lo statuto speciale attribuito al

(58) Sull'argomento, cfr. F. MARGIOTTA BROGLIO, *Il fenomeno religioso nel sistema giuridico dell'Unione europea*, cit., p. 106 ss.

(59) Per l'articolo 105, n. 3, della Costituzione greca, «la determinazione specifica degli statuti hagioriti e delle loro modalità di funzionamento, è operata dalla *Carta costituzionale* della Sacra Montagna, redatta e votata, con la cooperazione del rappresentante dello Stato, dai Venti Sacri Monasteri, approvata e confermata dal Patriarcato Ecumenico e dal Parlamento ellenico».

(60) Cfr. G. PAPATHOMAS, *Le Patriarcat oecuménique de Constantinople, les Églises autcephales de Chypre et de Grèce et la politeia du Monte Athos dans l'Europe Unie*, Paris 1994 (tesi di dottorato europeo in diritto canonico, Università di Parigi-sud); Th. PANAGOPOULOS, *Le statut juridique du Monte Athos*, in *Christianos*, 1985, 273, p. 13 ss.

Monte Athos ... è giustificato unicamente da motivi di carattere spirituale e religioso», e si afferma che «la Comunità si farà carico di tenerne conto nell'applicazione ed elaborazione ulteriore delle disposizioni di diritto comunitario, soprattutto per quanto riguarda le franchigie doganali e fiscali e il diritto di stabilimento»⁽⁶¹⁾. Anche se la formula adottata dalla Dichiarazione è giuridicamente sfumata, essa comporta tuttavia un «riconoscimento internazionale» dello Statuto del Monte Athos, e comunque implica una qualche attestazione di non-contraddittorietà tra la condizione giuridica della Politeia e l'ordinamento comunitario.

Infine, riferendoci ora specificamente all'Unione europea, si deve constatare che questa, soprattutto con il Trattato di Maastricht del 1992 e con gli accordi di Schengen del 1985-90 è venuta ampliando i propri obiettivi e il proprio campo di intervento investendo, oltre la sfera strettamente economica, quella politica e sociale fino ad influire direttamente nella vita dei cittadini dell'Unione. Integrando il Trattato istitutivo della Comunità europea, si era stabilito che *il mercato interno comporta uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitoli* (art. 13, 2° c., Trattato). Gli accordi di Schengen del 1985, 86 e 90, hanno di fatto svincolato la circolazione delle persone dal presupposto dello svolgimento di un'attività economica, collegandola invece al mero possesso della cittadinanza europea; hanno creato i presupposti per il concetto di *cittadinanza europea* affermando che è cittadino dell'Unione «chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro» (art. 8 Trattato di Maastricht); hanno posto le basi per la progressiva abolizione delle frontiere, almeno nella accezione tradizionale⁽⁶²⁾. In definitiva, i progressi sin qui realizzati dall'Unione hanno dato visibilità e concretezza ad una integrazione europea che in precedenza era affidata a (sia pure importantissimi) meccanismi economici di regolazione e liberalizzazione del mercato. E questa realtà e concretezza sono destinate ormai a crescere indefinitivamente nell'ambito di un processo di integrazione-unificazione considerato pressoché irreversibile.

⁽⁶¹⁾ Cfr. K. PAPASTAKIS, *The Status of Mount Athos in Hellenic Public Law*, in AA.VV., *The Mount Athos and the European Community*, Thessalonica 1993, p. 55 ss.

⁽⁶²⁾ Cfr. G.P. ORSELLO, *Ordinamento comunitario e Unione europea*, cit., p. 635 ss.; G. TESAURO, *Diritto comunitario*, Padova 1995, p. 309 ss.

