

PROCURA DELLA REPUBBLICA PRESSO IL TRIBUNALE DI ROMA

ALLA SUPREMA CORTE DI CASSAZIONE

Ricorso del P.M. contro la sentenza, emessa il 19 febbraio 2002 dal Tribunale di Roma in composizione monocratica, con cui si è dichiarato non doversi procedere nei confronti di Tucci Roberto, Borgomeo Pasquale e Pacifici Costantino in ordine al reato di cui all'art. 674 c.p. per difetto di giurisdizione

MOTIVO UNICO

ai sensi dell'art. 606, comma 1 lett. b) c.p.p., per erronea applicazione dell' art. 11 della legge 27 maggio 1929 n. 810 in relazione all' art. 674 c.p.

PREMESSA

Agli imputati era stato contestato il reato di cui agli artt. 110, 674 c. p. in quanto, in concorso tra loro, nella loro qualità di responsabili della gestione e del funzionamento della Radio Vaticana, diffondevano, tramite gli impianti siti in Santa Maria di Galeria, radiazioni elettromagnetiche atte ad offendere o molestare le persone residenti nelle aree circostanti, -ed in particolare a Cesano di Roma-, arrecando alle stesse disagio, disturbo, fastidio e turbamento.

Reato permanente, acc. dal luglio 1999

Va subito e preliminarmente chiarito, in proposito, che il caso di specie è totalmente al di fuori della delicata problematica relativa alla extraterritorialità (in realtà si dovrebbe più propriamente parlare non di extraterritorialità bensì di “*immunità reale o locale, in quanto attiene agli <<immobili>> e non alle persone che vi operano.*”, come più volte precisato dalla Cassazione, sezioni unite civili) di cui pure gode, come si vedrà, l'area in cui è installato l'impianto della Radio Vaticana di cui alla imputazione. La stessa difesa, peraltro, dopo aver adombrato qualche dubbio nella fase delle indagini preliminari, ha espressamente riconosciuto in udienza (e se ne dà atto nella sentenza impugnata) che, in realtà, si tratta di reato commesso in Italia a danno di cittadini italiani, incentrando, quindi, tutta la sua impostazione per sostenere il difetto di giurisdizione dello Stato italiano in base all'art. 11 del Trattato lateranense, secondo cui “*gli enti centrali della Chiesa cattolica sono esenti da ogni ingerenza da parte dello Stato italiano (salvo le disposizioni delle leggi italiane concernenti gli acquisti dei corpi morali), nonché dalla conversione nei riguardi dei beni immobili.*”.

Il Tribunale di Roma in composizione monocratica ha, quindi, accolto tale impostazione evidenziando, in sostanza, che “interferire unilateralmente con i predetti impianti condizionandone i requisiti equivale ad interferire direttamente con l'attività istituzionale” di un ente centrale della Chiesa cattolica, quale ritiene essere Radio Vaticana. Ed in motivazione ha anche respinto la richiesta avanzata dal P.M. in via subordinata di sollevare questione di legittimità costituzionale della citata norma concordataria, ritenendola inammissibile o manifestamente infondata.

RITENUTO IN DIRITTO

1. L' “ingerenza”

Appare, quindi, evidente, vista la formulazione della norma, che il punto di partenza per valutarne la portata riguarda l'ampiezza da attribuire al termine “ingerenza”. Il Tribunale di Roma, infatti, ricalcando fedelmente l'unico altro precedente giurisprudenziale in materia penale –e cioè la sentenza della Cassazione penale, sez. 5, 17 luglio 1987 (in *Foro It.* 1988, 2, c. 444 e segg.) relativa a fatti di bancarotta fraudolenta contestati ad alcuni funzionari dell' Istituto per le opere di religione del

Vaticano (IOR)- ha valorizzato la formulazione letterale della norma, ove si usa “la significativa espressione <<esenti da ogni ingerenza>> senza indicare specifiche limitazioni”; per cui l’obbligo di “non ingerenza” si risolverebbe in un “*principio generale di esenzione dalla giurisdizione italiana degli enti centrali della Chiesa per attività poste in essere nell’esercizio di funzioni istituzionali*”.

