



Giovanni Barberini

(già ordinario di Diritto ecclesiastico e Diritto canonico nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Perugia)

Riflessioni sull'origine e sul significato dell'art. 24 del trattato lateranense

SOMMARIO: 1. I negoziati – 2. Il significato dell'art. 24 – 3. La neutralità e l'inviolabilità del territorio vaticano – 4. La partecipazione della Santa Sede alla Conferenza di Helsinki – 5. La Santa Sede, Potenza non politica, svolge attività politica nella comunità internazionale.

1 - I negoziati

L'interesse a riflettere sul contenuto di questa clausola del trattato del Laterano firmato l'11 febbraio 1929 nasce dal favore che il governo italiano mostrò per la partecipazione della Santa Sede alla Conferenza di Helsinki *pleno iure* dopo che era stato consegnato nel lontano 1969 al Consiglio per gli Affari pubblici della Chiesa (l'Ufficio della Segreteria di Stato vaticana competente per queste materie) il c.d. Appello di Budapest; vale a dire la presentazione dell'iniziativa che gli Stati membri del Patto di Varsavia, cioè i Paesi a regime comunista guidati dall'Unione Sovietica, avevano assunto per riunire tutti gli Stati europei, grandi e piccoli, a differente sistema sociale e politico, compresi gli Stati Uniti e il Canada, al fine di individuare i principi e le regole capaci di assicurare la sicurezza politico-militare e la cooperazione in Europa.

Nel 1929, stipulando il trattato lateranense, che poneva fine in modo definitivo e irrevocabile alla questione romana, contestualmente alle garanzie fornite dallo Stato italiano la Santa Sede ha assunto nell'art. 24 del trattato alcuni impegni di natura politica e giuridica. La norma, com'è noto, fu approvata e ratificata nei seguenti termini:

“La Santa Sede, in relazione alla sovranità che Le compete anche nel campo internazionale, dichiara che Essa vuole rimanere e rimarrà estranea alle competizioni temporali fra gli Stati ed ai Congressi internazionali indetti per tale oggetto, a meno che le parti contendenti facciano concorde appello alla sua missione di pace, riservandosi in ogni caso di far valere la sua potestà morale e spirituale.

In conseguenza di ciò la Città del Vaticano sarà sempre ed in ogni caso considerata territorio neutrale ed inviolabile”.



La dichiarazione aveva rilevanza nei confronti dell'Italia, della comunità internazionale nel suo complesso e nei confronti degli Stati terzi che ne prendevano atto esplicitamente o anche tacitamente.

Per far chiarezza sull'esatto significato della clausola, è importante riferirsi alla documentazione pubblicata e che è a disposizione degli studiosi; questo riferimento ci sembra necessario dato che essa può far luce su chi propose la dichiarazione e sul fine della proposta per un testo che poi avrebbe avuto un indubbio significato politico. Il risultato della rilettura dei documenti potrebbe contraddire quanto a lungo erroneamente si è ritenuto¹. Non intendiamo né possiamo svelare fatti sconosciuti e riteniamo che difficilmente possano venire alla luce nuovi documenti. Le due personalità che ci hanno lasciato utilissime, dettagliate e precise informazioni sui complessi negoziati, che ebbero inizio il 6 agosto 1926, sono Carlo Alberto Biggini e l'avv. Francesco Pacelli².

Anzitutto, una breve ricostruzione cronologica dei fatti. Il consigliere di Stato prof. Domenico Barone e l'avv. Francesco Pacelli furono incaricati rispettivamente dal capo del governo on. Mussolini e dal card. Gasparri, segretario di Stato, con lettere del 4 ottobre e del 6 ottobre 1926, di stabilire contatti e utili scambi di idee, di carattere non ufficiale ma confidenziale al fine di individuare le modalità più idonee per giungere ad una sistemazione dell'annosa questione romana³. Da alcuni primi incontri interlocutori di avvio, avvenuti prima del conferimento degli incarichi, era stato possibile constatare la volontà delle due parti di procedere prendendo atto dell'esistenza di condizioni favorevoli⁴.

¹ Fra la fine dell'800 e i primi due decenni del '900 la situazione di profondo contrasto fra Chiesa e governo italiano stava diminuendo d'intensità e i rapporti sembravano più distesi, grazie ad alcune fattori, nel senso che le due parti si stavano impegnando per affrontare con decisione e con realismo la questione romana. Fra i contatti che si registrarono furono rilevanti i colloqui che ebbero luogo a Parigi nel giugno 1919 fra il presidente del consiglio Orlando e mons. Cerretti della segreteria di Stato, che tuttavia non sortirono successo anche per le dimissioni del gabinetto Orlando: su quel periodo ampia trattazione in **P. SCOPPOLA**, *La Chiesa e il fascismo*, Laterza, Bari, 1976, p. 3 s., con molte indicazioni bibliografiche. Sulle vicende politiche italiane che prepararono e portarono ai Patti del Laterano si veda **A.C. JEMOLO**, *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni*, Einaudi, Torino, 1963, p. 431 s.

² **C.A. BIGGINI**, *Storia inedita della Conciliazione*, Garzanti, Milano, 1942 e **F. PACELLI**, *Diario della Conciliazione con verbali e appendice di documenti*, a cura di M. Maccarrone, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 1959.

³ **C.A. BIGGINI**, *Storia inedita*, cit., pp. 93-94.

⁴ Da molti mesi sia il capo del governo sia il papa avevano proceduto a manifestazioni di intendimenti il cui significato sembrava chiaro. In una lettera inviata



Sia la Santa Sede sia il governo italiano fin dall'inizio dei colloqui avevano posto condizioni pregiudiziali:

1. la Santa Sede rivendicava la piena ed esclusiva proprietà e sovranità sul territorio (il più piccolo possibile) che le sarebbe stato assegnato e che avrebbe dovuto formare lo Stato della Santa Sede, chiedeva che l'iniziativa doveva muovere dal governo italiano, che le trattative dovevano essere condotte nel più assoluto segreto e che ci si adoperasse perché fosse riconosciuta da parte delle altre nazioni la sovranità assoluta del papa sul territorio assegnato;

2. il governo italiano esigeva che la Santa Sede riconoscesse gli avvenimenti che erano culminati nella proclamazione di Roma capitale del regno d'Italia, che la Santa Sede formulasse una rinuncia esplicita a maggiori rivendicazioni territoriali e inoltre il governo si opponeva alla costituzione di un vero e proprio Stato pontificio.

Una questione centrale, fin dai primi colloqui, risultò essere la costituzione dello Stato della Santa Sede; l'opposizione del governo italiano, a vedere quasi uno Stato-Potenza nello Stato italiano, era però avvertita dalla Santa Sede come una *"sovrapposizione della sovranità dell'Italia a quella della Santa Sede"*⁵. Da quanto scritto dal Biggini, il consigliere Barone, riferendo a Mussolini il 30 agosto 1926 in merito all'assegnazione di territorio faceva notare che il papa

"aveva manifestato il pensiero che esso dovesse formare oggetto di una vera sovranità politica, perché la Santa Sede avrebbe dovuto essere costituita e riconosciuta come un vero e proprio Stato territoriale";

faceva però rilevare che, a suo giudizio, tale intendimento sarebbe stato abbandonato in quanto la sovranità statale non sarebbe risultata *"una garanzia di prestigio, sibbene la fonte di oneri sproporzionati ed insostenibili"*; il papa non pretendeva *"di avere sudditi legati alla Santa Sede da un vincolo di cittadinanza politica"* ma egli aspirava soltanto *"ad una sovranità, che garantisca il libero esplicamento del suo ministero spirituale"*. Per quanto

da Mussolini al ministro Rocco il 4 maggio 1926, tenuto anche conto di quanto Pio XI aveva scritto al card. Gasparri il 18 febbraio 1926, si diceva: *"... La Santa Sede ... reputa che una sistemazione soddisfacente dei rapporti tra la Chiesa Cattolica e lo Stato in Italia non possa conseguirsi, se non per via di accordo bilaterale ... È logico pertanto che il Governo Fascista giudichi con piena serenità le attuali manifestazioni della Santa Sede, e le reputi degne della più attenta considerazione"*. Dopo la stipulazione dei Patti, mons. Luigi Haver, un ecclesiastico che aveva dimestichezza di rapporti con Mussolini, come risulta da una lettera inviatagli dal prelado il 10 giugno 1929, scriveva che l'avv. Pacelli gli aveva a suo tempo riferito *"un'espressione del S. Padre, in cui il Sommo Pontefice aveva manifestato un lontano desiderio di addivenire ad un accordo con lo Stato italiano ..."* (C.A. BIGGINI, *Storia inedita*, cit., rispettivamente pp. 72-73 e 78).