Si pone qui l'interrogativo di più grande portata, teorica e pratica, se la Santa Sede, e con essa e per essa, lo Stato della Città del Vaticano, possano in futuro continuare ad essere *estranei* rispetto ad una realtà europea comunitaria che tende ormai ad investire, oltre il profilo economico, quello finanziario, quello delle persone, della cultura e via di seguito. Si tratta di un interrogativo che in buona sostanza intende sottolineare la *assurdità crescente* (prospettica) del carattere *extracomunitario* dello Stato Città del Vaticano reso ancor più stringente dal fatto che, da parte sua, la Santa Sede ha continuato a partecipare ad altre Convenzioni europee, come la *Convenzione culturale* del 1954, la *Convenzione per la protezione del patrimonio archeologico* del 1969, la *Carta Sociale europea* del 1961, ha cioè sentito il bisogno di dichiararsi parte integrante del cammino dell'Europa verso una regolamentazione comune ed equilibrata delle esigenze di tutte le sue componenti.

Ciò non vuol dire che sono cancellate le ragioni di fondo, di carattere storico e politico, che sono alla base della *diversità ontologica* tra la Santa Sede (e S.C.V.) e gli Stati-Nazione che hanno concorso a formare la realtà europea. Né che si possa pensare ad una semplice adesione e completa integrazione del Vaticano nelle istituzioni europee, per le quali sussistono (e continueranno a sussistere) le obiezioni relative alla non assimilabilità della Santa Sede (e dello S.C.V.) ed altre realtà statuali intese come fenomeni nazionali e politici.

Il problema può porsi in termini diversi. Nel senso che può esaminarsi in quale misura Santa Sede e Stato Città del Vaticano *possano stabilire speciali legami con le istituzioni europee*, per tutte quelle relazioni e quei rapporti che fanno della realtà vaticana una realtà effettivamente europea (per storia e per geografia), eliminando così la sgradevole sensazione che si ha nel definire (come oggi si deve pur fare) il Vaticano, e i suoi cittadini, come uno Stato, e come persone, extracomunitari. Insomma, può porsi il problema se non sia possibile concepire, e regolamentare, una *speciale partecipazione e integrazione* della Santa Sede e del Vaticano nella realtà e (almeno in parte) nelle istituzioni europee.

11. Segue. *Natura giuridica dello Stato Vaticano. Il problema della cittadinanza e del suo carattere confessionale.*

Per dare una risposta — sia pure problematica e parziale — a questo interrogativo, è necessario soffermarci su un tema appena

sfiorato in precedenza. Sulla natura giuridica, e sulla funzione storico-politica, dello Stato Città del Vaticano in quanto Stato su cui la Santa Sede esercita la sua giurisdizione sovrana.

Non si intende affrontare, in questa sede, la questione assai dibattuta in dottrina se lo S.C.V. sia un vero *sogetto internazionale*, e non invece una mera articolazione, o appendice, della Santa Sede, e quindi privo di una propria soggettività⁽⁶³⁾: una questione che, tutto sommato, è priva di incidenza sul tema della nostra analisi, tutta rivolta al profilo *sostanziale* del rapporto tra Santa Sede (e Vaticano) e integrazione europea.

Il profilo più rilevante è invece quello della *natura* dello Stato Vaticano, in quanto Stato non democratico, a base confessionale

(63) La dottrina che nega la soggettività dello S.V.C. fa leva sul fatto che il vero soggetto di diritto internazionale è la Santa Sede mentre il Vaticano costituirebbe un mero oggetto patrimoniale (F. DONATI, *La Città del Vaticano nella teoria generale dello Stato*, Padova 1930), o uno strumento di servizio (A. OTTOLENGHI, *Sulla condizione giuridica della Città del Vaticano e del «Trattato» lateranense*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1930, p. 180 ss., o addirittura un suo organo sia pure strutturato statualisticamente (R. SIOTTO PINTOR, *Les sujets du droit international autres que les États*, in *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de la Haye*, 1932, III, p. 245 ss.), o ancora un elemento integratore della personalità della Santa Sede (M. PETRONCELLI, *La Santa Sede e lo Stato della Città del Vaticano*, in *Rivista internazionale di scienze sociali*, 1932, p. 169). Ancora di recente, è sostenuta con vigore l'interpretazione dello S.C.V. come una articolazione della Santa Sede: «l'evidente subordinazione dell'ente "temporale" a quello "spirituale" induce invece a ritenere che il preteso ente temporale non sia persona internazionale a sé. Trattasi di articolazione della persona principale, non dissimile dalle articolazioni interne di uno Stato. L'agire o il volere internazionale della Città del Vaticano il cui nome di Stato non ha maggior rilievo giuridico internazionale di quanto non ne abbia la denominazione "Stato" attribuita a Virginia, Florida, o Mississippi è agire o volere della Chiesa romana, o del suo organo supremo» (G. ARANGIO RUIZ, *Note sulla personalità internazionale della Santa Sede*, in AA.VV., *La politica internazionale della Santa Sede*, cit., p. 36).