Per valutare la esattezza di questa conclusione, quindi, appare opportuno iniziare ad esaminare proprio il significato letterale del termine “ingerenza”. Basta leggere, infatti, un vocabolario italiano per apprendere che essa consiste in una <<*intromissione specificamente non richiesta e non gradita, in cose che non dovrebbero riguardare*>> (ZINGARELLI, decima edizione). Ora, nel caso di specie, appare del tutto evidente che il procedimento penale a carico dei responsabili della Radio Vaticana, pur essendo effettivamente non richiesto e non gradito dal Vaticano, non costituiva in alcun modo una intromissione in cose che non dovrebbero riguardare lo Stato italiano, ma, esattamente all’opposto, un intervento dovuto dello Stato italiano (non contro la Radio Vaticana ma) in difesa dei propri cittadini, oggetto di una (presunta) condotta di Radio Vaticana contrastante con la legge penale italiana. In altri termini, il procedimento penale non voleva affatto intromettersi nell’attività svolta da Radio Vaticana, nella sua organizzazione, nei suoi programmi, nei suoi dirigenti ecc., né tanto meno ingerirsi in alcun modo nella missione spirituale di cui è investita. E non voleva neppure suggerire o imporre specifici obblighi o divieti sul modo di trasmissione; voleva esclusivamente valutare, in presenza di una norma di divieto penale, i presunti effetti materiali negativi prodotti dalle trasmissioni della Radio Vaticana in territorio italiano sulla salute e sul benessere della popolazione italiana. In sostanza, cioè, la “pretesa” dello Stato italiano, azionata con il procedimento penale, non era affatto di limitare la possibilità della Radio Vaticana di trasmettere in tutto il mondo la parola della Chiesa o di imporre un diverso modo di trasmissione ma esclusivamente quella di verificare doverosamente se tale attività (che esplica i suoi effetti nel territorio italiano) arrechi pericolo o danno ai cittadini italiani in violazione della legge penale italiana. Se questa è “ingerenza” si deve dire che allora ogni esercizio di azione penale è una “ingerenza” negli affari di qualcuno.

In questo quadro, peraltro, appare veramente singolare la affermazione della sentenza impugnata, secondo cui la tesi del P.M. che “la diffusione di radiazioni elettromagnetiche in misura anomala e molesta nulla ha a che vedere con l’attività istituzionale svolta dalla Radio Vaticana” costituisce una “affermazione semplicistica”. Il P.M., infatti, deve riconoscere che, con tutto il rispetto per tutte le sentenze, trova difficoltà a dover ammettere che l’attività istituzionale della Radio Vaticana comprenda la diffusione di radiazioni elettromagnetiche in misura anomala e molesta per i cittadini italiani, in violazione della legge penale italiana.

Nessuna volontà di “ingerenza”, quindi, con la missione della Chiesa o con le prerogative dei suoi funzionari tutelate in sede internazionale; e nessuna violazione, pertanto delle chiarissime finalità del citato art. 11.

Si tratta, del resto, della stessa impostazione svolta lucidamente 15 anni fa dal Procuratore Generale presso la Suprema Corte nel procedimento conclusosi con la citata sentenza IOR (in *Cass. Pen.* 1987, pag. 1914 e segg., n. 1634), proprio sul concetto di “ingerenza” e proprio in relazione all’art. 11:

<<Sul piano rigidamente semantico, una sola, univoca notazione può concedersi: la parola svela un sicuro significato di disvalore, nel senso che il valore negativo del comportamento costitutivo dell’ ingerenza si definisce, riflettendo al rovescio, sul valore positivo o, quantomeno, neutro dell’ oggetto verso il quale il comportamento di ingerenza si dirige. Sul piano del lessico, cioè, non potrà certo qualificarsi condotta di ingerenza quella che si contrappone ad altra, abusiva, illecita e che mira, per

l'appunto, a paralizzare quest'ultima, a sanzionarla per i suoi contenuti anti-giuridici. Per l'appunto, nella specie, alla condotta in tesi costitutiva del reato, posta in essere dai ricorrenti, si contrappone la condotta esplicativa della giurisdizione italiana e affermativa del diritto, a carattere pubblico prima che privato, violato.....”.

Il ragionamento del Procuratore Generale, peraltro introduce un'altra importante argomentazione; e cioè che in ogni caso il divieto di ingerenza non può essere interpretato come una rinuncia dello Stato italiano ad esplicitare la propria potestà punitiva nei confronti di chi nel territorio italiano viola la legge penale italiana. Rileva, quindi, il P.G.:

<<Il vero è che tutte le garanzie predisposte nel Trattato sono funzionali, ed in questa luce devono essere intese, alla realizzazione compiuta dell'oggetto della prima convenzione pattizia: risolvere la “Questione romana” e chiuderla per sempre. Supportare lo Stato della Città del Vaticano di una base territoriale e garantire alla Santa Sede sovranità ed autonomia di governo e di decisione. I divieti, allora, di ingerenza ex artt. 4 e 11 del Trattato, come i divieti ex art. 10 sempre del Trattato di impedimenti, investigazioni e molestie sugli ecclesiastici che per ragioni di ufficio, partecipano fuori della città del Vaticano all'emanazione degli atti della Santa Sede (...), lungi dal costituire una esenzione dalla giurisdizione italiana per ecclesiastici e laici che commettano delitti in Italia, predispongono una serie di garanzie giuridico-personali, insieme a quelle di tipo territoriale, funzionali ad evitare che la sovranità riconosciuta non sia condizionata dalla limitatezza territoriale. È stata, quindi, solo la necessità di maggiore spazio, di maggiore respiro la causa giustificativa ed esplicativa della somma di prerogative concernenti persone, riunioni, cerimonie, beni, enti ed attività in vario modo e realizzative del funzionamento del governo della Chiesa.

