



MICHELA MORGESE

**La garanzia dell'immunità giurisdizionale per *acta iure imperii* può giustificare la compressione del diritto di accesso ad un Tribunale (art. 6.1. CEDU).
L'immunità della Santa Sede per la prima volta a Strasburgo.**

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Il caso. – 3. Le ragioni oggetto del ricorso. – 4. Il giudizio dinanzi alla Corte di Appello. – 5. La decisione della Corte EDU.

1. Introduzione.

La decisione in commento si inserisce a valle di un giudizio nel quale la Corte Europea dei diritti dell'uomo, come altre volte in passato¹, è stata chiamata a vagliare la legittimità dell'applicazione della garanzia dell'immunità giurisdizionale accordata agli Stati dalle norme del diritto internazionale. L'interessata, questa volta (e per la prima volta), è la Santa Sede.

Segnatamente, la questione sottoposta ai giudici di Strasburgo aveva ad oggetto la possibile violazione del diritto ad un equo processo, garantito dall'art. 6.1. della CEDU – sotto il profilo del diritto di accesso ad un tribunale² – in conseguenza dell'incompetenza dichiarata dai giudici di merito nei confronti della Santa Sede, in applicazione ad essa del principio dell'immunità giurisdizionale per atti *iure imperii*.

La questione risulta connessa non solo, com'è naturale, con quella della qualificazione delle condotte addebitate alla Santa Sede come atti *iure imperii* o *iure gestionis* (quindi con l'applicabilità delle deroghe all'immunità giurisdizionale previste dal diritto internazionale in presenza di atti espressione di sovranità), ma anche con quella della Santa Sede come ente Sovrano – ricostruzione che i ricorrenti contestano, ma

¹ Cfr. *McElhinney v. Irlanda* [GC], no 31253/96, 21 novembre 2001; *Al-Adsani v. UK* [GC], no 35763/97, 21 novembre 2001; *Fogarty v. UK* [GC], no 37112/97, 21 novembre 2001; *Cudak v. Lituania* [GC], no 15869/02, 23 marzo 2010; *Sabeh El Leil c. Francia* [GC], no 34869/05, 29 giugno 2011; *Jones e altri v. UK*, no 34356/06 e 40528/06, 14 gennaio 2014.

² Cfr. la *Guida all'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Diritto a un equo processo (aspetto civile)*, pubblicata dalla Corte EDU ed aggiornata al 30.4.2020, reperibile tramite il seguente link: https://www.giustizia.it/giustizia/it/contentview.page?contentId=ART288631&previousPage=mg_1_38: “ogni persona ha diritto a che la sua causa concernente ‘diritti e doveri di carattere civile’ sia esaminata da un tribunale. In tal modo, l'articolo 6 § 1 sancisce il ‘diritto a un tribunale’, del quale il diritto di accesso, ovvero il diritto di adire il tribunale in materia civile, costituisce un aspetto (*Golder c. Regno Unito*, § 36; *Nait-Liman c. Svizzera* [GC], § 113). L'articolo 6 § 1 può pertanto essere invocato da chiunque ritenga illegittima un'ingerenza nell'esercizio di un suo diritto di carattere civile, e lamenti di non aver avuto la possibilità di investire della sua pretesa un tribunale che soddisfi i requisiti di cui all'articolo 6 § 1. Qualora vi sia una controversia reale e seria riguardo alla legittimità di tale ingerenza, vertente sull'esistenza stessa o sulla portata dell'asserito diritto di carattere civile, l'articolo 6 § 1 conferisce all'interessato il diritto di “far determinare tale questione di diritto interno da un tribunale” (*Z e altri c. Regno Unito* [GC], § 92; *Markovic e altri c. Italia* [GC], § 98). Il rifiuto da parte di un tribunale di esaminare le affermazioni dei ricorrenti circa la compatibilità di una particolare procedura con le fondamentali garanzie procedurali dell'equo processo limita il loro accesso a un tribunale (*Al-Dulimi e Montana Management Inc. c. Svizzera* [GC], § 131).”.



rispetto alla cui risoluzione in senso affermativo la Corte mostra, del tutto correttamente, di non avere alcun dubbio.

La decisione della Corte – che costituisce un *unicum* solo in quanto interessa, per la prima volta, l'organo di governo dello Stato città del Vaticano – si inserisce nel solco tracciato dalla giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia, prima, e della Corte EDU stessa in materia di immunità giurisdizionale degli Stati.

2. Il Caso.

L'occasione è offerta dalla richiesta di risarcimento del danno (quantificato in euro 10.000,00 per ciascun ricorrente) avanzata da trentanove ricorrenti (e per loro conto da quattro attori, uno dei quali agiva in nome proprio e per i restanti trentacinque) dinanzi al Tribunale di Gand, in Belgio, nei confronti di alcuni vescovi della Chiesa Cattolica in Belgio, di due associazioni di ordini religiosi cattolici, nonché di un arcivescovo e della Santa Sede – quest'ultima in luogo del Pontefice, data l'immunità personale di cui gode.

A fondamento della domanda i ricorrenti deducevano di essere stati vittime di abusi sessuali in età infantile per mano di alcuni esponenti della Chiesa Cattolica, evidenziando come né il Papa, né la Santa Sede, né i vescovi, avessero mai adottato provvedimenti nei confronti dei presunti autori di siffatti abusi.

Con riferimento alla Santa Sede, in particolare, i ricorrenti denunciavano l'inerzia nella repressione di siffatte condotte e la “politica di omertà” adottata, ritenendola, al pari degli altri resistenti, responsabile a titolo di colpa ai sensi dell'art. 1382 del codice civile belga (sostanzialmente equivalente al nostro art. 2043 c.c.), per non avere intrapreso alcuna iniziativa di repressione degli abusi sessuali; e denunciavano, solo nei confronti della Santa Sede, la responsabilità ai sensi dell'art. 1382 c.c. e, in subordine, dell'art. 1384, comma 3 dello stesso codice (equivalente all'art. 2049 c.c. italiano), che detta una presunzione di responsabilità a carico dei committenti per i danni causati dagli addetti, per la mancata adozione di provvedimenti nei confronti dei vescovi.