È vero, però, che la Santa Sede ha inteso valorizzare la presenza e la capacità giuridica dello Stato Città del Vaticano, il quale figura in una molteplicità di atti internazionali ed è presente a diverso titolo in molteplici organismi internazionali. Dell'esame di questi atti, e di questi organismi, si deduce che laddove è prevalente il profilo *territoriale* degli impegni assunti, o dell'attività da svolgere, lo S.C.V. emerge in primo piano come soggetto internazionale. Quando, invece, prevalgono profili di carattere generale, politici, umanitari o religiosi che siano, la Santa Sede preferisce agire in nome proprio anziché per conto dello Stato Vaticano; una simile distinzione non avrebbe alcun senso se lo S.C.V. fosse una semplice articolazione della Santa Sede. Per una più ampia motivazione a favore della *tesi dualista*, Cfr. C. CARDIA, *Introduzione* a P.A. D'AVACK, *Santa Sede e Stato Città del Vaticano*, cit., p. 40 ss.

(se non addirittura teocratica), e quindi non garante dei diritti fondamentali dell'uomo e delle libertà fondamentali della persona: sarebbero, infatti, questi i veri motivi di fondo che impedirebbero da un lato l'adesione della Santa Sede alla Convenzione europea del 1950, e dall'altro una qualsiasi ipotesi di integrazione nell'Unione europea. Io stesso, accennando al tema, ho quasi dato per acquisiti, e pacifici, questi caratteri dello Stato Città del Vaticano per introdurre le difficoltà che sempre la Santa Sede incontra nelle sue relazioni internazionali.

Adesso, però, è opportuno affrontare direttamente la questione, e approfondirla adeguatamente, per valutarne i diversi aspetti. In primo luogo, non v'è dubbio che lo S.C.V. ha una struttura istituzionale tutt'altro che democratica, fondato com'è sul potere sovrano assoluto del Pontefice. Però, questo elemento non discende da una *scelta* che poteva essere diversa, ed opposta, bensì dal dato di fatto *storico* che lo Stato Vaticano è una entità puramente *strumentale*, e servente, nei confronti della Santa Sede. Ad essere più precisi, la nascita stessa, e l'esistenza, dello S.C.V., è subordinata e condizionata dalla sua *funzione ontologica* che è quella di garantire alla Santa Sede « la piena e visibile sovranità ed indipendenza nella sfera temporale e politica per la più perfetta applicazione dei suoi compiti religiosi e spirituali »⁽⁶⁴⁾. Tanto questo è vero, che lo Stato Vaticano non può avere una vita politica o autonoma rispetto alla Santa Sede, e se ciò accadesse si determinerebbe « l'automatica estinzione dello Stato per il venir meno della ragione prima e del fine ultimo della sua esistenza »⁽⁶⁵⁾. Insomma, l'elemento essenziale, e permanente, della costituzione del Vaticano « è uno soltanto: ch'esso rimanga soggetto alla pienezza assoluta di potere del Pontefice; (...) il giorno in cui, per impossibile ipotesi, questo Stato oggetto di sovranità si arrogasse di rivendicare una sovranità propria, distinta e contrastante con quella della Santa Sede, lo Stato italiano riacquisterebbe *ipso iure* la sovranità di territorio e di popolazione cui ha rinunciato »⁽⁶⁶⁾. Altrettanto, può dirsi — per una ipotesi meno “impossibile” di quella

(64) P.A. D'AVACK, *Santa Sede e Stato Città del Vaticano*, cit., p. 190.