Quanto in questa prospettiva sia inconferente attribuire alle parti “contraenti” una volontà pattizia di escludere il potere dello Stato italiano di perseguire penalmente i responsabili degli enti centrali della chiesa per la commissione di reati nel territorio italiano emerge, e de plano, dai significativi storici e politici del Trattato, nonché, può aggiungersi, dalla rappresentazione della coscienza politica e giuridica imperante nel 1929, a cui era assolutamente estranea la rappresentazione della rinuncia statale alla propria potestà punitiva>>.

E' la stessa Cassazione nella citata sentenza IOR, del resto, a riconoscere con riferimento all'art. 11, che *“la preoccupazione dello Stato italiano è stata evidentemente intesa ad evitare che, mediante acquisti da parte degli enti centrali della chiesa cattolica, liberi, incontrollati ed incontrollabili, si potesse ricostituire in Italia - particolarmente in tema di acquisto di beni immobili- una situazione di “manomorta”, quella stessa situazione, cioè retaggio economico medioevale, che con specifici strumenti legislativi (vedi leggi c. d. eversive) si era già combattuta dal 1870”.*

Questa è, peraltro, la unanime posizione di tutta la dottrina (molto copiosa; proprio per questo, al fine di indicare, quanto meno, le principali fonti di riferimento, anche per ulteriori approfondimenti e bibliografia, il P.M. si permetterà qualche minima citazione nominativa) la quale ha sempre pacificamente dato per scontato che l'ingerenza cui vanno esenti gli enti centrali della chiesa cattolica è quella della sola autorità amministrativa, non anche dell' autorità giudiziaria, ~~tato~~ in campo civile quanto, soprattutto, in campo penale, regolato da norme di ordine pubblico inderogabili (cfr., anche per citazioni e richiami di dottrina e giurisprudenza, COLAIANNI, *Lo IOR e l'articolo 11 del Trattato lateranense*, in *Foro It.* 1988, parte prima, c. 2082 e segg.). Ed anzi, con convincente ragionamento conclude che “il divieto di ingerenza dello Stato italiano negli affari degli enti centrali della Chiesa, previsto dall'art. 11 del Trattato, riguarda l'attività patrimoniale, svolta nel nostro territorio, attinente al funzionamento interno degli stessi, e mediamente quella esercitata *iure imperii*, qualora abbia effetti

civili rilevanti per l'ordinamento statale" (COPPETTA, *L'art. 11 del Trattato lateranense di fronte alla Suprema Corte: una interpretazione opinabile*, in *Cass. Pen.* 1987, pag. 1933, cui si rinvia per approfondimenti e citazioni).

Del resto, come già si è accennato, basta un minimo di analisi storica per rendersi conto che l'art. 11 del Trattato mirava ad escludere qualsiasi tentazione dello Stato di procedere a quelle attività di controllo della Chiesa cattolica che erano possibili alla stregua della legislazione vigente prima del 1929, e faceva seguito all'art. 8 della legge 13 maggio 1871 sulle guarentigie pontificie, il quale, però, tutelava da questo controllo solo quelle Congregazioni e quegli uffici vaticani che avessero attribuzioni meramente spirituali. In altri termini, come esattamente rilevato in dottrina, *"per gli autori dell' articolo 11 del Trattato lateranense vissuti nella vigenza della legge del 1871, quello che interessava escludere era l' attività di polizia, in senso ampio, non solo nei confronti degli enti centrali della Chiesa con attribuzioni meramente spirituali, bensì a favore di tutti gli enti in questione, quali che fossero le competenze di essi. Ma si trattava di escludere, come per il passato, l' esercizio da parte dello Stato di poteri coercitivi, non di escludere che un giudice statale potesse pronunciare su un contratto stipulato da un ente centrale con terzi. Un tale difetto di giurisdizione non era previsto nella legge del 1871, nè risulta introdotto dagli accordi del 1929. Le Alte Parti, in quel tempo, in relazione all' esperienza del giurisdizionalismo liberale, vedevano nella <<ingerenza>> quelle attività, sopra menzionate, che, sino al 1929, erano possibili nei confronti di tutti gli uffici ecclesiastici che non avessero funzioni meramente spirituali. Infatti, nel corso delle trattative, le Alte Parti erano ben lontane dall' idea che l' articolo 11 del Trattato potesse escludere l' esercizio della giurisdizione italiana tutte le volte in cui fosse stato ammissibile..."* (FINOCCHIARO, *Il Giubileo fa nuovamente giubilare la giurisdizione italiana*, in *Giust. Civ.* 2001, I, c. 228 e segg. Cfr. anche, per la ricostruzione storica, PACELLI, *Diario della conciliazione*, a cura di MACCARRONE, Città del Vaticano 1959, pag. 388).