Portata la questione all'attenzione del Tribunale di Gand, il giudice di prime cure si dichiara incompetente a decidere nei confronti della Santa Sede, così avverso tale decisione ventiquattro dei trentasei appellanti ricorrono in appello.

3. La decisione della Corte di Appello di Gand.

Ad orientare la Corte di Appello nel senso della conferma della statuizione di incompetenza del Tribunale è stato il riconoscimento alla Santa Sede dell'immunità giurisdizionale, in quanto organo di governo dello Stato Città del Vaticano, e la qualificazione delle azioni – o meglio, delle omissioni – a questa addebitate come atti espressione del pubblico potere da essa detenuto.

Quanto alla prima questione, ossia alla Santa Sede come ente munito di potere sovrano – venendo meno il quale sarebbe *a priori* da escludersi una qualificazione delle “azioni” contestate come *iure imperii* e, quindi, la connessa immunità giurisdizionale – non vi sono dubbi che essa debba essere risolta in senso affermativo.



Infatti, in disparte la posizione di cui gode la Santa Sede nei suoi rapporti con l'Italia³, come ricordano i giudici, la sua immunità risulta sancita, anzitutto, a livello di diritto internazionale consuetudinario.

Oltre ad aderire a molteplici trattati internazionali e ad intrattenere relazioni diplomatiche con circa 185 Stati (tra cui il Belgio, a partire dal 1832), l'immunità della Santa Sede trova presidio soprattutto in importanti disposizioni internazionali, quali l'art. 5 della Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni e l'art. 15 della Convenzione europea sull'immunità degli Stati⁴.

Per effetto di tali disposizioni è da riconoscersi alla Santa Sede, nell'ambito della comunità internazionale, la sovranità non solo in quanto organo supremo della Chiesa, dei cui interessi si fa portatrice, ma anche in quanto organo di governo dello Stato Città del Vaticano, rispetto al quale essa detiene una distinta soggettività giuridica internazionale (in quanto esso persegue le finalità religioso-spirituali, proprie della Chiesa e della Santa Sede).

Se quanto detto è corretto – e lo è – ne deriva che anche l'organo di governo dello Stato Città del Vaticano, alla medesima stregua degli Stati sovrani, ha, del tutto legittimamente, il diritto di vedersi riconosciuti i privilegi statali esistenti nel diritto internazionale, compresa l'immunità giurisdizionale per gli atti *iure imperii*.

³ Gli stessi giudici di Strasburgo richiamano il Trattato del Laterano del 1929, che consacra “la sovranità della Santa Sede nel campo internazionale come attributo inerente alla sua natura, in conformità alla sua tradizione ed alle esigenze della sua missione nel mondo” (art. 2) e “la sovranità e la giurisdizione esclusiva” sul proprio territorio ed il completo riparo da qualsiasi ingerenza statale, escludendone la sottoposizione ad autorità diverse da “quella della Santa Sede” (art. 4). Ancora dopo l'entrata in vigore della Costituzione, infatti, gli artt. 3 e 4 del Trattato così recitano: articolo 3 “l'Italia riconosce alla Santa Sede la piena proprietà e la esclusiva ed assoluta potestà e giurisdizione sovrana sul Vaticano, com'è attualmente costituito, con tutte le sue pertinenze e dotazioni, creandosi per tal modo la Città del Vaticano per gli speciali fini e con le modalità di cui al presente Trattato. I confini di detta Città sono indicati nella pianta che costituisce l'Allegato I del presente Trattato, del quale forma parte integrante. Resta peraltro inteso che la Piazza di San Pietro, pur facendo parte della Città del Vaticano, continuerà ad essere normalmente aperta al pubblico e soggetta ai poteri di polizia delle autorità italiane; le quali si arresteranno ai piedi della scalinata della Basilica, sebbene questa continui ad essere destinata al culto pubblico, e si asterranno perciò dal montare ed accedere alla detta Basilica, salvo che siano invitate ad intervenire dall'autorità competente. Quando la Santa Sede, in vista di particolari funzioni, credesse di sottrarre temporaneamente la piazza di San Pietro al libero transito del pubblico, le autorità italiane, a meno che non fossero invitate dall'autorità competente a rimanere, si ritireranno al di là delle linee esterne del colonnato berniniano e del loro prolungamento”; articolo 4 : “la sovranità e la giurisdizione esclusiva, che l'Italia riconosce alla Santa Sede sulla Città del Vaticano, importa che nella medesima non possa esplicarsi alcuna ingerenza da parte del Governo italiano e che non vi sia altra autorità che quella della Santa Sede”. Nella medesima direzione, si veda l'art. 9 comma 3, in base al quale, in alcuni casi, l'ordinamento della Repubblica attribuisce preferenza alla legge ecclesiastica piuttosto che alla propria, nonostante ci si trovi sul territorio dello Stato: alle persone residenti nel territorio dello Stato Città del Vaticano, “mentre sono soggette alla sovranità della Santa Sede, saranno applicabili nel territorio del Regno d'Italia, anche nelle materie in cui deve essere osservata la legge personale (quando non siano regolate da norme emanate dalla Santa Sede), quelle della legislazione italiana, e ove si tratti di persona che sia da ritenere munita di altra cittadinanza, quelle dello Stato cui essa appartiene”. Oltre a dichiarare definitivamente risolta la “questione romana”, infatti, il Trattato riconosceva, tra gli altri, la personalità internazionale dello Stato della Città del Vaticano, sottoposto alla sovranità del Pontefice, la sovranità internazionale della Santa Sede e l'immunità diplomatica agli inviati della Santa Sede.

⁴ In base ai quali, rispettivamente, “uno Stato beneficcia, per se stesso e per i suoi beni, dell'immunità giurisdizionale davanti ai tribunali di un altro Stato, fatte salve le disposizioni della presente Convenzione” e “uno Stato Contraente beneficcia dell'immunità dalla giurisdizione dinanzi ai tribunali di un altro Stato Contraente se al procedimento non siano applicabili gli articoli 1 a 14; il tribunale non può decidere su tale procedimento neppure laddove lo Stato non compaia.”.



Tali principi, in uno con la qualificazione delle omissioni denunciate dai ricorrenti come “atti espressione della sovranità della Santa Sede”, portano la Corte di Appello di Gand a confermare la carenza di giurisdizione dei tribunali nazionali nei confronti della resistente.