(65) *Ibidem*, p. 198.

(66) A.C. JEMOLO, *Carattere dello Stato della Città del Vaticano*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1929, XXXI, p. 193. In senso analogo, G. BALLADORE PALLIERI, *Il rapporto fra Chiesa cattolica e Stato vaticano secondo il diritto ecclesiastico ed il diritto internazionale*, in *Rivista internazionale di scienze sociali*, 1930, p. 214 ss..

appena formulata — che lo Stato Vaticano si estinguerebbe, e sarebbe, per così dire, *riassorbito* dallo Stato italiano, qualora la Santa Sede decidesse di allocarsi altrove, fuori della città di Roma o addirittura fuori d'Italia⁽⁶⁷⁾.

A questo punto, si può registrare una prima conclusione. Per la quale la strutturazione, per così dire, democratica dello Stato Vaticano — al contrario di ciò che l'Unione Europea ha chiesto, e chiede, pregiudizialmente agli Stati-nazione per accogliere la loro adesione — è *istituzionalmente impossibile*.

Ma vi è un'altra riflessione da fare su un ulteriore elemento che sarebbe d'ostacolo all'adesione dello S.C.V. ai processi di integrazione europea, sia alla Convenzione del 1950, sia all'Unione: quel suo essere uno *Stato teocratico*, incapace cioè di garantire i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali della persona. Obiezione, questa, lo noto *per incidens*, non lontana da quella sulla non democraticità della struttura istituzionale del Vaticano, e tuttavia in qualche misura autonoma e peculiare: in astratto, infatti, potrebbe darsi l'ipotesi di uno Stato monarchico, ma aperto alle istanze di libertà individuali dei cittadini, di uno Stato, cioè, ispirato ad un *dispotismo illuminato*.

Sembrirebbe quasi una obiezione insormontabile, dal momento che sin dai primi commenti al Trattato del Laterano, una autorevole dottrina non ha esitato a collegare il Vaticano a quella «tipica figura di Stato (teocratico), per quanto vieta ed anacronistica, già comunque ben nota storicamente e già in più circostanze realizzatasi effettivamente, anzi addirittura comune nell'antichità specie in Oriente»⁽⁶⁸⁾. E ciò perché nessuno potrebbe negare che la religione costituisca per lo S.C.V. «elemento essenziale e fondamentale della sua stessa esistenza sia nell'ordine interno costituzionale che in quello internazionale»; o dubitare che «nello S.C.V. non si concepisce neppure la possibilità di esistenza di altre confessioni religiose, né sarebbe ammissibile la celebrazione di una qualunque cerimonia pubblica di altri culti». Altrettanto, può darsi per pacifico che la qualità di cattolico è non solo il presupposto per il godimento dei diritti de-

(67) In altri termini, una ipotesi «avignonese» sarebbe incompatibile con la permanenza dello Stato vaticano, dal momento che questo è stato creato non come pertinenza territoriale facoltativa della Santa Sede, bensì perché questa eserciti le proprie funzioni di governo della Chiesa universale fruendo effettivamente della garanzia di libertà rappresentata, appunto, dal territorio Vaticano.

(68) P.A. D'AVACK, *Santa Sede e Vaticano*, cit., p. 164.

rivanti dalle leggi dello S.C.V. « ma è anche la necessaria condizione per l'ammissione ai pubblici uffici ed impieghi, per l'acquisto della cittadinanza e per l'autorizzazione alla residenza stessa nello Stato »⁽⁶⁹⁾.