⁵ F. PACELLI, *Diario*, cit., p. 12.



riguardava la rinuncia esplicita richiesta dal governo italiano il Barone osservava che Pio XI si sarebbe dimostrato disposto ad accettarla senz'altro nella sostanza⁶. Le posizioni su tali questioni ritenute fondamentali si stavano chiarendo e si profilava l'impressione che le posizioni si stessero avvicinando.

A questo punto, un momento importante di quella prima fase dei negoziati si ebbe il 26 ottobre 1926⁷, quando il papa, il card. Gasparri e l'avv. Pacelli pensarono di sbloccare la situazione, che poteva divenire un *impasse*, decidendo di avanzare una loro proposta. Presero atto che Mussolini avrebbe consentito ad ammettere la sovranità esclusiva della Santa Sede sul territorio da assegnarsi, ma che egli non ammetteva che la Santa Sede fosse da considerarsi uno

“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.”

e che non sarebbe stato sufficiente a tale scopo neutralizzare lo Stato della Santa Sede. Durante lo scambio di opinioni e di osservazioni che avvenne al massimo livello in Vaticano, si affacciò l'idea (l'espressione è dell'avv. Pacelli) che potesse essere la Santa Sede ad emettere una dichiarazione che garantisse il governo italiano. Senza che vi fosse una richiesta di Mussolini in tal senso, la Santa Sede avrebbe cioè dichiarato *“che essa non intende ingerirsi nelle competizioni fra gli Stati e non vuole essere trascinata da altri Stati ad immischiarsi in tali competizioni”*. In tal modo, utilizzando quasi la stessa espressione del capo del governo, si riteneva che l'on. Mussolini non dovesse avere difficoltà alla creazione del nuovo Stato della Santa Sede. Il papa consentiva di far sapere al capo del governo

“che la Santa Sede non ha mire temporalistiche e che vuole lo Stato temporale solo in quanto ritiene essere il medesimo uno strumento necessario per l'esercizio del potere spirituale”.

La proposta di dichiarazione venne comunicata la sera stessa telefonicamente a Barone il quale ritenne che essa potesse servire *“a trovare la soluzione soddisfacente”*. Questi intendimenti vennero trascritti nella prima minuta del trattato scritta dall'avv. Pacelli, con postille dettate dal papa, il 4 novembre 1926⁸. Della questione furono formulati un paragrafo per il preambolo del trattato e una norma:

⁶ C.A. BIGGINI, *Storia inedita*, cit. pp. 82-87.

⁷ F. PACELLI, *Diario*, cit., pp. 14-15.

⁸ F. PACELLI, *Diario*, cit., p. 210 s.



per il preambolo:

“... Che la S. Sede, dovendo la sovranità politica servirle solo come mezzo per il libero esercizio della sua potestà spirituale, ha manifestato il fermo proposito di non voler mai prendere parte a competizioni temporali fra gli Stati, né essere comunque dai medesimi sospinta ad intervenirevi; che quindi il territorio assegnato alla S. Sede dovrà essere trattato sempre come neutrale ed inviolabile ...”;

art. 12: *“Nell’ accettare quanto sopra, la S. Sede dichiara, in relazione alla sovranità che le compete anche nel campo internazionale, che Essa intende di continuare a rimanere estranea alle competizioni fra gli Stati dirette a fini temporali, e che pertanto, pur riservandosi di far valere la sua influenza morale e spirituale, non parteciperà a congressi internazionali in cui si agitano questioni politiche od economiche (o territoriali od economiche) (o territoriali o temporali) e non vuole essere sollecitata a simili partecipazioni. In conseguenza di ciò, il territorio assegnato alla S. Sede sarà in ogni evenienza considerato neutrale ed inviolabile”.*

Il 24 novembre 1926 un primo schema di trattato fu siglato da Pacelli e da Barone e fu rimesso alle rispettive autorità⁹.

Dalle annotazioni di cui disponiamo risulta con evidenza:

1°. che alla Santa Sede sembrava una contraddizione ammettere la piena ed esclusiva proprietà e sovranità sul territorio che le sarebbe stato assegnato, pur assai ridotto, senza poter parlare di Stato della Santa Sede (che poteva essere chiamato anche *“Città Papale”* o *“Città del Papa”*)¹⁰;

2°. che per il governo italiano l’ ammissione della creazione di uno Stato pontificio avrebbe significato il ritorno alla situazione esistente nel 1870 e questo non si poteva consentire;

3°. che il governo italiano non voleva che la Santa Sede fosse uno

*“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.”*¹¹;

4°. che allora bisognava garantire il governo italiano che non vi era nessun intendimento di ritorno alla situazione giuridica e politica esistente nel passato;

5°. che, pertanto, la Santa Sede era disposta (potremmo dire decisa) ad emettere una solenne dichiarazione sui reali intendimenti che

⁹ F. PACELLI, *Diario*, cit., p. 238 s.

¹⁰ F. PACELLI, *Diario*, cit., p. 21.

¹¹ F. PACELLI, *Diario*, cit., p. 14.



la muovevano rivendicando la necessità di dar vita ad uno Stato caratterizzato da obiettivi e da finalità particolari, vale a dire che esso doveva essere considerato come strumento necessario per l'esercizio del potere spirituale e per rendere visibile l'indipendenza del papa;

6°. che tali obiettivi e finalità potevano essere riassunti nell'impegno di non ingerirsi nelle competizioni fra gli Stati e di non voler essere "trascinata" in tali competizioni;

7°. che tale dichiarazione, posta nel preambolo e in una norma dello schema di trattato, doveva garantire il governo italiano, che non l'aveva chiesta ma che gli veniva offerta;

8°. che l'estraneità alle competizioni fra gli Stati dichiarata dalla Santa Sede non doveva intendersi come riferita a diretti interessi italiani che pur potevano risultare tutelati indirettamente e implicitamente.

L'estraneità alle competizioni fra gli Stati poteva essere riferita alle vicende che in quel periodo interessavano e che avrebbero ancor più interessato l'Europa, in particolare anche i rapporti dell'Italia con l'Inghilterra, la Francia, la Germania, l'Olanda, il Belgio, Stati che fra l'altro si erano impegnati a rispettare l'inviolabilità delle frontiere di Versailles, e poi la situazione in Spagna e in altri Stati dell'Europa centrale; in tale contesto anche l'Italia ne avrebbe beneficiato per la sua politica estera¹².

Così è nato l'impegno contenuto nell'art. 24 del trattato. Più volte si è affermato che la dichiarazione di estraneità fosse stata richiesta esplicitamente dal governo italiano a tutela dei suoi interessi, ma dai resoconti dei colloqui e dei negoziati questo non risulta, anzi, risulta il contrario. Peraltro, il Biggini che riporta ampiamente documenti di parte governativa nulla ha scritto in proposito¹³.

¹² Si veda "La Relazione sui vari Stati presentata al nuovo Pontefice Pio XI". *La Santa Sede nell'assetto internazionale dopo la grande guerra*, a cura di G.B. Varnier, Biblioteca della *Rivista di Studi politici internazionali*, Firenze, 2004; la Relazione offriva un significativo quadro della situazione esistente in Europa con l'indicazione di possibili controversie.

¹³ Mentre venivano condotte faticosamente le trattative da Barone e da Pacelli, una iniziativa del capo del fascismo, che mirava al monopolio dell'educazione morale della gioventù, rischiò di bloccare la fase negoziale. Pio XI, dinanzi alla prospettiva di una regolamentazione che egli riteneva del tutto lesiva degli interessi della Chiesa, assunse una posizione molto rigida. Altro grave motivo di conflitto furono le numerose violenze e devastazioni compiute da gruppi fascisti contro organizzazioni e circoli cattolici; tuttavia non sembrava che Pio XI fosse intenzionato a rompere le trattative mentre alla Santa Sede era confermato dal cons. Barone "il saldo proposito di Mussolini di dare in proposito piena soddisfazione alla S. Sede" (F. PACELLI, *Diario*, cit., p. 25).



Vogliamo anche dar conto di alcune altre questioni che furono definite durante i negoziati.