Vale la pena precisare che i giudici di appello qualificano come *acta iure imperii* non solo gli addebiti direttamente posti a carico della Santa Sede, s'intende le omissioni imputate ad essa “in proprio”, ma anche quelle poste a carico dei vescovi.

Ciò in quanto, se, da un lato, la Santa Sede aveva agito mosso dall'intento di preservare la tutela degli interessi pubblici dello Stato Città del Vaticano (e non un interesse privato della Chiesa, intesa come comunità dei fedeli, caso nel quale si sarebbe trattato piuttosto di c.d. *acta iure gestionis*), tuttavia, dall'altro, il “riserbo” mantenuto dai vescovi rispetto a simili vicende era espressione del potere dirigenziale di cui costoro dispongono all'interno della diocesi.

La Corte giunge a tale conclusione proponendo un'interpretazione estensiva del significato di “atti espressione di pubblico potere” e valorizzando più la natura che lo scopo di simili condotte: se si prende in considerazione il rapporto che lega i vescovi al Papa, osservano i giudici, ci si avvede che il primo (come fosse una sorta di equivalente del pubblico ufficiale nello Stato Città del Vaticano – ma si vedano in senso contrario le linee guida della CEI, e salvo il dovere “di contribuire al bene comune”), è legato al Capo della Chiesa da una relazione di diritto pubblico “orizzontale”, in quanto gode di una potestà autonoma rispetto al primo.

Ne deriva che, non trovandosi in una posizione gerarchicamente subordinata a quella del Pontefice, quindi non potendo la loro relazione essere considerata in termini di diritto pubblico “verticale” (che è quella necessaria perché il Papa – quindi la Santa Sede – possano essere dichiarati responsabili ai sensi dell'art. 1384, comma 3 del codice civile belga), le scelte dei vescovi altro non possono essere qualificate che come manifestazione delle funzioni amministrative che esercitano nella propria diocesi, all'interno della quale possono agire a loro discrezione, mentre nessun addebito può essere mosso nei confronti del Papa per le azioni/omissioni a loro imputabili.

Così stando le cose, dunque escluso che alcuno degli addebiti mossi dai ricorrenti abbia a che fare con atti *iure privatorum*, l'attenzione si sposta sul piano dell'applicabilità delle deroghe previste dal diritto internazionale alla regola della immunità giurisdizionale per atti *iure imperii*.

I ricorrenti invocavano, infatti, l'applicazione degli articoli 11 della Convenzione europea sull'immunità degli Stati (ratificata dal Belgio, ma non dalla Santa sede) e 12 della Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali, in base ai quali l'immunità giurisdizionale non è applicabile agli atti espressione di potere sovrano quando la domanda di risarcimento del danno scaturisca, rispettivamente, da “lesioni corporali” (art. 11) o “all'integrità fisica” (art. 12)⁵.

⁵ Art. 11 della Convenzione europea sull'immunità degli Stati: “Uno Stato Contraente non può invocare l'immunità dalla giurisdizione dinanzi a un tribunale di un altro Stato Contraente se il procedimento concerne il risarcimento di un danno alla persona o materiale risultante da un fatto intervenuto sul territorio dello Stato del foro e se l'autore del danno era ivi presente al momento in cui tale fatto è intervenuto”; art. 12 della Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali: “Salvo diverso accordo degli Stati interessati, uno Stato non può invocare l'immunità giurisdizionale dinanzi al giudice di un altro Stato, competente nel caso di specie, nei procedimenti relativi ad un'azione per il risarcimento



Ebbene, ferma restando l'inapplicabilità di simili eccezioni agli atti *iure imperii*, spiega la Corte, tali disposizioni non avrebbero comunque potuto trovare applicazione nel caso di specie, considerato che, anzitutto, le azioni denunciate non avevano ad oggetto né “*lesioni corporali*”, né lesioni “*all'integrità fisica*”. Inoltre, veniva meno anche il requisito “territoriale” del verificarsi di simili condotte nel territorio dello Stato del foro.

In effetti, nel caso di specie, da un lato, la Santa Sede non poteva essere chiamata a rispondere delle condotte addebitate ai vescovi belga, considerato quanto sopra detto a proposito della posizione dei vescovi e del loro rapporto di non subordinazione con il Capo della Chiesa.

Dall'altro, con riferimento agli addebiti mossi direttamente nei confronti della Santa Sede, s'intende la “politica di silenzio” fondata sui documenti pontifici e sulla mancata adozione di provvedimenti nei confronti degli autori dei presunti abusi, asseritamente posta in essere, quest'ultima non aveva trovato luogo in territorio belga, ma a Roma e, né il Papa, né la Santa Sede erano presenti sul territorio belga all'epoca dei fatti.

Sulla scorta di tale ragionamento, la Corte di appello convalida la statuizione del giudice di prime cure e si spinge anche oltre, anticipando la decisione dei giudici di Strasburgo.

Più esattamente, non solo il Collegio conferma il diritto della Santa Sede a vedersi riconosciuta l'immunità giurisdizionale per atti espressione del pubblico potere, ma esclude che da tale riconoscimento possa discendere una qualche violazione del diritto ad un equo processo, di cui all'art. 6.1. CEDU, nella forma del diritto di accesso ad un tribunale.

E giunge a tale conclusione, da un lato, valorizzando il dato dell'esistenza di ulteriori rimedi attraverso i quali i ricorrenti avrebbero potuto far valere i loro diritti, come un'azione di responsabilità nei confronti vescovi oppure ricorrendo ad arbitri od ai tribunali ecclesiastici.

L'esistenza di rimedi “alternativi” al ricorso all'autorità giudiziaria nei confronti, tra gli altri, della Santa Sede, pur non essendo di per sé sufficiente ad escludere la possibile violazione dell'art. 6.1. CEDU, contribuisce tuttavia a far ritenere che essa non si sia verificata, considerato, peraltro, che i ricorrenti nemmeno avevano dimostrato l'inadeguatezza di tali strumenti a far valere tutela dei loro diritti.

Dall'altro, rilevano i giudici, una simile violazione non avrebbe, comunque, potuto essere considerata esistente, atteso che la regola dell'immunità giurisdizionale degli Stati per atti *iure imperii* rappresenta una “limitazione implicitamente accettata”, del diritto ad un equo processo, nella forma del diritto di accesso ad un Tribunale.