Altra autorevole dottrina ha proposto di paragonare lo S.C.V. « con il suo vecchio antecessore « (lo Stato pontificio) » o, tutt'al più e soltanto alla lontana, con qualcuna delle più arcaiche ed eccezionali figure di Stati che la storia ricordi. Con la nostra Città-Stato dell'Età di mezzo, per esempio. Oppure anche con quell'altra Città-Stato, che fu Ginevra, la quale aveva per di più, al pari di Roma, il carattere di Ville-Église, come di recente la battezzò il Goyan, e che fu essa pure la minuscola capitale di una grande idea, e il centro di una collettività religiosa cosmopolita »⁽⁷⁰⁾.

Senonché, questi richiami e questi paragoni, pur affascinanti, non considerano che lo S.C.V., a differenza di tutti gli esempi storici proposti (e di altri che se ne possono fare) manca di un elemento determinante per ciascuno di essi: manca, cioè, di quel popolo che (ad esempio nelle Città-Stato, o a Ginevra) fece effettivamente la storia dei diversi centri, partecipandovi, dividendosi o unendosi, e vivendone sino in fondo fortune e declino; o manca (per riferirci alle più antiche teocrazie, o allo Stato Pontificio) di quel popolo che subì il peso, o la tirannia, della casta sacerdotale, e che si trovò privato di quei diritti e di quelle libertà cui pure anelava.

In altre parole, *lo Stato Vaticano è sostanzialmente privo di quell'elemento comunitario* che caratterizza un po' dovunque lo Stato-nazione. Sin dai primi progetti⁽⁷¹⁾ esso è concepito senza una comunità di popolo autonoma e stabile. E questa concezione si è perfezionata

⁽⁶⁹⁾ *Ibidem*, p. 173, 174, 175. Si è sottolineato ancora che « la legislazione religiosa (il *Codex juris canonici* cioè e le Costituzioni apostoliche) è formalmente assunta come diritto positivo dello Stato prima e sopra le altre sue leggi »; e infine che nello S.C.V. « la classe sacerdotale viene naturalmente ad assumere una posizione preminente in confronto agli altri cittadini ed a costituire una vera casta privilegiata » (*ibidem*, p. 178).

⁽⁷⁰⁾ F. RUFFINI, *Lo Stato della Città del Vaticano*, in *Scritti giuridici minori*, Milano 1936, vol. I, p. 298-299.

⁽⁷¹⁾ Sull'argomento, cfr. F. RUFFINI, *Lo Stato della Città del Vaticano*, cit., p. 324 ss., che riporta il progetto di soluzione della *questione romana* elaborato nel 1917 da Erzeberger, capo della propaganda austrogermanica durante il primo conflitto mondiale, e che prevede uno schema di *acquisto-perdita* della cittadinanza nello *Stato della Chiesa* in qualche modo anticipatore rispetto alle soluzioni del 1929.

nella disciplina del Trattato del Laterano e della Legge sulla cittadinanza e sul soggiorno emanata da Pio XI il 7 giugno 1929, che conviene richiamare qui nei suoi punti salienti. Per la legge del 1929 sono cittadini vaticani: *a*) i cardinali residenti nella Città del Vaticano o in Roma; *b*) coloro che risiedono stabilmente nella Città del Vaticano per ragioni di dignità, carica, ufficio od impiego (...); *c*) coloro che, anche indipendentemente dalle condizioni previste dalle due lettere precedenti, siano autorizzati dal Pontefice a risiedere stabilmente nella Città del Vaticano con concessione o con conservazione della cittadinanza, per ragioni da apprezzarsi sovranamente (art. 1). Sono del pari cittadini vaticani il coniuge, i figli, gli ascendenti ed i fratelli e le sorelle di un cittadino vaticano, purché siano secolui conviventi ed autorizzati a risiedere nella città del Vaticano, secondo le norme stabilite nei seguenti articoli (art. 2).