Del resto, che questo fosse il pensiero dei negoziatori risulta addirittura per interpretazione autentica. Sostenne, infatti, il guardasigilli ROCCO a proposito dell'art. 11 che *<<il significato preciso dell'espressione adoperata, l' accenno alla conversione dei beni, il richiamo alle norme sugli acquisti, lasciano chiaramente intendere che la disposizione riguarda soltanto il regime patrimoniale amministrativo degli enti in parola; e pertanto non si può invocare per ottenere la dispensa dall'osservanza delle norme di diritto pubblico la cui efficacia assoluta in tutto il territorio dello Stato... non consentirebbe mai una interpretazione estensiva>>* dell'eccezione. (*Atti della commissione mista dei delegati della Santa Sede e del governo italiano per predisporre l'esecuzione del Concordato 11 aprile-25 novembre 1929*, a cura di CIPROTTI, Milano 1968, pag. 211)

2. Radio Vaticana ed enti centrali della Chiesa cattolica.

Il divieto di ingerenza di cui all'art. 11 citato riguarda solo gli "enti centrali della Chiesa cattolica". E, se pure è evidente che la individuazione di questi "enti centrali della Chiesa cattolica" non può spettare ad altri che al Vaticano, è altrettanto evidente che tale individuazione, proprio in quanto fa parte di un Trattato bilaterale, deve intendersi come oggettivamente cristallizzata su elementi certi e predeterminati, e non può essere "aggiustata" a seconda delle convenienze di uno dei contraenti, specie se la conseguenza che se ne vuole trarre consiste nella rinuncia ad ogni giurisdizione da parte dell'altro contraente. Sotto questo aspetto sembra pacifico che l' espressione si riferisce agli "organismi che costituiscono la Curia romana, con tutti gli enti cui danno vita" (Trib. Roma 28 aprile 1939, in *Foro It.* 1939, I, c. 922), e cioè gli enti che perseguono "fini di governo universale della Chiesa" (JEMOLO, *Lezioni di diritto ecclesiastico*,

Milano 1979, pag. 364 e segg. Per approfondimenti, citazioni e richiami cfr. BERTONI, *Enti centrali della Chiesa e immunità penali* in *Cass. Pen.* 1987, pag. 1921 e segg.). La sentenza impugnata, a questo proposito evidenzia che Radio Vaticana possiede tutte le caratteristiche per farla qualificare “ente centrale” (autodefinizione del Vaticano, struttura, personalità giuridica, autonomia patrimoniale, nomina dei dirigenti) e “svolge indubitabilmente un’attività direttamente funzionale alla missione spirituale della Santa Sede nel mondo costituendo il principale veicolo di trasmissione ed amplificazione del linguaggio evangelico”. In realtà, trattasi di attività meramente strumentale rispetto ai fini di governo universale della Chiesa, per cui, accogliendo questa interpretazione, si giungerebbe alla conclusione che, in sostanza, tutti gli enti della Chiesa sono “centrali” in quanto evidentemente tutti, direttamente o indirettamente, si ricollegano a questa finalità. Tanto è vero che la Suprema Corte, 15 anni fa, vi ha fatto rientrare anche lo IOR, e cioè uno strumento del Vaticano per partecipare alle vicende del mercato; il che non sembra aver molto a che vedere con gli alti fini spirituali della Chiesa.

Ritiene il P.M. che, se la conseguenza che se ne vuole trarre consiste nella rinuncia ad ogni giurisdizione da parte dell’altro contraente, l’ambito di questi “enti centrali” non può che essere circoscritto a quelli che direttamente (e non strumentalmente) perseguono i fini della Chiesa. Ed allora non vi rientra Radio Vaticana così come non vi rientrava lo IOR. Del resto, appare certamente significativa la circostanza che proprio la legge da cui la sentenza impugnata trae le massime argomentazioni a sostegno della sua tesi, -e cioè la legge 13 giugno 1952 numero 680, relativa all’accordo fra la Santa Sede e l’Italia per gli impianti radiovaticani siti in territorio italiano (quelli per cui è processo)- sancisca espressamente la extra territorialità delle aree destinate a tali impianti, richiamando (e la impugnata sentenza ne dà atto) gli artt. 15 e 16 del Trattato (che attribuiscono la extraterritorialità e l’esenzione da tributi), mentre mai viene citato l’art. 11, né alcun cenno si rinviene in relazione alla esenzione da ogni “ingerenza” dello Stato italiano: privilegio certamente più ampio della semplice extra territorialità con esenzione da tributi; e che, anzi, proprio per la sua ampiezza, renderebbe del tutto superflua la concessione della extraterritorialità con esenzione da tributi, evidentemente già ricompresa nel divieto di ingerenza (ovviamente, se inteso senza alcun limite, così come fa la sentenza impugnata).