In definitiva, la Corte di appello ha declinato la propria giurisdizione sul presupposto di non poter conoscere dell'azione di responsabilità civile promossa non solo nei confronti della Santa Sede, ma anche dei vescovi e delle associazioni cattoliche chiamate in causa, osservando come la domanda dei ricorrenti fosse finalizzata ad ottenere una decisione dichiarativa della illegittimità delle azioni denunciate “*in generale e in astratto, indipendentemente da ogni caso concreto*”.

del danno patrimoniale in caso di morte o di lesione fisica integrità di una persona, ovvero in caso di danneggiamento o perdita di un bene materiale, per atto od omissione asseritamente imputabile allo Stato, se tale atto o tale omissione si verificato, in tutto o in parte, nel territorio di detto altro Stato e se l'autore dell'atto o dell'omissione era presente in quel territorio al momento dell'atto o dell'omissione.”.



4. Il giudizio dinanzi alla Corte EDU.

Con una pronuncia niente affatto innovativa, ma, anzi, piuttosto conservatrice, la Corte Europea dei diritti dell'uomo – che, si è detto, non era mai stata chiamata prima a pronunciarsi in tema di immunità giurisdizionale della Santa Sede – ha fatto applicazione dei principi e della prassi internazionale in materia di immunità giurisdizionale, confermando *in toto* e, per vero, corroborando la decisione dei giudici di appello nel contesto del diritto internazionale.

In disparte l'inammissibilità della doglianza relativa all'eccessivo formalismo dei giudici belga nell'applicazione delle norme del diritto civile sostanziale e processuale, la censura avente ad oggetto la violazione da parte dei giudici di merito dell'art. 6.1 della CEDU viene dichiarata ammissibile, ma infondata. Ciò in quanto, osservano i giudici, la Santa Sede, nel contesto internazionale, è ente sovrano, pertanto essa gode di tutti i privilegi accordati agli Stati sovrani dal diritto internazionale, compresa l'immunità per gli atti *iure imperii*, ed è in tale categoria che devono essere ricondotte le condotte denunciate dai ricorrenti. È invero da escludersi che possano trovare applicazione le deroghe all'immunità previste dalle norme del diritto internazionale.

Ripercorrendo, confermandone la bontà, il ragionamento dei giudici di appello e richiamando alcuni suoi precedenti, nei quali aveva qualificato come trattati internazionali gli accordi conclusi dalla Santa Sede con Stati terzi⁶, la Corte EDU esclude anzitutto che possa trovare spazio una ricostruzione dell'organo di governo dello Stato Città del Vaticano come quella suggerita dai ricorrenti, ovvero quale “organizzazione internazionale” o “servizio pubblico permanente”, ed una qualificazione delle sue azioni come *acta iure privatorum*.

Ciò in quanto, fermo restando che la “politica del silenzio” addebitata alla Santa Sede non aveva lo scopo di fornire sostegno alla Chiesa Cattolica, ma di preservare gli interessi dello Stato Città del Vaticano – e si trattava, quindi, di atti espressione di sovranità – anche la Santa Sede, al pari degli altri Stati, gode dell'immunità giurisdizionale sancita dal diritto internazionale consuetudinario e codificata nell'articolo 5 della Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni e nell'articolo 15 della Convenzione europea sull'immunità degli Stati.

Ebbene, detta immunità, spiegano i giudici, non incide sul piano sostanziale, ma su quello procedurale. Essa, nei procedimenti civili nel diritto internazionale, mira invero a garantire il rispetto del principio di diritto internazionale “*par in parem non habet imperium*” (in forza del quale uno Stato non può essere assoggettato alla giurisdizione di un altro Stato), circoscrivendo, nei procedimenti civili di diritto internazionale, la competenza delle corti e dei tribunali nazionali al compito di accertare se le circostanze del caso giustificano o meno il rispetto dell'immunità giurisdizionale, senza entrare nel merito della controversia. Così stando le cose, ne deriva che è da escludersi *a priori* che dalla compressione del diritto di accesso ad un Tribunale, in ragione della garanzia dell'immunità giurisdizionale, possa discendere una violazione del art.

⁶ Cfr. Fernández Martínez v. Spagna [GC], no 56030/07, 12 giugno 2014; Travas v. Croazia, no 75581/13, 4 ottobre 2016.



6.1. della CEDU, in quanto tali limitazioni risultano giustificate dalla necessità di far prevalere la cordialità e le buone relazioni tra gli Stati attraverso il rispetto della sovranità reciproca.

In altre parole, con una motivazione che appare tautologica, i giudici Strasburgo, inserendosi nel solco della giurisprudenza della stessa Corte⁷, senza valorizzare il dato dell'assenza della Santa Sede dal Consiglio di Europa (al quale partecipa come osservatore permanente dal 7 marzo 1970)⁸, definiscono la limitazione del diritto di accesso ad un Tribunale come una restrizione proporzionata (“implicitamente accettata”, per dirlo con le parole della Corte di Appello) del diritto ad un equo processo, in quanto conforme alle regole del diritto internazionale generalmente riconosciuto⁹.

Trattasi di una posizione alquanto “aprioristica”, nel senso che sembra presupporre un giudizio di assoluta legittimità e proporzionalità della regola sull'immunità giurisdizionale fondato sulla sua stessa natura di norma di diritto internazionale consuetudinario, finalizzata a preservare i buoni rapporti tra gli Stati.

Sarebbe come a dire che una norma (internazionale) persegue uno scopo legittimo per il fatto stesso di essere tale, con la conseguenza che il vaglio di legittimità dello scopo finisce per rivelarsi come del tutto superfluo: qualsiasi restrizione al diritto di accesso alla giustizia persegue uno scopo legittimo, se prevista dal diritto internazionale.

La tendenza a voler preservare la garanzia della corretta osservanza della norma di diritto internazionale ben si ricava anche dal ristretto margine di eccezione della regola stessa.

Il riferimento è alla giurisprudenza inaugurata dalla Corte internazionale di Giustizia, che gode tutt'ora – e la decisione in commento ne è un esempio – di un certo seguito anche nella giurisprudenza Corte EDU, tendente a ridurre al minimo le deroghe all'applicabilità della regola dell'immunità giurisdizionale per *acta iure imperii*.