In buona sostanza, siamo di fronte ad una concezione *funzionale* della cittadinanza che spetta in ragione o dell'incarico ricoperto, o dello stretto vincolo familiare che unisce le persone al cittadino vaticano. E tale concezione funzionale è confermata, e potenziata, dalle norme sulla perdita della cittadinanza, dalle quali traspare la più chiara volontà di impedire un qualsiasi meccanismo di *stabilizzazione o espansione della popolazione*. Per l'articolo 4 della Legge vaticana del 1929, l'autorizzazione per il coniuge e i figli cessa di diritto: *a*) per il coniuge, se il matrimonio sia annullato o dispensato, oppure sia pronunciata la separazione coniugale; *b*) per i figli col raggiungimento dell'età di 25 anni, eccetto che siano inabili al lavoro e debbano essere a carico del cittadino vaticano; *c*) per le figlie col loro matrimonio. Per l'articolo 6, la cittadinanza si perde: *a*) dai Cardinali, quando per qualsiasi ragione cessino dal risiedere nella Città del Vaticano od in Roma; *b*) da qualsiasi cittadino coll'abbandono volontario della residenza in detta Città; *c*) dalle persone indicate nella lettera *b* dell'articolo 1, quando cessino dalla dignità, carica, ufficio od impiego, per il quale erano obbligati o autorizzati a risiedere nelle Città medesima ⁽⁷²⁾.

⁽⁷²⁾ Completa il sistema normativo l'articolo 9 del Trattato lateranense per il quale «in conformità alle norme del diritto internazionale sono soggette alla sovranità della Santa Sede tutte le persone aventi stabile residenza nella Città del Vaticano (...). Cessando di essere soggette alla sovranità della Santa Sede, le persone menzionate nel comma precedente, ove a termini della legge italiana, indipendentemente dalle circo-

Si deduce agevolmente da questa minuziosa e articolata disciplina la precisa volontà di escludere che lo S.C.V. abbia una propria *popolazione stabile* e virtualmente in espansione. La cittadinanza vaticana è sostanzialmente una *cittadinanza temporanea*, legata com'è alla funzione svolta, o ad un determinato legame familiare: tant'è che essa viene meno con la cessazione della carica, o con il raggiungimento di un limite di età, o con il matrimonio, o con la revoca della autorizzazione, e via di seguito⁽⁷³⁾. Si può quindi dire che quasi non esistono cittadini vaticani che vivano la propria cittadinanza con quella pienezza di rapporti che caratterizza ovunque le esperienze statuali⁽⁷⁴⁾. Ma se ciò è vero, altrettanto si può dire che perde ogni significato la qualifica dello S.C.V. come *Stato teocratico*, o ierocratico. Qualsiasi forma di Stato teocratico, del passato o dell'epoca contemporanea, è la risultante di un equilibrio raggiunto tra i diversi poteri, e le diverse componenti dello Stato e della comunità: un equilibrio a favore, appunto, di una Chiesa, o del clero, o della fede religiosa, ma a discapito della autonomia e dei diritti delle altre componenti, siano esse istituzionali, politiche o popolari. Senonché nello Stato della Città del Vaticano non c'è alcun equilibrio da raggiungere perché esiste una sola componente: quella religiosa e quella funzionale. Manca del tutto, anche materialmente, una realtà politica, una collettività stabile che possa vantare dei diritti verso lo Stato, che possa sentirsi *parte* dello Stato e di una comunità complessa.

In realtà, lo Stato vaticano, al contrario degli *Stati-nazione*, può considerarsi come uno *Stato-apparato privo dell'elemento comunitario* che svolge una sola funzione strumentale nei confronti di un sog-

stanze di fatto sopra previste, non siano da ritenere munite di altra cittadinanza, saranno in Italia considerate senz'altro cittadini italiani».

(73) È di singolare interesse l'articolo 7 della Legge vaticana sulla cittadinanza: «poiché la limitata estensione della Città del Vaticano non consente a tutti i discendenti e collaterali dei cittadini vaticani colle loro nuove famiglie di risiedere nella Città stessa, il Sommo Pontefice, nell'intento di incoraggiare la formazione di nuove famiglie e la procreazione della prole, si riserva, caso per caso, nel suo insindacabile apprezzamento sovrano, di prendere provvedimenti per le nuove famiglie che debbano abbandonare la Città del Vaticano, anche colla concessione, a condizione di favore, dell'uso di appartamenti di proprietà della Santa Sede nel territorio del Regno d'Italia».