1. Dinanzi all'insistenza del papa di usare l'espressione "*Stato della Santa Sede*" o "*Città del Papa*" o "*Città Papale*", Mussolini propose di usare l'espressione "*Città del Vaticano*", come risulta dal resoconto del colloquio che l'avv. Pacelli ebbe con il cons. Barone il 2 dicembre 1926¹⁴.

2. Nell'ultima revisione che fece Pio XI del testo del trattato il 2 dicembre 1928 caddero sia il riferimento alla sovranità politica (non gradito al governo) sia il riferimento alla estraneità della Santa Sede alle competizioni temporali (proposto dalla Santa Sede) contenuto inizialmente nel preambolo¹⁵, che evidentemente sarebbe apparso come una inutile ripetizione del testo della norma sostanzialmente formulata allo stesso modo pur con modifiche formali e che sarebbe divenuta l'art. 24 del trattato.

3. Nel preambolo e nelle norme del trattato si parla sempre di "*Città del Vaticano*" (costituzione, confini, organizzazione, immunità, ecc.); soltanto nel progetto di trattato del 31 gennaio 1929, prima della firma, comparve all'art. 26.2 l'espressione "*Stato della Città del Vaticano*"¹⁶; probabilmente, dinanzi alle garanzie, ai riconoscimenti solenni operati dalla Santa Sede e al dichiarato carattere definitivo e irrevocabile dell'accordo il governo italiano cedette sulla questione del carattere statale della Città del Vaticano.

4. Dai documenti pubblicati dal ministero degli esteri italiano risulta che Mussolini, in data 8 febbraio 1929, autorizzò i rappresentanti diplomatici italiani all'estero a comunicare ai ministri degli esteri degli Stati in cui erano accreditati che a breve sarebbe stato firmato un trattato fra Italia e Santa Sede che avrebbe eliminato la questione romana; la comunicazione doveva essere fatta "*a semplice titolo di cortesia*"¹⁷. Comunque, risultava molto ampio e diffuso il favore internazionale per l'imminente conciliazione.

Ci poniamo un interrogativo:

- dato il riconoscimento da parte dell'Italia della sovranità della Santa Sede nel campo internazionale,

¹⁴ F. PACELLI, *Diario*, cit., p. 32.

¹⁵ F. PACELLI, *Diario*, cit., p. 384.

¹⁶ F. PACELLI, *Diario*, cit., p. 484.

¹⁷ Ministero degli Affari Esteri, Commissione per la pubblicazione dei documenti diplomatici, *I documenti diplomatici italiani*, VII serie, vol. VII, Istituto poligrafico dello Stato, Roma, 1970, documento 240. Alla fine del 1928 erano iniziate le trattative ufficiali che dovevano risolvere le ultime questioni. Il cons. di Stato Barone morì il 4 gennaio 1929 senza poter vedere il risultato conclusivo dei negoziati condotti con passione, con pazienza e con grande perizia. Da quel momento i testi vennero rivisti, discussi e definiti in colloqui diretti fra il capo del governo e l'avv. Pacelli.



- dato il riconoscimento della piena ed esclusiva sovranità sul territorio della Città del Vaticano per il quale sarebbe stato poi usato il termine "Stato",

- dato il riconoscimento del diritto di legazione attivo e passivo secondo le regole del diritto internazionale,

aveva senso una esplicita dichiarazione di estraneità alle competizioni temporali?

Per quanto concerne la costituzione della Città del Vaticano sul territorio che veniva assegnato in esclusiva proprietà e sovranità della Santa Sede, ma che secondo la legge delle guarentigie era stato sempre nel godimento del pontefice, il governo italiano in pratica accettò la tesi del papa secondo cui il lembo di territorio in questione avrebbe costituito il segno della sua indipendenza. In seguito si spenderà qualche parola sul carattere neutrale del territorio della Città del Vaticano. Ma la costituzione dello Stato vaticano occupò molto i giuristi e le riviste specializzate di mezzo mondo. Le critiche furono numerose per quello che era considerato un qualche cosa di anormale, nato con una procedura discutibile da un punto di vista tecnico-giuridico, un *mirabile monstrum* e furono riportate ampiamente in uno scritto di Francesco Ruffini, raffinato giurista e profondo studioso di scienze storiche, che riferiva delle opinioni di autorevolissimi studiosi, di diverse convinzioni, come Jemolo, Arangio Ruiz, Donati, Liermann, Raeber, Anzilotti, Delos, Rousseau, Siotto-Pintor, Checchini e molti altri¹⁸.

Accanto a questi specialisti non possiamo non ricordare quanto scriveva, da altri punti di vista, mons. Domenico Tardini, poi autorevole esponente della Curia romana e segretario di Stato, l'11 febbraio 1934 nel suo Diario con il suo stile graffiante. Riportiamo qualche valutazione e qualche riflessione.

"Ricordo ancora, come ieri, le feste di cinque anni fa. Fu una vera esplosione di entusiasmo popolare: spontaneo, sincero, grandioso. Chi ha vissuto quei giorni non potrà più dimenticarli. Ma ben presto si vide che gli eventi umani, anche i più grandi, recano con sé imperfezioni e piccolezze. Oggi a distanza di cinque anni è possibile fare una visione e un apprezzamento più sereno e più completo. Fu un bene la sovranità del Pontefice. Ma fu un bene l'organizzazione data a questo Stato, così minuscolo e così presuntuoso".

Seguivano espressioni molto dure per tutto ciò che si annidava nel tessuto della Città del Vaticano.

¹⁸ F. RUFFINI, *Lo Stato della Città del Vaticano. Considerazioni critiche*, in *Scritti giuridici minori*, I, Giuffrè, Milano, 1936, p. 297 s.



“Liquidare la questione romana fu senza dubbio un gran bene per l’Italia Ma fu davvero vantaggioso il Concordato, cioè un vero e proprio patto bilaterale” e tale “da dare ad ogni piè sospinto la possibilità di dissidi e di lotte? ... E come sostenere quell’asserito legame inscindibile tra Concordato e Trattato: simul stabunt et simul cadent? È proprio quello che non posso capire. La questione della libertà del Papa potrebbe soltanto riaprirsi quando fosse toccata la sua indipendenza e sovranità, cioè quando fosse oppugnato il Trattato ...”.

Poi, negando l’importanza del Concordato per la libertà del papa, il prelado faceva una valutazione contro corrente, affermando che dal 1870 in poi di fronte all’estero la garanzia più certa dell’indipendenza del papa fu la sua rottura con l’Italia.

“Avrà forse la Provvidenza mutato le sue vie secondo i tempi nuovi? Ovvvero si è sbagliata la Santa Sede? In questo secondo caso il rimedio, se le vie della Provvidenza possono essere prevenute nel nostro povero giudizio, non potrebbe essere che questo: conservazione del Trattato, fine del Concordato con conseguente freddezza di rapporti, almeno di rapporti esteriori”¹⁹.

Oggi però lo Stato vaticano esiste ed opera nella comunità internazionale per quanto gli compete e per quanto ritiene di far valere i suoi interessi.

Dobbiamo ricordare brevemente un altro fatto che si pose dopo la firma del trattato. Assai interessante è il contenuto del lungo dispaccio inviato dall’ambasciatore Paulucci de’ Calboli Barone, sottosegretario generale della Società delle Nazioni, al capo del governo (15 febbraio 1929) nel quale si riferiva che nell’ambiente responsabile della Società delle Nazioni si sarebbe vista con favore la registrazione del trattato presso di essa, anche se si escludeva che la Santa Sede potesse partecipare alla Società delle Nazioni, un evento che sembrava escluso dallo stesso Pio XI. Il sottosegretario agli esteri Grandi fece giungere all’ambasciatore Paulucci (16 febbraio 1929) un dispaccio con le “*direttive*” di Mussolini sulla questione:

“Il Governo Italiano non desidera (dico non) che l’accordo lateranense sia registrato alla S.d.N. La S.d.N. non c’entra ... Nel Trattato fra l’Italia e la Santa Sede Ginevra non c’entra né ci deve entrare ... La cosa è importante e delicata”²⁰.

¹⁹ C.F. CASULA, *Domenico Tardini (1888-1961). L’azione della Santa Sede nella crisi fra le due guerre*, Edizioni Studium, Roma, 1988, pp. 294-295.

²⁰I documenti diplomatici italiani, cit., documenti 253 e 258.



I Patti non furono registrati. Questa direttiva nel pensiero di Mussolini doveva convivere con la comunicazione che egli aveva voluto che fosse fatta ai governi esteri, ma sembrerebbe che il Patto fra Italia e Santa Sede dovesse costituire un rapporto con rilevanza soltanto o soprattutto bilaterale.