Vale la pena ricordare, infatti, che i ricorrenti, oltre a contestare la ricostruzione delle azioni e delle omissioni addebitate alla Santa Sede come atti espressione di sovranità, evidenziavano come, anche a voler accogliere una simile ricostruzione, comunque, l'immunità giurisdizionale della Santa sede avrebbe dovuto recedere in

⁷ Cfr. Jones e altri vs. Regno Unito, non. 34356/06 e 40528/06, 14 gennaio 2014, cit.; McElhinney v. Irlanda [GC], n. 31253/96 cit.; Al-Adsani, Fogarty, Kalogeropoulou e altri c. Grecia e Germania (dec.), no 59021/00, cit.

I. ⁸ “GLI STATI CHE BENEFICIANO DELLA QUALIFICA DI OSSERVATORE AVRANNO IL DIRITTO DI INVITARE OSSERVATORI A QUELLI DEI COMITATI DI ESPERTI DEL CONSIGLIO D'EUROPA CHE SONO STATI ISTITUITI AI SENSI DELL'ARTICOLO I DELLO STATUTO E AI QUALI TUTTI GLI STATI MEMBRI HANNO IL DIRITTO DI DESIGNARE PARTECIPANTI”, CFR. LA RISOLUZIONE STATUTARIA (93) 26 DEL COMITATO DEI MINISTRI DEL CONSIGLIO D'EUROPA RELATIVA ALLO STATUS DI OSSERVATORE PERMANENTE, ADOTTATA DAL COMITATO DEI MINISTRI IL 14 MAGGIO 1993 NEL CORSO DELLA SUA NOVANTADUESIMA SESSIONE.

⁹ “Il ‘diritto a un tribunale’ e il diritto di accesso non sono assoluti. Possono essere soggetti a restrizioni, ma esse non devono limitare o ridurre l'accesso offerto alla persona in modo o in misura tale da compromettere la sostanza stessa del diritto (Philis c. Grecia (n. 1), § 59; De Geouffre de la Pradelle c. Francia, § 28; Stanev c. Bulgaria [GC], § 229; Baka c. Ungheria [GC], § 120; Nait-Liman c. Svizzera [GC], § 113).² Inoltre una restrizione non è compatibile con l'articolo 6 § 1 se non persegue un fine legittimo e non vi è un ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi utilizzati e il fine perseguito”. Così, la Corte EDU nella Guida, cit.



applicazione della deroga prevista dall'art. 3 CEDU, in base al quale “nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti”.

Anche tale eccezione, tuttavia, viene travolta dalla scure della Corte.

Confortando la decisione dei giudici di appello, dunque ribadendo come quello degli *acta iure imperii* costituisca il settore elettivo di applicazione della regola dell'immunità giurisdizionale, i giudici di Strasburgo osservano come la questione se il caso potesse rientrare in una delle eccezioni alla regola dell'immunità giurisdizionale fosse stata già esaminata anche in sede di gravame.

In quella occasione la Corte di Appello aveva negato, del tutto correttamente, l'applicabilità delle deroghe di cui agli artt. 11 e 12 suddetti. E, in effetti, con riferimento agli addebiti mossi direttamente nei confronti della Santa Sede, anche a prescindere dal requisito “territoriale” di applicazione¹⁰, essi avevano ad oggetto la mancata adozione di misure di prevenzione e di provvedimenti repressivi nei confronti degli autori degli abusi, ma la Santa Sede non veniva, come non poteva, ritenuta responsabile “in proprio”, di siffatte azioni. Quanto alle condotte poste indirettamente a carico della Santa Sede, esse non potevano essere attribuite alla Santa Sede, non essendo il Papa il capo dei vescovi.

Con riferimento, invece, all'applicabilità dell'art. 3 CEDU, su divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti, a determinare la Corte nel senso del rigetto dell'eccezione dei ricorrenti è stata soprattutto la giurisprudenza inaugurata ormai dieci anni orsono dalla Corte Internazionale di Giustizia.

Il riferimento è alla nota sentenza del 3 febbraio 2012¹¹, ricordata per avere assolutizzato la regola dell'immunità giurisdizionale per gli atti *iure imperii*.

Con tale decisione, infatti, la CIG osservava che, mentre le norme sull'immunità giurisdizionale hanno carattere procedurale e si limitano quindi a determinare se i tribunali di uno Stato possano o meno

¹⁰ La deroga invocata dai ricorrenti si applica solo in presenza di atti od omissioni verificatisi, “in tutto o in parte, nel territorio dello [Stato del foro] e se l'autore dell'atto o dell'omissione era presente in quel territorio al momento dell'atto o dell'omissione”¹⁰, mentre la Corte di Appello e poi la CEDU valorizzano come tali fatti fossero avvenuti a Roma e non in Belgio, dove né il Papa né la Santa Sede erano presenti, tralasciando il fatto che la Santa Sede nemmeno aveva aderito ad una delle Convenzioni in cui tali deroghe trovano sede.

¹¹ Corte internazionale di giustizia, Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy, Grecia interveniente), 3 febbraio 2012, pronunciata a fronte del ricorso della Repubblica federale tedesca avverso alle sentenze italiane di condanna al risarcimento dei danni cagionati ai cittadini italiani durante la seconda guerra mondiale. È noto che con tale decisione i giudici dell'Aja accolsero l'interpretazione della norma sull'immunità giurisdizionale offerta dalla Germania, condannando l'Italia per la sua violazione, in quanto i giudici, la magistratura italiana non avrebbe dovuto **esercitare la propria giurisdizione, in quanto le** azioni risarcitorie promosse nei confronti della Germania avevano ad oggetto danni derivanti da *delicta imperii*. In argomento cfr., *ex multis*, N. RONZITTI, *L'Italia nel sottoporre a giudizio la Germania ha violato l'immunità giurisdizionale degli Stati*, n. 11/2012, pp. 89 ss. L. GRADONI, A. TANZI, *Immunità dello Stato e crimini internazionali tra consuetudine e bilanciamento: note critiche a margine della sentenza della Corte Internazionale di Giustizia del 3 febbraio 2012*, in *Com. int.*, 2012, 2, pp. 203-226; F. PERSANO, *Il rapporto fra immunità statale dalla giurisdizione e norme di “jus cogens”*: una recente pronuncia della Corte Internazionale di Giustizia, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2012, 4/2, pp. 1118-1131; O. LOPES PEGNA, *Breach of the jurisdictional immunity of a state by declaring a foreign judgement enforceable?*, in *Riv. dir. int.*, 2012, 4, pp. 1074-1088.



esercitare la giurisdizione nei confronti di un altro, quelle di *ius cogens* sui diritti umani hanno, al contrario, natura sostanziale, quindi il loro compito è sancire l'eventuale illiceità delle condotte oggetto dell'azione promossa.