In altri termini, mentre è del tutto evidente che la previsione dell’art. 11 riguarda l’attività degli enti centrali ovunque venga svolta, ma soprattutto se svolta in territorio italiano (dato che in caso si svolga in territorio vaticano o in zona extraterritoriale lo Stato italiano non potrebbe comunque “ingerirsi”, a prescindere dall’art. 11), non altrettanto evidente è la presunta “stranezza logico-sistematica” –evidenziata nella sentenza impugnata- di una disciplina la quale preveda nell’art. 15 la extraterritorialità di alcuni enti e poi ponga limitazioni all’attività degli stessi enti quando agiscono in territorio italiano. A dire il vero sarebbe strano proprio il contrario, perché una cosa è concedere la extraterritorialità su aree ben delimitate e ben altra cosa è concedere una totale esenzione da giurisdizione per ogni attività svolta da enti e persone (anche) nel territorio italiano. Né, in questo contesto, si può condividere la affermazione che in tal modo “la Santa Sede sarebbe vulnerata nella propria indipendenza e sovranità perché l’azione dei suoi enti centrali avrebbe una tutela assai limitata e potrebbe subire significativi condizionamenti”. In realtà, infatti, in caso contrario, il vero *vulnus*, e totale, lo riceverebbe lo Stato italiano. Del resto, la Santa Sede ha tutti gli strumenti per evitare condizionamenti alla sua missione attraverso l’extraterritorialità, le immunità ed il divieto di ingerenza nella sua attività amministrativa interna sancito dall’art. 11.

In conclusione, il criterio logico-sistematico porta a ritenere esattamente il contrario di quanto affermato nella sentenza impugnata; perché se l’art. 11 sancisse realmente una

esenzione senza alcun limite sarebbe stato del tutto superfluo prevedere in altri articoli altre esenzioni per gli stessi soggetti.

Va, peraltro sottolineato che, come evidenziato dalla dottrina, <<l'art. 11 si riferisce a strutture organizzative complesse, quali sono gli enti centrali, e non già a soggetti fisici, che sono i soli a cui può essere imputata una responsabilità penale; sicchè è azzardato pensare che una garanzia, dettata con riguardo ad organismi con una mera soggettività giuridica, possa implicare il riconoscimento di una immunità penale per le persone che agiscono in loro nome...>> (BERTONI, *op. cit.*, pag. 1926).

3. Divieto di ingerenza e immunità penali.

Ma è proprio a questo punto che la sentenza impugnata mostra con chiarezza la sua erroneità e la sua inaccettabilità. Appare del tutto evidente, infatti, a questo punto che la tesi accolta in essa e nella sentenza IOR, si risolve, in sostanza, in un conferimento di immunità penali di carattere personale a tutti coloro che agiscono per conto degli enti centrali della Chiesa cattolica; con la possibilità (connessa con la esaminata problematica sugli "enti centrali") che esso si estenda, in modo del tutto indeterminato, a tutti coloro che, in qualche modo, agiscono in ambito ecclesiastico. In altri termini, si giunge al risultato che una garanzia, dettata con riguardo ad organismi con una mera soggettività giuridica, comporterebbe il riconoscimento di una immunità penale per le persone che agiscono in loro nome. Trattasi di tesi che quindi si pone palesemente in contrasto con il principio generale pattizio secondo cui le immunità penali, tranne quelle ricavabili dal diritto internazionale generale, sono sempre sancite espressamente e tassativamente, e sono giustificate dalla esigenza di tutela di qualificate funzioni costituzionali e internazionali, mentre in questo caso non solo non sarebbero oggetto di una previsione esplicita, ma sarebbero ricavate indirettamente da una norma indeterminata, addirittura senza alcun elemento certo e predeterminato di individuazione delle persone nei cui confronti lo Stato dovrebbe rinunciare ad esercitare la sua sovranità; con la ulteriore conseguenza che potrebbero beneficiarne, al limite, persone titolari, all'interno degli enti in cui operano, di mansioni modeste e comunque prive di uno spessore significativo. Potrebbero beneficiare di totale immunità, peraltro, anche persone a cui l'art. 10 e i successivi protocolli di attuazione negano prerogative di contenuto molto meno ampio. Infatti, l'articolo 10 stabilisce particolari (e limitate) esenzioni per i "dignitari della Chiesa e le persone appartenenti alla Corte Pontificia che verranno indicati in un elenco da concordarsi fra le parti contraenti, anche quando non fossero cittadini del Vaticano"; e si aggiunge che questa disposizione si applica pure ai funzionari di ruolo (da indicarsi in un altro elenco) "dichiarati dalla Santa Sede indispensabili.....". In questo quadro, si deve anche considerare che i Patti lateranensi si limitano a prevedere esplicitamente l'inapplicabilità della legge penale soltanto al Pontefice (articolo 8 del Trattato) e a riconoscere poi ai soggetti che in territorio italiano intrattengono relazioni con la Santa Sede per conto di altri Stati le medesime prerogative e immunità che spettano agli agenti diplomatici secondo il diritto internazionale (articolo 12, commi 1 e 2 del Trattato). In conclusione, quindi, aderendo alla tesi della sentenza impugnata, si arriverebbe ad ampliare l'elenco tassativo delle immunità personali contenuto nei Patti, addirittura con una norma indiretta la cui portata, peraltro, è del tutto indeterminata.