Crediamo che la ferma presa di posizione del governo italiano, contraria alla registrazione, si possa spiegare in primo luogo con un riferimento all'impegno assunto dalla Santa Sede nell'art. 24; messa fuori con propria decisione dalle competizioni temporali, non avrebbe avuto molto senso, così si pensava, l'avallo della S.d.N. In secondo luogo, non si poteva sottovalutare la volontà del governo di sostenere il principio già enunciato secondo cui la Santa Sede avrebbe dovuto interessarsi di problemi religiosi e morali; in terzo luogo, si potrebbe ipotizzare che il testo della dichiarazione contenuta nell'art. 24 del trattato, proposto dalla Santa Sede per garantire il governo italiano, era utilizzato nel modo più ampio a tutela di tutti i possibili interessi italiani. Al fondo della questione si poteva forse leggere una permanente diffidenza di Mussolini nei confronti di quella che poteva essere la futura linea politica della Santa Sede²¹. Nei fatti però, pur escludendo la registrazione del trattato alla S.d.N., la Santa Sede appariva dopo l'11 febbraio 1929 dinanzi alla comunità internazionale come un soggetto sovrano.

2 - Il significato dell'art. 24

Con la dichiarazione in esame la Santa Sede, in quanto soggetto sovrano anche nel campo internazionale, ha assunto un impegno che ha dato vita ad una condizione che costituisce una formale autolimitazione della capacità giuridica della stessa Santa Sede a livello internazionale, tenuto conto della propria natura e dei propri interessi. Ciò significa che *"in relazione alla sovranità che le compete anche nel campo internazionale"*, vale a dire in forza della sua potestà sovrana (sovranità interna ed esterna), la Santa Sede ha assunto una decisione. Questo un soggetto sovrano lo può fare: si pensi alle dichiarazioni di estraneità alle competizioni politiche che molti Stati hanno emesso in ragione dei

²¹ Va tenuto presente che nella vicenda forse entrava la *ratio* della clausola dell'art. 15 del Patto di Londra del 1915 voluta dal governo Salandra con la quale la Francia, la Gran Bretagna e la Russia si erano impegnate a sostenere ogni opposizione fatta dall'Italia a qualsiasi proposta diretta a far partecipare un rappresentante della Santa Sede in qualsiasi negoziato di pace o negoziato volto a risolvere le questioni derivanti dalla guerra.



principi ispiratori del proprio sistema socio-politico e dei propri interessi. In sostanza, l'art. 24 sancisce:

- l'estraneità della Santa Sede alle c.d. competizioni temporali, cioè ai conflitti, alle controversie, alle rivendicazioni territoriali, alle crisi regionali, ecc.

- la riserva espressa della Santa Sede, riconosciuta dal governo italiano, di poter intervenire per svolgere la sua missione di pace fra le parti contendenti a condizione che esse fossero d'accordo,

- la neutralità e l'inviolabilità del territorio vaticano a conferma della estraneità affermata alle competizioni temporali²².

La dottrina giuridica vicina alla canonistica più tradizionale ha inteso attenuare l'ampiezza di una c.d. autolimitazione della capacità giuridica internazionale della Santa Sede espressa nella formula dell'art. 24.1. Commentava il d'Avack:

"Gli è infatti che, specie nell'ordine dei rapporti internazionali, è ben scarsa la materia la quale, sulla base della dottrina cattolica, possa considerarsi di pretta natura temporale e politica e non rientri, per lo meno indirettamente, nell'ambito delle res spirituales o delle res con esse comunque connesse ed attinenti e per la quale quindi la S. Sede non abbia già iure proprio ac nativo ex ipsa ordinatione divina, diritto di ingerenza e partecipazione, anzi, come dirò, di vera e propria supremazia".

L'Autore ricordava in proposito quanto affermato dai canonisti secondo i quali i comuni negoziati diplomatici o riguardano la stessa religione o la pace comune, che è una questione quasi spirituale, da considerare secondo le norme della giustizia e del bene comune, ricordando che il supremo custode e giudice della giustizia è lo stesso pontefice. Di qui la conseguenza per cui gli si riconosceva un diritto di intervento diplomatico nelle questioni temporali della società civile affinché esse fossero conformi alle regole della giustizia²³.

²² **G. BARBERINI**, *Chiesa e Santa Sede nell'ordinamento internazionale*, Giappichelli, Torino, 2^a ed., 2003, p. 83 s.

²³ **P.A. D'AVACK**, voce *Santa Sede*, in *Novissimo digesto*, vol. XVI, p. 525. L'"ortodossissimo" Delos, come lo definiva il Ruffini nello scritto già citato, che pur attribuiva allo Stato vaticano, sempre secondo Ruffini, "l'amena qualifica di semplice 'pied-à-terre' della Santa Sede nel terreno", riteneva, commentando l'elemento dell'estraneità, che la dichiarazione in esame "applique au domaine international la doctrine fameuse du Pouvoir indirect ... Elle comporte à la fois une profession de désintéressement à l'égard des affaires temporelles, et l'affirmation d'un droit de contrôle et d'intervention, motivée par des motifs religieux et moraux" (**J.T. DELOS**, *Le Traité du Latran* (11 février 1929) et la situation juridique nouvelle de la Papauté, in *Revue générale de droit international public*, 1929, p. 464).



È impossibile accogliere oggi un siffatto primato pontificio nella comunità internazionale. Che il pontefice romano sia ascoltato o possa influenzare decisioni e comportamenti in sede internazionale, è facilmente rilevabile; sostenere che egli possa rivendicare ancor oggi lo *ius* e che la comunità internazionale glielo riconosca riteniamo sia storicamente e concettualmente errato, non soltanto per la concezione dello Stato moderno, per il diritto internazionale codificato e per la prassi degli Stati, ma anche sulla base del magistero del Vaticano II, dello stesso insegnamento pontificio nell'epoca contemporanea e delle prese di posizione della diplomazia della Santa Sede, la quale sa bene che nell'epoca contemporanea lo stesso problema della pace fra i popoli e fra gli Stati è certamente un problema morale ma che non può prescindere da un esame attento delle situazioni politiche.

Senza nessuna forzatura il testo dell'art. 24.1 va inteso nel senso che la Santa Sede intende rimanere estranea alle controversie di carattere politico e/o militare e alle istanze internazionali ad esse collegate. In questo intendimento, può rientrare lo *status* della Santa Sede che non è membro a pieno titolo, ma solo osservatore, alle Nazioni Unite, all'UNESCO e nel Consiglio d'Europa. Viene fatto salvo nella previsione dell'art. 24.1 l'intendimento di far valere la sua autorità morale – che è anche certamente politica – se richiesta nel caso di mediazioni e di arbitrati²⁴. In altre parole, nel trattato la Santa Sede non rinuncia a svolgere un ruolo *super partes*, ciò che peraltro risponde alla sua natura, e si obbliga a non schierarsi in favore di una parte e a non operare in favore di essa.

Nell'epoca contemporanea l'estraneità alle competizioni, alle controversie e ai conflitti di carattere politico fra gli Stati è soltanto un momento nella vita ampia e complessa della comunità internazionale; anche questo consente di concepire la previsione dell'art. 24.1 in senso positivo, appunto, come affermazione di imparzialità piuttosto che in senso negativo come generale autolimitazione. V'è tuttavia da rilevare che imparzialità non vuol dire impossibilità o incapacità per la Santa Sede di partecipazione attiva alla vita della comunità internazionale, cioè di assumere posizioni politiche, ovvero impossibilità o incapacità

²⁴ Va ricordata l'iniziativa, autorevole e decisa, assunta dalla Santa Sede per risolvere con una mediazione la controversia sul Canale del Beagle fra Cile e Argentina conclusa con la firma di un trattato il 29 novembre 1984: in proposito, **S. FERLITO**, *La Santa Sede e il mantenimento della pace: il caso del Beagle*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1-2, 1985, p. 60 s.



di intervento, con modalità conformi alla sua natura, anche a sostegno di posizioni di altri soggetti nella vita internazionale. Tutt'altro²⁵.