Ne deriva che, stante la diversa natura ed il diverso ambito di applicazione, considerato che esse trovano applicazione in momenti processuali distinti, è da escludersi la possibilità di un contrasto tra le due.

Ebbene, tale decisione, nella sentenza in commento, viene particolarmente valorizzata dai giudici di Strasburgo, che esaltano la solidità conferita alla regola sull'immunità giurisdizionale per gli atti *iure imperii* dalla decisione dell'Aja.

Fermo restando che le condotte contestate dai ricorrenti non rappresentavano tanto atti di tortura, quanto “una mancata adozione di misure per prevenire o porre rimedio ad atti che costituiscono un trattamento che caratterizzano come trattamento disumano”, i giudici della Corte EDU ribadiscono che, come affermato dalla Corte dell'Aja, la regola sull'immunità giurisdizionale per gli atti *iure imperii* ha raggiunto un tale livello di “solidità” nell'ambito della Comunità internazionale, da non consentire di ritenere che essa debba essere disapplicata in presenza di tali omissioni.

Ciò è tanto vero, che essa ha goduto di un'applicazione incontestata persino in presenza di atti genocidio, di tortura o di crimini di guerra¹².

E ciò in quanto “non si è ancora cristallizzata nella comunità internazionale alcuna eccezione al principio di *jus cogens* dell'immunità dello Stato”¹³ – né i ricorrenti, nel caso di specie, hanno offerto elementi per i quali sia giusto pervenire a conclusioni diverse.

Vale la pena ricordare come si collocasse nell'opposta direzione la nota decisione della Corte di Cassazione italiana sul caso Ferrini¹⁴, con la quale la Suprema Corte, a Sezioni Unite, negò il carattere assoluto

¹² Al-Adsani, §§ 57-66, e Jones e altri, §§ 196-198, Kalogeropoulou e altri, Stichting Mothers of Srebrenica e altri c. Olanda

¹³ Già nella decisione Al-Dulimi e Montana Management Inc. c. Svizzera [GC], § 136, la Corte EDU ebbe da affermare che, sebbene il diritto di presentare una pretesa di carattere civile a un tribunale rappresenti uno “dei principi fondamentali del diritto riconosciuti universalmente” la Corte non ritiene che, allo stato attuale del diritto internazionale, tali garanzie facciano parte delle norme dello *jus cogens*.

¹⁴ “Il rispetto dei diritti inviolabili della persona umana ha assunto il valore di principio fondamentale dell'ordinamento internazionale, riducendo la portata e l'ambito di altri principi ai quali tale ordinamento si è tradizionalmente ispirato, quale quello sulla sovrana uguaglianza degli Stati, cui si collega il riconoscimento della immunità statale dalla giurisdizione civile straniera”. È rimasta celebre Cass., SS.UU., 11 marzo 2004, n. 5044, con la quale la Suprema Corte fu chiamata a pronunciarsi sulla richiesta di risarcimento del danno promossa dal sig. Luigi Ferrini nei confronti della Germania per essere stato vittima dei crimini nazisti commessi. Si assiste ad una inversione di rotta, a discapito di quell'orientamento favorevole all'inammissibilità delle richieste risarcitorie in virtù dell'applicazione della norma di diritto internazionale consuetudinario sull'immunità statale in caso di *acta iure imperii*. La dottrina sul tema è vastissima. *Ex multis*, si veda P. VENTURI, Sugli sviluppi del caso “Ferrini” nel quadro dell'UE: l'ordinanza nella causa “Currà e altri c. Germania”, in Studi sull'integrazione europea, 2012, 2-3, pp. 593-601; P. DE SENA, F. DE VITTOR, Immunità degli Stati dalla giurisdizione e violazioni di diritti dell'uomo: la sentenza della Cassazione italiana nel caso Ferrini, in *Giur. it.*, 2005, 2, pp. 255-265; C. SINAGRA. Nota alla sentenza della Corte di cassazione (6 novembre 2003 - 11 marzo 2004 n. 5044, in *Riv. coop. giur. int.*, 2005, 20, pp. 117-119.



dell'immunità giurisdizionale civile, riconosciuta dalle norme internazionali consuetudinarie, osservando come essa dovesse incontrare un limite in presenza di crimini internazionali, come quelli di guerra o contro l'umanità.

Tale decisione, corroborata dall'intervento della Consulta dieci anni dopo¹⁵, non è rimasta affatto isolata nel panorama giurisprudenziale nazionale¹⁶, sebbene, ad un primo momento, sia gli Ermellini, sia il legislatore¹⁷ diedero piuttosto seguito alla decisione dei giudici dell'Aja.