Si tratta, del resto, ancora una volta delle stesse considerazioni svolte 15 anni fa dal P.G. della Cassazione il quale esattamente rilevava: <<Ora alle pluralità delle qualificazioni pubblicistiche delle persone fisiche a cui l'ordinamento conferisce l'immunità, corrisponde una graduazione di intensità della protezione correlata allo "spessore" istituzionale della posizione del soggetto in seno all'ordinamento interno o *stanniero*. Le immunità penali, cioè, nella varietà delle loro articolazioni in punto di estensione e

di intensità di deroga al principio di obbligatorietà della legge penale, si riconducono, comunque, sempre, alla esigenza di tutela di particolari funzioni costituzionali e di qualificate relazioni internazionali. Ed allora non può che meravigliare l'ipotesi di una immunità, e di grandi incisività, concernente non solo il processo, ma ancor prima il diritto penale, riferita non a persone, ma ad una attività che non è nemmeno per definizione "funzione" nel senso attribuito a tale termine dal diritto pubblico.

Del resto appare veramente incongrua una tutela così marcata, di carattere penalistico, ad attività strumentali rispetto a funzioni, queste sì qualificate e di spessore pubblicistico, quali il libero esercizio del potere spirituale, il libero esercizio di culto, nonché della giurisdizione in materia ecclesiastica (v. art 1 Concordato), a tutela delle quali nessuno ha mai pensato di "costruire" spazi di immunità corrispondenti a quelli ipotizzati dai ricorrenti>>.

Ma vi è di più. Perché, in realtà, se si accoglie la tesi di un ambito senza limiti del divieto di ingerenza propugnato nella sentenza impugnata, non si tratta solo di immunità penale, ma di vera e propria deroga totale alla giurisdizione dello Stato italiano; concetto evidentemente ben più ampio della previsione, in capo ai rappresentanti e funzionari degli enti centrali, di esplicite immunità personali che potrebbe inibire l'esercizio della stessa nei loro confronti. In sostanza, la affermazione conclusiva della sentenza, secondo cui *"interferire unilateralmente con i predetti impianti condizionandone i requisiti equivale ad interferire direttamente con l'attività dell'ente"* non è solo una forzatura letterale e logica in quanto è costretta ad equiparare il concetto di <<ingerenza>> con quello, ben più sfumato, di <<interferenza>>, e ad equiparare la doverosa finalità di valutare eventi dannosi e pericolosi vietati dalla legge penale italiana con la volontà di condizionare i requisiti degli impianti di Radio Vaticana. In realtà, infatti, essa introduce, consolidando l'orientamento della sentenza IOR, un principio che va ben oltre l'ambito apparente del procedimento in corso: il principio generale, cioè, per cui si riconosce agli enti della Chiesa cattolica ed ai loro rappresentanti la possibilità di una esenzione totale da ogni legge, civile, penale o amministrativa, dello Stato italiano. Non è solo immunità, né solo impunità, né solo extraterritorialità. In nessuna sede ed in nessun modo lo Stato italiano potrebbe agire direttamente contro questi enti e/o i loro rappresentanti che, come nel caso di specie, violano nello Stato italiano le leggi italiane con danno o pericolo per cittadini italiani. E questo, del resto, è esattamente quanto si legge nella sentenza impugnata quando si afferma la "spendibilità nel presente procedimento" della sentenza IOR *"quantomeno con riferimento all'affermazione del principio generale di esenzione dalla giurisdizione italiana degli enti centrali della Chiesa per attività poste in essere nell'esercizio di funzioni istituzionali"*. E, se pure è vero che 15 anni fa si parlava di bancarotta e oggi si parla di molestia e offesa alle persone, è anche vero che lo stesso principio varrà domani se si provasse, ad esempio, che dall'attività di uno di questi enti o di un suo rappresentante sia derivata la morte di cittadini italiani in territorio italiano (ed è in dirittura d'arrivo un'altra indagine di questo Ufficio proprio per eventi di questo tipo e proprio nella zona di Cesano) o un qualsiasi altro evento previsto come reato, o, comunque, come illecito, dalla legge italiana. Insomma, se, per ipotesi, il Vaticano decidesse, per finanziare la sua attività di missione universale, di aprire e gestire una attività industriale in territorio italiano, lo Stato italiano non potrebbe perseguire i responsabili di eventuali omicidi colposi di lavoratori commessi in territorio italiano e connessi con violazione delle misure di prevenzione.