Un banco di prova particolarmente rilevante e molto difficile della imparzialità della Santa Sede si è avuto nell'ultimo conflitto mondiale durante il quale la Chiesa, stretta fra le potenze belligeranti ma con essa, per titoli diversi, tutte collegate e dialoganti, ha dispiegato significativi sforzi per affermare, dimostrare e far accettare la propria imparzialità dinanzi ai regimi comunista e nazista persecutori della Chiesa; imparzialità che, peraltro, non poteva non suscitare discussioni, soprattutto per la mancanza di decise prese di posizione su questioni drammatiche come l'esistenza dei campi nazisti di sterminio. Non possiamo qui discutere tali questioni che hanno visto ormai da molto tempo interessanti approfondimenti da parte degli studiosi, insieme a polemiche e anche accuse contro l'attitudine del papa Pio XII, che avvertiva fortemente l'esigenza di apparire imparziale nei confronti della Germania e dell'Unione Sovietica durante la seconda guerra mondiale. In proposito, la letteratura è già ampia, come pure è già estesa la documentazione pubblicata anche da parte della stessa Santa Sede²⁶.

Ricordiamo che in un ampio intervento a metà degli anni settanta, mons. Casaroli, autorevolissimo diplomatico della Santa Sede, abilissimo negoziatore e poi segretario di Stato con Giovanni Paolo II, allargando la prospettiva e volendo sottolineare il carattere positivo della posizione della Santa Sede, precisava che, data tale posizione,

“si stabilisce, così, quasi naturalmente, un dialogo che si sviluppa appunto nell'esercizio – da una parte – nel riconoscimento e nell'accettazione – dall'altra – di una autorità non coinvolta nei contrasti di interessi inevitabili nella convivenza fra popoli e Stati: a tutti amica, come solo può esserlo chi, senza perseguire propri interessi temporali si preoccupa di quelli legittimi, che a tutti sono comuni”.

²⁵ Una conferma di tale interpretazione si può vedere nell'Accordo fondamentale stipulato dalla Santa Sede con lo Stato di Israele nel 1993; è interessante notare che la Santa Sede ha ripreso nella sostanza la formulazione contenuta nell'art. 24.1 del trattato lateranense per dichiarare, *“a motivo del suo stesso carattere”*, il suo impegno a rimanere *“estranea a qualsiasi conflitto puramente temporale”* per quanto concerne *“i territori disputati e le frontiere non definite”*. Riaffermava però *“il diritto a esercitare il proprio magistero morale e spirituale”* (art. 11.2).

²⁶ Il riferimento è, in particolare, alla collezione *Actes et Documents du Saint-Siège relatifs à la seconde guerre mondiale*, a cura di P. Blet, A. Martini e B. Schneider, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano. Si veda anche P. BLET, *Pie XII et la Seconde Guerre mondiale d'après les archives du Vatican*, Perrin, Paris, 2000; G. MICCOLI, *I dilemmi e i silenzi di Pio XII*, Rizzoli, Milano, 2000.



Riconoscendo la difficoltà della posizione di estraneità propria della Santa Sede, Casaroli ammetteva che un

“motivo di perplessità o di obiezione” può essere causato “da quello che può sembrare una posizione voluta di neutralità, di equidistanza fra le parti o i blocchi in contrasto: quasi che essa non voglia comprometersi nel giudizio sulla giustizia della causa dell’uno o dell’altro contendente ...”.

Ma poi, chiariva che la preoccupazione della Santa Sede

“normalmente – e salvo situazioni speciali – non è qui, tanto, di ‘far giustizia’ ..., quanto di aiutare a ‘fare la pace’; senza disattendere, naturalmente, anzi sostenendo nel miglior modo possibile non solo i principi, ma anche, concretamente, le ragioni della giustizia”²⁷.

Dunque, imparzialità o neutralità? Un concetto di neutralità, internazionalmente inteso, difficilmente può essere riferito alla Santa Sede. Si deve ricordare ciò che diceva Pio XII nel 1953:

“La Chiesa rimane neutrale o, meglio ancora, poiché questo termine è troppo passivo e ambiguo, imparziale e indipendente. La S. Sede non si lascia prendere a rimorchio da alcuna potenza o gruppo di potenze politiche, anche se si afferma mille volte il contrario. Può talvolta avvenire, a seguito delle circostanze, che la strada della S. Sede incontri quella di una potenza politica. Ma per quanto riguarda il punto di partenza e il fine del loro cammino, la Chiesa e il suo Capo supremo seguono la loro fede ...”²⁸.

Si può, in sostanza, dire che la Santa Sede rifiuti la qualifica di potenza o soggetto neutrale nella comunità internazionale soprattutto se consideriamo il contesto politico che ha interessato l’Europa e, di riflesso, gli altri continenti, dopo la seconda guerra mondiale quando sulla comunità internazionale piombarono eventi e situazioni che divisero i popoli in blocchi politico-militari, che crearono condizioni pericolosissime di guerra fredda e che, avuto inizio l’armamento nucleare, posero all’umanità in modo gravissimo il problema della sopravvivenza.

3 - La neutralità e l’invulnerabilità del territorio vaticano

²⁷ Conferenza tenuta a Roma nella sede della SIOI, il 10 dicembre 1974, in *La comunità internazionale*, 1974, pp. 605 e 607-608.

²⁸ In *Acta Apostolicae Sedis*, XLV (1953), p. 400.



Nello stesso art. 24, al II c., con un rapporto di consequenzialità con quanto dichiarato nel comma precedente, è stato sancito che *“la Città del Vaticano sarà sempre ed in ogni caso considerata territorio neutrale ed inviolabile”*: una previsione il cui collegamento logico con la precedente previsione è stato evidenziato ricordando che tutto faceva parte della garanzia generale che la Santa Sede intendeva dare al governo italiano al fine del riconoscimento di un carattere statale della Città del Vaticano. Alla base dei due impegni v'è l'esigenza di manifestare la piena e visibile indipendenza della suprema istituzione della Chiesa. Lo Stato della Città del Vaticano non è uno Stato fine a se stesso, ha un intrinseco carattere strumentale per la libera attività degli organi centrali di governo della Chiesa cattolica; è uno *“Stato atipico”*, come è stato definito da Giovanni Paolo II a proposito della qualificazione da riservare all'entità statale vaticana²⁹.

Noi crediamo che vana sia la ricerca di altre specifiche qualificazioni da riservare a questa realtà statale veramente *“atipica”*.

Va rilevato che il trattato lateranense non parla espressamente della sovranità dello Stato vaticano, ma viene esplicitamente espresso il riconoscimento di questo Stato sotto la sovranità del sommo pontefice da parte dell'Italia. Tuttavia, per tale Stato pur *“atipico”*, ma da considerarsi come un'organizzazione politica pienamente sovrana, viene rivendicata anche una soggettività internazionale distinta rispetto a quella della Santa Sede e/o della Chiesa. Nella dottrina sia ecclesiasticistica che internazionalistica si è discusso molto su tale questione non soltanto a seguito della riconosciuta atipicità dello Stato vaticano ma anche, in particolare, a causa del rapporto del tutto peculiare che intercorre fra Santa Sede e Stato della Città del Vaticano.

Sarebbe superfluo, dopo quello che è stato detto in precedenza, tentare di approfondire la questione del possesso da parte dello Stato vaticano dei tradizionali elementi costitutivi di uno Stato (sovranità, popolo e territorio): Più importante in questa sede è ricordare che con il trattato lateranense si è voluta costituire una entità statale con una sua soggettività internazionale pur con una capacità giuridica limitata³⁰.

²⁹ Lettera al card. Casaroli, segretario di Stato, del 20 novembre 1982, in *Enchiridion vaticanum*, 8, p. 346 s.; si veda G. BARBERINI, *Chiesa e Santa Sede*, cit., p. 103 s.; G. DALLA TORRE, voce *Vaticano (Stato della Città del)*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XXXII.

³⁰ Successivamente al 1929 sono stati conclusi vari accordi fra Italia e Stato della Città del Vaticano per le materie dove più evidenti risultavano gli interessi dell'entità territoriale. Ricordiamo anche che i rapporti giudiziari si svolgono secondo le procedure del diritto internazionale e che, a parte quanto disposto nel trattato lateranense, la personalità giuridica dello Stato vaticano è stata esplicitamente riconosciuta in accordi internazionali vigenti, quali il concordato con la Repubblica



Lo Stato vaticano gode dello *status* internazionale di Stato neutralizzato (art. 24.2 del trattato lateranense), non soltanto espressamente riconosciuto dall'Italia, ma riconosciuto, almeno implicitamente, dalla generalità degli Stati.