¹⁵ Si ricordano le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale di Firenze con le ordinanze del 21 gennaio 2014, nn. 84, 85 e 113, per mezzo delle quali il Tribunale chiamò la Corte Costituzionale a pronunciarsi sull'illegittimità, per contrasto con gli artt. 2 e 24 della Costituzione: 1) della norma alla quale si era dato ingresso nel nostro ordinamento per effetto del recepimento, ex art. 10, comma 1, Cost., della regola di diritto internazionale consuetudinario dell'immunità giurisdizionale, come interpretata dalla Corte internazionale di giustizia nella sentenza del 3 febbraio 2012 (ossia in quanto estendeva l'immunità anche ai crimini nazisti dalla Germania nei confronti di cittadini italiani nel periodo 1943-1945 in Italia e Germania; 2) dell'art. 1 della L. n. 848 del 1957 nella parte in cui, recependo l'art. 94 dello Statuto ONU, obbligava il giudice italiano ad adeguarsi alla pronuncia dei giudici dell'Aja; 3) dell'art. 3 della L. n. 5 del 2013, nella parte in cui obbligava il giudice italiano a conformarsi alla decisione della Corte internazionale di giustizia, negando la propria giurisdizione in futuri casi concernenti i crimini internazionali ed ammettendo la revocazione delle sentenze di condanna già passate in giudicato. Ebbene, la Consulta, con una sentenza interpretativa di rigetto (22 ottobre 2014, n. 238) rispose affermando che la norma consuetudinaria, così come interpretata dalla CIG, non avesse in realtà mai fatto ingresso ex art. 10, c. 1, Cost. nel nostro ordinamento, stante l'applicazione dei controlimiti, ex artt. 24 e 2 Cost. Ciò in quanto una simile interpretazione avrebbe impedito l'accertamento giurisdizionale della responsabilità e l'eventuale condanna dello Stato convenuto anche in ipotesi di gravi violazioni dei diritti fondamentali della persona. I giudici costituzionali dichiaravano, così, non fondata la prima questione e l'illegittimità costituzionale della seconda e della terza, in quanto relative a quelle disposizioni per il tramite delle quali era stata recepita dal nostro ordinamento l'interpretazione fornita dai giudici dell'Aja. Si veda, *ex plurimis*, P. VERONESI, "Stati alla sbarra"? Dopo la sentenza costituzionale n. 238 del 2014, in *Quad. cost.*, 2016, 3, pp. 485-512; E. SCISO, La regola sulla immunità giurisdizionale dello Stato davanti alla Corte costituzionale, in *Dir. umani e dir. int.*, 2015, 1, pp. 61-83; C. CONSOLO, V. MORGANTE, *Immunità e crimini di guerra: la Consulta decreta un "plot-twist", abbraccia il dualismo e riapre alle azioni di danno*, in *Corr. giur.*, 2015, 1, pp. 100-113; S. BATTINI, È costituzionale il diritto internazionale?, in *Giorn. dir. amm.*, 2015, 3, pp. 368-377.

¹⁶ Si veda, da ultimo, la decisione emessa dalla Cassazione a Sezioni Unite, sentenza del 28 settembre 2020, n. 20442, con la quale la Suprema Corte, sulla falsariga della sentenza c.d. Ferrini, ha ribadito il diniego **dell'immunità giurisdizionale statale nei procedimenti aventi ad oggetto la richiesta di risarcimento danni per c.d. delicta imperii**. In senso analogo, cfr. Cass., SS.UU., 29 maggio 2008, n. 14201; ID., 29 maggio 2008, nn. 1400-14212, una serie di tredici ordinanze con cui è stata negata l'applicabilità dell'immunità giurisdizionale alla Germania.

¹⁷ In ottemperanza alla decisione emessa dalla Corte dell'Aja il 3 febbraio 2012, il legislatore italiano emanò la legge 14 gennaio 2013, n. 5 ("Adesione della Repubblica italiana alla Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni, fatta a New York il 2 dicembre 2004, nonché norme di adeguamento all'ordinamento interno"), con la quale all'art. 3 è stata espressamente esclusa la giurisdizione italiana per i crimini di guerra commessi dalla Germania nazista anche per i procedimenti in corso. Tale disposizione così recita: "1. Ai fini di cui all'articolo 94, paragrafo 1, dello Statuto delle Nazioni Unite, firmato a San Francisco il 26 giugno 1945 e reso esecutivo dalla legge 17 agosto 1957, n. 848, quando la Corte internazionale di giustizia, con sentenza che ha definito un procedimento di cui è stato parte lo Stato italiano, ha escluso l'assoggettamento di specifiche condotte di altro Stato alla giurisdizione civile, il giudice davanti al quale pende controversia relativa alle stesse condotte rileva, d'ufficio e anche quando ha già emesso sentenza non definitiva passata in giudicato che ha riconosciuto la sussistenza della giurisdizione, il difetto di giurisdizione in qualunque stato e grado del



Solo un anno prima dell'intervento dei giudici costituzionali, infatti, le stesse Sezioni Unite della Cassazione¹⁸ osservavano come la tesi inaugurata dalla sentenza Ferrini non fosse stata “*convalidata dalla comunità internazionale di cui la Corte internazionale di giustizia è massima espressione, sicché il principio non può essere portato ad ulteriori applicazioni?*”.

Di un analogo principio fa applicazione anche la Corte EDU nella sentenza in commento.

La Corte ricorda, infatti, di essere stata chiamata più volte a vagliare l'opportunità di una recessione della norma sull'immunità giurisdizionale in favore delle norme a tutela dei diritti fondamentali dell'uomo, ma di aver sempre concluso escludendo che nell'ambito della comunità internazionale fosse lecito negare l'immunità giurisdizionale per *atti iure imperii*, anche in presenza di gravi violazioni dei diritti umani, del diritto internazionale umanitario o di una norma di *jus cogens* (di diritto internazionale consuetudinario assolutamente inderogabile)¹⁹.

Tale conclusione appare, per un verso, paradossale, in quanto promana proprio dalla Corte posta a tutela dei diritti umani. Per un altro, tuttavia, parrebbe ammettere la possibilità – e confessare l'opportunità – di un (auspicabile) inversione di rotta, nel momento in cui dichiara di non escludere “*in futuro uno sviluppo del diritto internazionale consuetudinario o convenzionale?*” (§64).

In questo senso, la controversia in questione rappresentava forse l'occasione per una presa di posizione, a livello europeo, sostanzialmente equivalente alla Ferrini italiana (una sorta di “Ferrini europea”), ma anche per inaugurare una più estensiva interpretazione delle disposizioni di deroga alla regola dell'immunità giurisdizionale per *atti iure imperii* – specie una volta qualificata come trattamento inumano o degradante la condotta “non preservata” da parte dello Stato.

Deve comunque osservarsi come sia da escludersi che alla Santa Sede sia stato riservato un trattamento di favore rispetto a quello in precedenza accordato ad altri Stati. Pare invero innegabile che la Corte EDU non abbia fatto che applicare i principi internazionali in materia di immunità, così come (discutibilmente) interpretati dalla Corte Internazionale di Giustizia, potendosi, al più, revocare in dubbio il presupposto della qualificazione delle condotte addebitate ai resistenti come *acta iure imperii*.