Certo, si può certamente ricordare che due sentenze, anche se della Suprema Corte, non costituiscono un imperativo di legge. Si può anche rilevare che la sentenza IOR fu emessa in totale contrasto con l'orientamento e le decisioni della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano, dell'Ufficio Istruzione e del Tribunale della

libertà di Milano, nonché con le richieste del P.G. presso la Cassazione. Si può aggiungere che essa fu criticata unanimemente dalla dottrina (MARGIOTTA BROGLIO -presidente della commissione paritetica per gli enti ecclesiastici- autorevole studioso certamente non ostile al Vaticano, in *L'incidente IOR*, in *Quaderni costituzionali* 1989, pag. 428 e segg., la definisce, tra l'altro, "*scarsamente motivata, semplicistica, fuorviante, sconcertante, al di fuori di ogni corretto criterio di ermeneutica.....*") e che, in realtà si riferiva, in un momento storico particolare, ad una fattispecie profondamente diversa da quella oggi in esame. Ma se, dopo 15 anni, la Suprema Corte conferma, senza alcuna precisazione, la sentenza oggi impugnata, sappiamo tutti che, per almeno altri 15 anni, in Italia verrà considerato principio generale consolidato quello secondo cui l'art. 11 prevede per il Vaticano ed i suoi rappresentanti una totale ed illimitata esenzione dalla giurisdizione italiana.

Peraltro, proprio a proposito dei precedenti giurisprudenziali, la sentenza impugnata cita, a conforto della sua conclusione sulla portata (incondizionata) dell'art. 11, due sentenze del settore civile: una della Cassazione civile a sezioni unite del 1982 (n. 4005 del 5 luglio 1982) e l'altra della Corte di Appello di Roma del 4 maggio 2000. Orbene, se si leggono integralmente le dette sentenze, appare del tutto evidente che la citazione è fuorviante ed inesatta. Nessuna delle due decisioni, infatti, è basata sull'art. 11 del Trattato, che nella prima (della Suprema Corte) non è neppure menzionato, mentre nella seconda (della C.A. di Roma) appare una sola volta, e viene citato solo per "completare l'esposizione" della disciplina tra Stato italiano e Vaticano (peraltro, cfr. le pesanti critiche mosse alla sentenza, proprio per questa citazione, da FINOCCHIARO, *op.loc. cit.*).

Forse, allora, sarebbe stato meglio fornire un panorama giurisprudenziale completo anche con riferimento al settore civile, ove, effettivamente, più volte si è discusso della giurisdizione italiana soprattutto per rapporti di lavoro instaurati dal Vaticano (e suoi enti) e cittadini italiani, ma si è sempre pervenuti a decisione in base a norme pattizie e principi di diritto internazionale (derivanti dall'art. 10, primo comma, della Costituzione, in relazione alla immunità di cui la Santa Sede gode in quanto titolare di personalità giuridica di diritto internazionale equiparabile a quella degli altri Stati sovrani) senza alcun riferimento all'art. 11 del Trattato. Solo in due sentenze –entrambe delle sezioni unite civili della Suprema Corte (n. 4909, ud. del 15 giugno 1989, RV 464258; e n. 2291, ud. del 5 ottobre 1989, RV 466054)- si cita espressamente (invocato dal Vaticano) l'art. 11, ma in entrambe si aggiunge subito dopo espressamente che la decisione adottata prescinde dall'art. 11 la cui portata, quindi, non viene approfondita. In entrambe, peraltro, si dichiara la giurisdizione del giudice italiano ed in entrambe, proprio con riferimento all'art. 11, si precisa testualmente che, qualora lo si voglia applicare, occorre "*accertare (si tratta di punti controversi) che la norma di origine pattizia –da interpretare quindi con rigore, per quanto attiene alla limitazione dei poteri dello Stato- abbia inteso negare l'esercizio del potere giuridizionale nei confronti di tali enti...*". Ed è certamente interessante notare che entrambe, affrontando la problematica della cd. <<extraterritorialità>> prevista dal Concordato, affermano anche che "*un concetto di extraterritorialità implicante, in virtù dello status degli immobili (eterogenei, quanto a destinazione, nell'ambito delle attività ed esigenze del Vaticano), la sottrazione ai poteri dello Stato italiano e, in particolare, a quello giurisdizionale, avrebbe trovato in una normativa pattizia così preoccupata delle specificazioni, un'esplicita ed inconfutabile espressione, di cui non v'è traccia nell'art. 15 o in altre parti del Trattato*".

Appare, quindi, di tutta evidenza che la giurisprudenza della Suprema Corte (e peraltro a sezioni unite) nel settore civile, lungi dal confortare la sentenza che si impugna e dal confermare la sentenza IOR –secondo le quali l'art. 11 concederebbe una esenzione

senza limiti dalla giurisdizione italiana-, è orientata in senso diametralmente opposto: l'art. 11 deve essere interpretato con rigore per quanto attiene alla limitazione dei poteri dello Stato, anche alla luce delle caratteristiche del Trattato, sempre attento a specificare in modo inconfutabile ed esplicito ogni sottrazione di poteri, specie se giurisdizionali, allo Stato italiano.