Per la Città del Vaticano, che è uno Stato come tale riconosciuto dall'Italia, è previsto un limite giuridico che essa viene ad incontrare nella sua attività internazionale con la dichiarazione di neutralità, assoluta e permanente, contenuta appunto nel trattato lateranense e che si configura come un impegno di neutralizzazione in conseguenza della affermata estraneità della Santa Sede alle competizioni temporali; per comprendere bene il significato del II comma della norma del trattato va tenuto presente quanto si è detto sull'origine dell'impegno assunto dalla Santa Sede.

È un impegno *erga omnes*. La Santa Sede ha assunto un impegno anche nei confronti dell'intera comunità internazionale. Secondo le regole del diritto internazionale, non è detto che la neutralità dichiarata di un soggetto sia rispettata da tutti gli Stati; la neutralità dello Stato vaticano viene rispettata considerata l'autorità morale della Santa Sede, dato il particolare significato dell'impegno e data la specifica natura del soggetto dichiarante. Va anche detto che soltanto l'Italia avrebbe il diritto di chiedere gli adempimenti connessi allo stato di neutralità, avendo stipulato il trattato con la Santa Sede.

Crediamo che tale impegno dipenda soprattutto dal fatto che sia rilevante il rapporto strumentale e subordinato esistente fra Stato della Città del Vaticano e Santa Sede cui presiede lo stesso romano pontefice; D'altra parte, lo Stato vaticano attuale non può essere assimilato allo Stato pontificio dei secoli scorsi stante la dichiarata finalità perseguita con la sua costituzione.

La neutralità sia in tempo di pace che in tempo di guerra, riferita al territorio, ha un senso, pur trattandosi dello Stato vaticano: ha il significato generale di impegno della Santa Sede ad escludere comunque l'utilizzazione dello Stato da parte di altre potenze e il suo coinvolgimento in caso di vicende belliche³¹.

Dominicana del 1954 e la convenzione con il Venezuela del 1964. Altri accordi sono stati conclusi con altri Stati e con Organizzazioni internazionali. Inoltre, lo Stato della Città del Vaticano è parte di molte convenzioni e accordi stipulati nell'ambito di Organizzazioni internazionali concernenti materie c.d. tecniche o esigenze di funzionamento dell'entità territoriale. Ma in proposito va precisato che da lungo tempo ormai è la Santa Sede che negozia e che stipula in nome e per conto dello Stato vaticano.

³¹ Si veda N. RONZITTI, voce *Neutralità*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XX.



4- La partecipazione della Santa Sede alla Conferenza di Helsinki

Fu legittima la risposta positiva della Santa Sede alla proposta contenuta nell'Appello di Budapest nel 1969? Fu legittimo il favore manifestato dal governo italiano alla partecipazione della Santa Sede all'assise di Helsinki tenuto conto dell'art. 24 del trattato lateranense? Le risposte a questi interrogativi ci indicano con chiarezza quanto fosse diverso il contesto politico contemporaneo dal contesto politico nel quale nacque l'accordo fra Santa Sede e governo italiano e, quindi, anche il significato della dichiarazione di cui all'art. 24 del trattato lateranense.

È fondamentale la testimonianza di mons. Casaroli che fu protagonista nei lavori della Conferenza³². La posizione della Santa Sede era difficile e richiedeva un grande equilibrio politico soprattutto mettendo a confronto l'art. 24 del trattato e la realtà politica internazionale che mostrava al momento una indubbia competizione fra gli Stati che mons. Casaroli così riassumeva:

“Due blocchi - raggruppati attorno alle due Superpotenze mondiali – profondamente contrapposti, territorialmente e militarmente imponenti, sospettosi l'uno nei confronti dell'altro, dei suoi intenti, dei suoi piani, tesi nello sforzo di non venirsi a trovare in condizione di inferiorità, e di essere possibilmente in situazione di superiorità in termini di potenza: decisi ad aumentare - pertanto – ed a perfezionare il proprio armamento, particolarmente quello atomico, di trovare dei sistemi di difesa contro l'armamento dell'altro e dei mezzi per eludere tali difese”.

Quanto all'invito, Casaroli ha osservato:

“Il passo, per quanto spiegabile formalmente con il fatto che la Città del Vaticano entra nel novero degli Stati europei (un mini-Stato, per dir la verità, nel senso più stretto del termine), non poteva non apparire singolarmente eloquente, provenendo dai Paesi di quel Patto e non nascondendosi, da loro parte, che l'interesse ad una positiva risposta riposava non tanto sul vantaggio di avere un consenso in più, adatto a “far numero”, quanto sul prestigio della Santa Sede, quale potere morale, in Europa come fuori d'Europa, e quindi sull'importanza di una sua favorevole presa di posizione”.

³² Conferenza tenuta a Roma il 5 marzo 1976 nella sede del Centro Alti Studi della Difesa, *Nella Chiesa per il mondo. Omelie e discorsi*, Rusconi, Milano, 1987, p. 359 s. Per una trattazione generale, **G. BARBERINI**, *Pagine di storia contemporanea. La Santa Sede alla Conferenza di Helsinki*, Cantagalli, Siena, 2010.



Mons. Casaroli teneva a sottolineare che il prestigio di cui godeva la Santa Sede era più rilevante del riconoscimento del carattere statale della Città del Vaticano. Poi faceva notare che

“alla Santa Sede veniva a porsi così il problema della valutazione di un’iniziativa destinata, e per il suo stesso contenuto e per le profonde divisioni europee, a provocare divergenze altrettanto profonde di apprezzamenti e di reazioni. Ma, più a monte, la Santa Sede doveva rispondere ad un altro interrogativo: quello, cioè – da un lato – del suo titolo a prender posizione (prima ancora che parte, eventualmente) in simile materia e – dall’altro lato – della opportunità di farlo, ov’anche il titolo non mancasse”.

A proposito dell’invito che, non va dimenticato, veniva dagli Stati comunisti, Casaroli ha osservato:

“Ciò ha fatto oggetto di apprezzamenti, o almeno di impressioni, contrastanti: vedendovi alcuni un’affermazione ed un riconoscimento altamente significativo del ruolo della Santa Sede nella vita internazionale; giudicandolo altri una ‘commistione’ indebita e pregiudizievole del sacro col profano, atto più ad obnubilare che ad illustrare ed a rafforzare la missione propria della Santa Sede, centro della Chiesa Cattolica, nei confronti della stessa vita politica dei popoli, ivi compresi i loro rapporti sul piano internazionale ... Perciò la Santa Sede, sciogliendo la riserva posta all’inizio, decise di partecipare come membro di pieno diritto e piena responsabilità alla Conferenza, a condizione di essere accolta quale essa è, cioè una Potenza non politica, il che comportava per essa ... di dover astenersi dal prendere posizione in ‘problemi concreti di carattere politico’ (pur restando disponibile ad agire affinché eventuali punti di vista diversi possano avvicinarsi e convergere insieme ... Il motivo, l’interesse fondamentale che hanno convinto la Santa Sede a partecipare alla Conferenza di Helsinki era dunque di dare - nella forma e nella misura ad essa propria e possibili – il suo contributo alla causa della pace in Europa”.

Mons. Casaroli ricorda anche che la Santa Sede, con una lettera del segretario di Stato vaticano card. Villot del 18 ottobre 1972, aveva dato istruzioni al Pro-Nunzio apostolico a Helsinki, che avrebbe partecipato ai lavori,

«di meglio accertare, in maniera discreta, “se e in quale misura vi fosse convergenza di consensi, di attese, di desideri per quel che riguardava la partecipazione della Santa Sede” ... L’esito del sondaggio fu del tutto positivo, nessuna riserva risultò da parte di nessun Paese; al contrario, si manifestò esplicito il consenso di una larga maggioranza, mentre caldi



inviti od incoraggiamenti furono rinnovati, in particolare da parte di alcuni Paesi».

La risposta comunque positiva della Santa Sede all'iniziativa, vedendo nella progettata conferenza la riunione di 'tutta' l'Europa, "fu il frutto di una scelta meditata", ricordava mons. Casaroli in una conferenza tenuta a Linz nel 1977,

"preceduta da una riflessione non priva di qualche dubbio ed esitazione"; perché la Santa Sede avrebbe dovuto partecipare trattandosi di una assise di Stati "con connotazione chiaramente politica?... La scelta dipese dal concetto che la Santa Sede ha della pace come valore morale, oltretutto politico, di fondamentale importanza"³³.

La Santa Sede era favorevole a cercare nuove strade per consentire di superare i rischi della bipolarizzazione, realtà per certi versi inevitabile, ma certamente insufficiente per instaurare un sistema di vera sicurezza.