Ma soprattutto è importante sottolineare come la dichiarazione di incompetenza espressa dai giudici di merito e dalla Corte EDU nei confronti della Santa Sede non valga a significare il diritto degli autori dei presunti abusi a restare impuniti.

processo. 2. Le sentenze passate in giudicato in contrasto con la sentenza della Corte internazionale di giustizia di cui al comma 1, anche se successivamente emessa, possono essere impugnate per revocazione, oltre che nei casi previsti dall'articolo 395 del codice di procedura civile, anche per difetto di giurisdizione civile e in tale caso non si applica l'articolo 396 del citato codice di procedura civile”.

¹⁸ Cass., SS.UU., 21 febbraio 2013, n. 4284.

¹⁹ Si può richiamare la sentenza della Corte EDU nel caso **Jones c. Regno Unito**, cit., con la quale la Corte confermava la decisione della Camera dei Lords del 14 giugno 2006, che accordava l'immunità giurisdizionale allo Stato dell'Arabia Saudita, a fronte delle domande risarcitorie di alcuni cittadini inglesi che erano stati torturati in Arabia Saudita. Anche in quella occasione i giudici di Strasburgo spiegarono come la concessione dell'immunità all'Arabia Saudita avvenisse nel rispetto della consuetudine internazionale in materia e come fosse da escludersi che il Regno Unito avesse violato l'art. 6 della CEDU. Cfr. anche Al-Adsani, §§ 57-66, e Jones e altri, §§ 196-198, Kalogeropoulou e altri, Stichting Mothers of Srebrenica e altri c. Olanda.



Quanto al merito, deve infine osservarsi, per completezza, come la censura relativa alla violazione del art. 6.1. CEDU sia stata rigettata.

Secondo i ricorrenti la violazione del diritto ad un equo processo sarebbe stata conseguenza dell'applicazione alla Santa Sede dell'immunità giurisdizionale prevista dal diritto internazionale consuetudinario e, quindi, della mancanza di rimedi esperibili nei confronti di essa per ottenere un risarcimento, con conseguente totale impunità degli autori di siffatti abusi all'interno della Chiesa Cattolica.

Anche di fronte ad un tale argomento la Corte spiega che, ferma restando la gravità dei fatti denunciati, in effetti rientranti nell'art. 3 della CEDU, il rispetto dell'art. 6.1. della Convenzione e la sua compatibilità con il principio dell'immunità statale per *acta iure imperii* prescinde dall'esistenza di rimedi alternativi per risolvere la controversia, fermo restando che i ricorrenti non si trovavano in una situazione priva di valide alternative. In altri termini, i ricorrenti avrebbero potuto esperire un'azione di responsabilità contro il vescovo o contro il superiore interessato, proporre domanda dinanzi al centro arbitrale in materia di abusi sessuali, istituito all'interno della Chiesa cattolica, o, ancora, un ricorso davanti ad uno dei tribunali ecclesiastici.

Tanto è vero, che essi avevano comunque potuto agire anche nei confronti dei singoli autori di siffatti abusi. Ne deriva, osserva la Corte, che la dichiarazione di incompetenza resa dai giudici dei gradi di merito nei confronti della Santa Sede era da considerarsi del tutto corretta, in quanto essa non faceva altro che fare applicazione dei principi di diritto internazionale consuetudinario in tema di immunità giurisdizionale per *acta iure imperii*.

La necessità di garantire il rispetto di tali principi, conclude la Corte, non consente di giudicare come illegittima e sproporzionata la compressione del diritto di accesso ad un tribunale, né, quindi, di ritenere sussistente alcuna violazione dell'articolo 6.1. della CEDU²⁰.

²⁰ “La dottrina dell'immunità dello Stato straniero è generalmente accettata dalla comunità delle Nazioni (*Stichting Mothers of Srebrenica e altri c. Paesi Bassi (dec.)*, § 158). I provvedimenti adottati da uno Stato membro che rispecchiano le norme di diritto internazionale pubblico generalmente riconosciute in materia di immunità dello Stato non costituiscono automaticamente una restrizione sproporzionata del diritto di accesso a un tribunale (*Fogarty c. Regno Unito [GC]*, § 36; *McElbinney c. Irlanda [GC]*, § 37; *Al-Adsani c. Regno Unito, [GC]*, § 56; *Sabeh El Leil c. Francia [GC]*, § 49). Immunità dello Stato dalla giurisdizione: uno Stato straniero può rinunciare al suo diritto all'immunità dinanzi ai tribunali di un altro Stato, esprimendo il proprio consenso in maniera chiara e inequivocabile (*Ndayegamiye-Mporamazina c. Svizzera*, §§ 57 e 59). Qualora l'applicazione del principio dell'immunità dello Stato dalla giurisdizione restringa l'esercizio del diritto di accesso a un tribunale, è necessario accertare se le circostanze della causa giustificano tale restrizione. La restrizione deve perseguire un fine legittimo e deve essere proporzionata a tale fine (*Sabeh El Leil c. Francia [GC]*, §§ 51-54; *Cudak c. Lituania [GC]*, § 59). La concessione dell'immunità sovrana a uno Stato in un procedimento civile persegue il 'fine legittimo' dell'osservanza del diritto internazionale, finalizzata a promuovere la cortesia e le buone relazioni tra gli Stati (*Fogarty c. Regno Unito [GC]*, § 34; *Al-Adsani c. Regno Unito [GC]*, § 54; *Treska c. Albania e Italia (dec.)*). Riguardo alla proporzionalità del provvedimento adottato, in alcuni casi quest'ultimo può pregiudicare la sostanza stessa del diritto della persona di accedere a un tribunale (*Cudak c. Lituania [GC]*, § 74; *Sabeh El Leil c. Francia [GC]*, § 49; *Naku c. Lituania e Svezia*, § 95), mentre in altri casi ciò non avviene (*Al-Adsani c. Regno Unito [GC]*, § 67; *Fogarty c. Regno Unito [GC]*, § 39; *McElbinney c. Irlanda [GC]*, § 38). L'assenza di un rimedio alternativo non costituisce ipso facto violazione del diritto di accesso a un tribunale (*Stichting Mothers of Srebrenica e altri c. Paesi Bassi (dec.)*).” Così, la Corte EDU nella Guida, cit.