(74) Non è superfluo sottolineare che, data l'esiguità del territorio vaticano, alcuni tradizionali servizi pubblici, come la scuola, non esistono, e che le vite dei familiari dei cittadini vaticani si svolge e si sviluppa normalmente sul territorio italiano.

getto, la Santa Sede, che lo trascende giuridicamente⁽⁷⁵⁾. In questo senso, se proprio si volesse fare un collegamento, si dovrebbe misurare la tipologia dei rapporti giuridici interni al Vaticano con quella di altre istituzioni, o enti esponenziali, confessionali nei quali il vincolo di appartenenza è condizionato dalla funzione che ciascuno vi svolge, e si esaurisce con l'esaurirsi di questa.

Ciò spiega, tra l'altro, perché ben difficilmente potrebbe porsi un problema di rivendicazione dei diritti di libertà religiosa ed eguaglianza giuridica all'interno dello S.C.V., dal momento che chiunque si trovi a voler seguire una diversa confessione religiosa, o a non condividere più gli orientamenti vaticani in uno o più campi, può abbandonare la carica che ricopre e fruire nuovamente della cittadinanza del suo Stato di origine e dei diritti che questo gli garantisce. In definitiva, se lo S.C.V., in quanto ente e strumento di cui si serve la Santa Sede per il raggiungimento delle proprie finalità, ha una ovvia strutturazione confessionale (al pari di enti e istituzioni di altre confessioni religiose), questa non ha nulla a che vedere con la realtà di uno *Stato teocratico* che, per esser tale, deve avere quei requisiti minimi (territorio, vita politica, popolazione) che si riscontrano in tutte le teocrazie storicamente conosciute⁽⁷⁶⁾.

12. *Possibilità di uno "speciale rapporto" tra Santa Sede (e S.C.V.) e istituzioni europee.*

A ben vedere, in conclusione, le scelte operate dalla Santa Sede nei confronti dei processi di integrazione europea sono state condizionate, com'è giusto e inevitabile, dall'evoluzione della politica internazionale della Chiesa cattolica. In particolare, nell'ambito di un

(75) Cfr. P. BELLINI, *Principi di diritto ecclesiastico*, Bresso, 1972, per il quale la Città del Vaticano va «intesa giustappunto come territorio organizzato in forma istituzionale statale sotto la sovranità del Papa» (p. 136).

(76) Ciò non vuol dire, naturalmente, che non esistano rapporti giuridici per i quali si pone il problema della tutela dei diritti e degli interessi degli individui. Basti pensare ai rapporti di lavoro che, tra l'altro, in Vaticano e negli enti dipendenti dalla Santa Sede (ma che instano in territorio italiano), riguardano cittadini vaticani ma anche (direi, soprattutto) cittadini italiani. Si tratta di una problematica comune ad altre realtà statuali, e ad altre *istituzioni di tendenza*, che non ha nulla a che vedere con l'ipotizzata qualifica di Stato teocratico cui si è fatto sin qui riferimento. Sui temi relativi ai rapporti di lavoro, cfr. L. SBOLCI, *Controversie di lavoro con Stati stranieri e diritto internazionale*, Milano 1987.