All'inizio delle consultazioni preliminari a Helsinki nel novembre 1972 per l'avvio della Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE), l'ambasciatore Roberto Ducci, direttore generale degli affari politici al ministero degli esteri, personaggio autorevole della diplomazia italiana, in via informale e senza un documento ufficiale disse a mons. Silvestrini, membro della delegazione vaticana, che da parte del governo italiano non esistevano obiezioni per la partecipazione della Santa Sede in relazione all'art. 24.1 del trattato lateranense in quanto l'assise di Helsinki doveva considerarsi una conferenza su affari politici generali. Certamente l'ambasciatore consultò la presidenza del consiglio (presidente era l'on. Andreotti) e il gabinetto del ministro degli esteri che all'epoca era l'on. Medici; ma va escluso che la Santa Sede per la sua partecipazione abbia chiesto un parere vincolante del governo italiano, che il governo abbia manifestato il suo consenso e meno ancora che abbia concesso una forma di autorizzazione. Riteniamo che il governo italiano abbia espresso la sua non opposizione alla partecipazione della Santa Sede alla Conferenza con l'interpretazione più corretta dell'art. 24 del trattato; il risultato del sondaggio, di cui ha parlato mons. Casaroli, non poteva non avallare il favore del governo italiano. D'altra parte, il soggetto cui era stato rimesso l'Appello di Budapest nel 1969 era un soggetto sovrano *pleno iure*.

Si può dire che fu anche facile per il diplomatico italiano ambasciatore Ducci affermare che l'art. 24 del trattato lateranense non era applicabile considerati soprattutto gli obiettivi della conferenza.

³³ In *L'Osservatore romano*, 17 febbraio 1978.



D'altra parte, il governo italiano aveva potuto prendere atto della piena autonomia di decisione e di valutazione manifestata dalla Santa Sede anche con lo scambio di documenti che avevano preparato la conferenza e nei quali era stata messa in evidenza la specificità degli interessi che la spingevano ad essere presente. Inoltre, non si poteva sottovalutare l'iniziativa assunta dagli Stati membri del Patto di Varsavia che ponevano la Santa Sede nella condizione di approdare ad una istanza internazionale multilaterale che a quel momento sembrava straordinariamente importante.

Crediamo che nelle riflessioni di cui abbiamo riferito si possa leggere la piena coscienza del rischio che la Santa Sede avrebbe incontrato con la sua presenza in una istanza internazionale che sarebbe iniziata certamente non in un clima di fiducia e di spirito di cooperazione, anche se a parole tutti parlavano di fiducia e di cooperazione. Erano perciò necessarie prudenza, capacità di far capire le motivazioni che spingevano la Santa Sede a mostrare interesse per l'iniziativa e affidabilità sugli obiettivi che essa si prefiggeva. Peraltro, era evidente che la diplomazia vaticana era in grado di cogliere l'irripetibile occasione che le veniva offerta per rientrare a pieno titolo nella vita della comunità internazionale.

La politica del dialogo avviata dal Vaticano con la duttilità propria dell'*ostpolitik* della Santa Sede, che fu un'azione politica mossa da interessi pastorali, agli occhi degli Stati socialisti forniva un'immagine della Santa Sede tale da renderla affidabile perché libera da rivendicazioni politiche. La Santa Sede, in sostanza, poteva trovare il suo posto nella Conferenza perché si avvertiva da tutte le parti che anche attraverso la sua presenza si potesse affermare il significato di un'Europa portatrice di fondamentali valori condivisi. Doveva soltanto fare attenzione per allontanare da sé ogni sospetto di voler instaurare una nuova forma di temporalismo politico o di schierarsi con uno dei due blocchi politico-militari in competizione³⁴. Ma questo rischio non vi

³⁴ All'inizio delle consultazioni preliminari ad Helsinki, la delegazione della Santa Sede fece registrare la seguente dichiarazione interpretativa: «*The Delegation of the Holy See is in agreement with the definition of "consensus" as expressed in paragraph 5 of document CESC/HC/3. However, in view of the special position arising from the nature of the Holy See – a position which will be explained by its Representatives during the general debate – I consider it my duty to make an anticipatory interpretative statement here in respect of paragraph on consensus. Our purpose in doing so is not to request in any way the amendment of the text relating to the formation of the consensus as provided for in paragraph 5, but solely to envisage certain circumstances which might confront the Holy See in the course of these Consultations. It is foreseeable, in fact, that discussions will arise on specific problems of a political nature, problems on which the Holy See – for reasons which will be very understandable – will be unable to take up a position; nor will do so. This attitude is not to be*



fu solo che si ricordi il contributo determinante dato dalla delegazione vaticana per la formulazione del VII principio del decalogo del I cesto dell'Atto Finale relativo al rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali dell'uomo, ivi compresa la libertà di pensiero, coscienza, religione o credo. Fu una formulazione che rispondeva ad una *ratio* politica e che risultò come la giustificazione ideologica del dissenso e dell'opposizione ai regimi comunisti.

5 - La Santa Sede, Potenza non politica, svolge attività politica nella comunità internazionale

Per la verità storica, dopo la stipulazione del trattato lateranense e nell'epoca contemporanea, molti altri eventi internazionali registrarono la presenza della Santa Sede come soggetto sovrano, seppure con la sua specificità e per la tutela di interessi morali e politici che essa riteneva opportuno/necessario tutelare e che possono essere ricompresi nell'esigenza di operare per pacifiche relazioni fra gli Stati, cioè di svolgere attività politica nella comunità internazionale³⁵.

Certamente la stipulazione del concordato con il III Reich nel 1933 non costituiva una violazione della estraneità alle competizioni temporali ma essa non nascondeva anche una decisione con carattere

interpreted as either agreement or disagreement, nor should it prevent a consensus from being formed. The Holy See reserves the option of explaining, if need be, the reasons for its attitude, and of requesting that explanation be incorporated in the documentation of the Consultations» (Documento CESC/HC/5, 29 November 1972). Mons. Tauran, allora segretario per i rapporti con gli Stati, rispondendo il 27 aprile 1992 ad una lettera inviata dal presidente del Consiglio ministeriale della CSCE nella quale si auspicava il contributo di tutti per risolvere la crisi nel Nagorno-Karabakh, secondo le rispettive possibilità, scriveva: *“Cependant, permettez-moi de rappeler que la spécificité religieuse du Saint-Siège ne l'autorise pas à prendre une part directe aux initiatives que vous proposez, tant dans leurs conséquences politiques que financières. En effet, la nature spirituelle et universelle du Siège Apostolique ainsi que son rôle humanitaire exigent de lui qu'il se situe au-dessus des parties et demeure totalement indépendant. Pour toutes ces raisons de principe, je tiens à vous informer ... que le Saint-Siège ne prendra part directement à la prise de décision relative à votre proposition, et qu'en conséquence il ne fera aucune objection au consensus qui résultera des consultations en cours sur la question”* (Documento “CSCE Communication” No. 158, 28 April 1992); successivamente (2 giugno 1992) fu rimesso dalla segreteria di Stato vaticana al presidente in esercizio della CSCE un *aide-mémoire* nel quale si riassumevano le ragioni per le quali la Santa Sede aveva accettato l'invito a partecipare alla conferenza di Helsinki e la sua posizione circa il modo di partecipazione con particolare riguardo ai cambiamenti istituzionali della CSCE: *“L'Osservatore romano”*, 27-28 luglio 1992.

³⁵ Si veda G. BARBERINI, *Chiesa e Santa Sede*, cit., p. 127 s.



politico adottata dalla Santa Sede nei confronti della Germania nazista, sia pur a tutela di interessi dell'istituzione cattolica tedesca.

È molto ricca la serie di accordi e convenzioni internazionali cui la Santa Sede ha parte; ne presentiamo un brevissimo riepilogo fermando l'attenzione sugli atti politicamente più rilevanti³⁶:

- adesione (26 ottobre 1956) all'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica (AIEA) e al successivo accordo di salvaguardia;

- firma delle convenzioni di Ginevra sul diritto umanitario (8 dicembre 1949), della convenzione sullo statuto dei rifugiati (21 maggio 1952) e degli apolidi (8 giugno 1967), della convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale (21 novembre 1966), della convenzione sui diritti del fanciullo (20 novembre 1989);

- firma delle convenzioni di Vienna sulle relazioni diplomatiche (18 aprile 1961), sulle relazioni consolari (24 aprile 1963), sul diritto dei trattati (30 settembre 1969), sulla rappresentanza degli Stati nelle loro relazioni con le Organizzazioni internazionali di carattere universale (14 marzo 1975);

- adesione al trattato sulla non proliferazione delle armi nucleari (25 febbraio 1971), firma della convenzione sulla notifica tempestiva di incidenti nucleari (26 settembre 1986), firma della convenzione sull'interdizione e distruzione delle armi chimiche (14 gennaio 1993);

- adesione alla convenzione sull'esplorazione e l'uso pacifico dello spazio atmosferico (5 aprile 1967), firma della convenzione sull'inquinamento atmosferico oltre frontiera a lunga distanza (14 novembre 1979)³⁷.

³⁶ La Santa Sede ha firmato o ha aderito a molte decine di accordi internazionali, anche in nome e per conto dello Stato della Città del Vaticano, per la cooperazione culturale, in tema di diritto commerciale, di diritto internazionale privato e di diritto marittimo, sul trasporto aereo, sui servizi postali e di radio telecomunicazioni e di circolazione stradale. Per una elencazione completa e un commento di tutti gli accordi internazionali dei quali la Santa Sede è parte si veda **G. BARBERINI**, *La partecipazione della Santa Sede a convenzioni, trattati e accordi internazionali*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2, 2001, p. 405 s.

³⁷ È opportuno precisare che di regola la Santa Sede, prima di impegnarsi con la firma e la ratifica di convenzioni e trattati internazionali, procede ad una attenta verifica di alcuni elementi: la rilevanza morale e politica dei contenuti e la conseguente rilevanza della sua adesione; l'utilità particolare del sostegno che con la firma e la ratifica la Santa Sede conferisce allo strumento; la complessità degli adempimenti e delle obbligazioni che essa deve assumere in rapporto alla sua specificità; l'ammontare degli oneri finanziari previsti; l'eventuale riconoscimento di una giurisdizione obbligatoria che la Santa Sede non è incline ad accettare, non tanto per una posizione di preminenza rivendicata nel passato, quanto in considerazione della sua specificità e delle particolari prerogative del papa.



Riteniamo che sia rilevante anche la partecipazione della Santa Sede ai lavori della conferenza di Stoccolma (1983-1986) sulle Misure miranti a rafforzare la fiducia e la sicurezza e sul disarmo fra gli Stati della CSCE: una sorta di codice di comportamento riguardante il disarmo, il controllo degli armamenti convenzionali e le verifiche sull'osservanza degli impegni. Si è trattato, evidentemente, di una partecipazione con la quale la Santa Sede ha fatto valere la sua autorità morale in favore dell'interesse generale di evitare i conflitti armati.

In tempi più recenti, l'ampiezza delle relazioni diplomatiche che la Santa Sede intrattiene con quasi tutti gli Stati del mondo (Stati a maggioranza cattolica, protestante, islamica, a tradizioni africane ed asiatiche) le consente di dar vita ad un sistema di rapporti veramente multilaterali. Dobbiamo registrare altre posizioni, che indiscutibilmente hanno avuto una incidenza politica, sempre ispirate dall'attitudine di imparzialità, ma anche dall'interesse generale che la Santa Sede riteneva rilevante: l'intervento di Giovanni XXIII nell'aspra competizione esistente fra Stati Uniti e URSS nel 1962 per favorire la soluzione della crisi di Cuba, l'opposizione all'installazione dei missili Cruise e Pershing in Europa occidentale nel 1979, l'opposizione alla Guerra del Golfo Persico nel 1991 e alla guerra in Irak nel 2003, condividendo, pur con diversa ispirazione e con diversi obiettivi, l'opinione degli oppositori alla guerra; si possono anche ricordare gli aiuti finanziari che a più riprese negli anni scorsi la Corea del nord ha ricevuto dalla Santa Sede per scopi umanitari. In realtà, si trattava di eventi che non potevano prescindere da situazioni di conflittualità e di competizione fra gli Stati. Questo vorrebbe dire che la dichiarazione di cui all'art. 24 del trattato aveva un carattere limitato, che non poteva avere un carattere permanente e definitivo, che andava letta in modo riduttivo e che in tempi brevi avrebbe perso di incidenza. Nel 1929 si pensava che avrebbe potuto risolvere tutti i problemi, ma così non fu perché un soggetto sovrano nella comunità internazionale, seguendo il corso degli eventi, fa politica e assume posizioni politiche³⁸.

In conclusione, è d'obbligo porci un interrogativo che ci sembra fondamentale: qual'è la giustificazione che consente alla Santa Sede, Potenza non politica, a svolgere attività politica nella comunità internazionale?

Per la Chiesa cattolica, e per la Santa Sede che la governa, 'far politica' attiva è anche un prodotto della storia. Questa è una delle

³⁸ Dal punto di vista dell'attività politica multilaterale la Santa Sede partecipa al funzionamento di numerose Organizzazioni internazionali e agenzie specializzate; a talune di esse partecipa nell'interesse della Città del Vaticano; in proposito, **G. BARBERINI**, *Chiesa e Santa Sede*, cit., p. 223 s.



importanti differenze con l'Ortodossia, con il Protestantesimo, oltre che con le altre istituzioni confessionali. Oggi, ma anche ieri, la Santa Sede considera irrinunciabili i concetti di "sovranità", di "personalità giuridica internazionale", di "relazioni diplomatiche", senza considerarli in alcun modo patrimonio di diritto divino, cioè immutabili.

Riassumiamo i principi dottrinali che ci consentono di rispondere all'interrogativo che ci siamo posti..

1. La Santa Sede vanta una sovranità spirituale, anche nel campo internazionale, come attributo inerente alla sua natura, in conformità alla sua tradizione e alle esigenze della sua missione nel mondo; da essa scaturisce la sua personalità giuridica internazionale³⁹.

2. La natura religiosa della Santa Sede la porta a sostenere sempre il primato della pace e la necessità della ricerca di soluzioni pacifiche per le controversie internazionali. La natura universale della Santa Sede l'obbliga a seguire tutte le situazioni critiche del mondo. Infine, la natura umanitaria della Santa Sede la impegna a sostenere la necessità di adottare le misure idonee perché le popolazioni civili e le persone più deboli rimangano estranee ai conflitti.

3. Sulla base della sua sovranità così caratterizzata la Santa Sede opera per la tutela degli interessi (situazioni giuridiche, condizioni sociali, prerogative) propri della Chiesa universale, delle Chiese locali e delle sue istituzioni religiose.

4. Nell'epoca contemporanea la Santa Sede, seguendo il magistero del concilio Vaticano II, intende tutelare interessi, cioè principi e valori, che non si identificano con quelli direttamente propri della Chiesa ma che hanno un carattere politico internazionale che fanno capo sostanzialmente agli Stati e alle Organizzazioni internazionali, ma che sono valori e principi ispirati alla dignità della persona umana e alla sua sfera interiore e spirituale. In questo quadro la Santa Sede è interessata alla politica per la pace, alla prevenzione dei conflitti, al disarmo, ai crimini contro l'umanità, al terrorismo, alla cura e tutela dell'ambiente, al rispetto dei diritti dell'uomo, alla protezione della libertà religiosa per ogni essere umano, ai drammatici problemi posti dalle guerre⁴⁰.

³⁹ **M. TEDESCHI**, voce *Santa Sede – diritto ecclesiastico*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLI, p. 288 s. Si veda anche il magistrale studio storico di **E. RUFFINI**, *La personalità giuridica internazionale della Chiesa. Esame delle dottrine giuridiche*, Soc. Tip. Macioce & Pisani, Isola del Liri, 1936.

⁴⁰ Fin dal marzo 1964 la Santa Sede ha stabili relazioni con le Nazioni Unite accreditando un Osservatore permanente; dal luglio 2004, con una Risoluzione dell'Assemblea generale adottata all'unanimità, l'Osservatore permanente della Santa



Sono spazi nei quali la diplomazia vaticana opera, anche perché l'efficacia delle regole di comportamento della comunità internazionale, pur giuridicamente statuite e vincolanti, è spesso condizionata dalla volontà politica e dagli interessi degli Stati. Pertanto, operando un richiamo al diritto naturale, considerato come fondamento di ogni diritto umano positivo, la Santa Sede intende identificare un nucleo di norme universalmente valide e inderogabili ed operare per la loro osservanza.

Sede gode di uno statuto particolare e la sua presenza si è arricchita di diritti, di prerogative e di facoltà che rendono la sua partecipazione ai lavori dell'ONU politicamente più rilevante.