generale e costante favore per un cammino aggregante e teso allo sviluppo dei diritti umani e della sicurezza e delle istituzioni comunitarie, la Santa Sede ha operato scelte diverse sia in ragione delle diverse fasi storiche in cui queste sono state compiute, sia dei differenti tipi di processi di integrazione realizzati. Nei confronti del Consiglio d'Europa, e della Convenzione europea del 1950, la Santa Sede ha scelto il ruolo di osservatore, senza mai porre il problema né di un rapporto più stretto con il Consiglio, né di una adesione alla Convenzione. Nei riguardi delle istituzioni comunitarie, la scelta è stata prima di un *pieno riconoscimento diplomatico*, con l'accreditamento di un ambasciatore con rango di nunzio apostolico, e poi di un qualche adeguamento strutturale (a livello di conferenze episcopali e di organismi di studio) alla realtà comunitaria. Non si è mai posto, invece, il problema di un rapporto in qualche modo diretto o organico con le istituzioni dell'Unione europea, dimodoché lo S.C.V. deve a tuttoggi considerarsi una realtà territoriale di tipo *extracomunitario*. Invece, per quanto attiene alla C.S.C.E. (oggi OSCE), la Santa Sede ha scelto la strada della più diretta e piena adesione e partecipazione contribuendo in modo determinante alla elaborazione di documenti, scelte e decisioni, dell'Organizzazione, ed è rimasta membro *pleno iure* dell'OSCE (sia pure con la citata riserva e sottolineatura della propria "specificità") anche quando questa è divenuta organizzazione regionale dell'ONU.

Si può parlare, di conseguenza, di un certo *squilibrio* dell'odierno rapporto tra Santa Sede e processi di integrazione europea, soprattutto per il fatto che l'evoluzione storico-politica dell'Europa, dei rapporti internazionali, e della stessa politica vaticana fanno risaltare maggiormente la contraddizione tra la partecipazione *pleno iure* alla OSCE, e il rapporto di alterità nei confronti dell'Unione europea e del Consiglio d'Europa (oltreché di estraneità nei confronti della Convenzione europea del 1950). Tale contraddizione è accentuata dal fatto che negli ultimi decenni si sono venute progressivamente modificando le relazioni tra Vaticano e organizzazioni internazionali e si è venuta dilatando la partecipazione della Santa Sede a congressi, incontri, organismi internazionali volti ad elaborare documenti a favore dei diritti, e delle legittime istanze di categorie di persone, di aree geo-politiche. In questo senso, la Santa Sede è attualmente uno dei soggetti più attivi, sulla scena internazionale, nella difesa e promozione dei diritti umani e delle libertà della persona; ha aderito a convenzioni e trattati internazionali che comportano una *parità* di

condizioni tra Vaticano e altri Stati, e che sovente implicano la possibilità, o la necessità, di controlli da effettuare all'interno dello S.C.V.

Possiamo aggiungere, a questi elementi, il fatto che lo S.C.V. contrariamente a quanto ritiene una dottrina autorevole ma legata a schemi formalistici va considerato, anziché uno Stato teocratico, uno *Stato-apparato privo dell'elemento comunitario*, e quindi insuscettibile (almeno in parte) di entrare in collisione con il rispetto dei diritti fondamentali sanciti dalla Convenzione europea. Ed ancora, il fatto che *il carattere extracomunitario* dello S.C.V., quale oggi si deve registrare in rapporto all'Unione europea e alle sue istituzioni, tende a confliggere (oggi, e ancor più in futuro) con la prospettiva di legami comunitari crescenti tra i Paesi dell'Unione.

Come già accennato, queste considerazioni non devono far valutare come realistica l'ipotesi di una pura e semplice partecipazione (o adesione, o inserimento) dello S.C.V. alle istituzioni europee, o comunitarie, o alla Convenzione del 1950: una simile prospettiva colliderebbe a sua volta con le ragioni stesse dell'integrazione europea, e con la natura delle istituzioni comunitarie, essendo queste rivolte essenzialmente agli Stati-nazione che compongono il vecchio continente. Possono, però, suggerire delle opzioni intermedie che perseguano degli obiettivi storicamente possibili, e che attenuino il divario attualmente esistente nel rapporto tra Santa Sede e processi di integrazione europea. È questo un terreno assai interessante nel quale la ricerca scientifica, e la progettazione politica e giuridica, potranno in futuro coniugarsi per individuare e conseguire approdi più conformi al ruolo della Santa Sede in Europa e alla realtà delle cose.