4. Art. 7 Cost. e conclusioni

Di fronte ad una conclusione così drammatica e grave per lo Stato italiano ed i suoi cittadini, quale quella propugnata nella sentenza impugnata, viene spontaneo chiedersi se e quanto essa sia conciliabile con i principi costituzionali, ed in primo luogo con il principio di sovranità dello Stato, di cui, ovviamente, il diritto di giurisdizione è parte fondamentale. Punto obbligato per affrontare la questione è, ovviamente, l'art. 7 della Costituzione a norma del quale *"lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani"* (comma 1), con l'ulteriore precisazione che *"i loro rapporti sono regolati dai Patti lateranensi"* (comma 2). Ma è la stessa Corte costituzionale a fornire la soluzione quando afferma testualmente che *"poiché l'art. 7 Cost. afferma tanto per lo Stato quanto per la Chiesa i principi di indipendenza e sovranità di ciascuno nel proprio ordine, una limitazione della competenza statale su questo punto doveva risultare da norma espressa, e, in mancanza di questa, non è desumibile da incerti argomenti interpretativi: tanto più che, in materia di accordi internazionali, vale il criterio della interpretazione restrittiva degli impegni che comportino per uno dei due contraenti l'accettazione di limiti alla propria sovranità"* (Corte cost. 5-8 luglio 1971 n. 169, in *Giur. Cost.* 1971, pagg 587-588). Nello stesso senso è orientata la dottrina unanime, la quale evidenzia che l'articolo 7 della Costituzione non può che essere interpretato nel senso che lo Stato italiano sia vincolato a non ostacolare la libera esplicazione dei poteri della Chiesa cattolica nel proprio ordinamento, ma tale obbligo sussiste solo in quanto l'attività ecclesiastica non esuli dal campo strettamente spirituale e religioso, e non invada la sfera di sovranità dello Stato italiano, toccando così interessi riconducibili all'ordine proprio dello Stato stesso (cfr. per tutti LARICCIA, *Diritto ecclesiastico*, Padova 1986, pag. 72, COLAIANNI, *Lo IOR e l'articolo 11 del Trattato lateranense cit.*, e COPPETTA, *L'art. 11 del Trattato lateranense di fronte alla Suprema Corte: una interpretazione opinabile, cit.*, pag. 1931 e segg., cui si rinvia anche per approfondimento e citazioni).

In ogni caso, a questo punto, dopo tutte le argomentazioni svolte, e pur volendo concedere tutto, un dato appare veramente incontrovertibile: il tenore dell'art. 11 non dice affatto esplicitamente che il divieto di ingerenza comporta una totale esenzione dalla giurisdizione italiana; anzi, per arrivare a tale conclusione occorre affrontare e superare, come si è visto, numerosi ostacoli sotto il profilo letterale, sistematico e logico-giuridico. Per cui, non essendovi, quanto meno "argomenti interpretativi certi", è dovere del giudice, quale che sia la sua personale opinione, pervenire, così come imposto espressamente dal custode della prima legge della Repubblica, ad una interpretazione restrittiva dell'art. 11, che limiti al massimo la lesione della sovranità dello Stato italiano. Non si tratta affatto, quindi, di un problema estraneo alla competenza del potere giudiziario, che dovrebbe essere risolto dal potere politico "nella sede internazionale" delle relazioni tra Stati, come ritiene, sulla scia della sentenza IOR, la sentenza impugnata, la quale giunge addirittura a parlare di "attività suppletiva .. in violazione, quanto meno, del principio fondamentale della separazione dei poteri". Al contrario, si tratta invece della essenza della giurisdizione, proprio perché interpretare le leggi secondo la Costituzione è dovere primario del giudice, e viene meno a questo dovere primario quel giudice che evita di assumersi le sue responsabilità scaricandole sul potere politico.

Questa ultima osservazione, infine, spiega con chiarezza perché di tutte le argomentazioni sull'art. 7 della Costituzione, pure svolte (per iscritto e in dibattimento) dal P.M. nel procedimento in esame, non è traccia nella sentenza impugnata, la quale si limita, in proposito a citare, con molta enfasi ed attribuendole valore decisivo, una "nota ufficiale trasmessa dal Ministero degli Affari Esteri al Ministero della Giustizia nell'aprile del 2000" in cui "vengono riconosciute la pertinenza e la correttezza delle argomentazioni addotte dalla Santa Sede <<concernenti l'interpretazione degli Accordi del Laterano e del 1951 per gli impianti di Santa Maria in Galeria e di Castel Romano>>"; per concludere che si tratta di una "*interpretazione autentica* delle norme pattizie richiamate, oltretutto proveniente dal soggetto (l'Italia) che ha operato con quegli accordi una cessione di sovranità ed ha assunto l'obbligazione negativa della non ingerenza". Solo per completezza di valutazione, sembra opportuno, a questo proposito, precisare che trattasi, in realtà, di un "appunto" a firma illeggibile del servizio del contenzioso diplomatico del M.A.E. il quale ritiene "pertinenti e corrette" le argomentazioni della Santa Sede con esclusivo ed espresso riferimento agli artt. 15 e 16 del Trattato, non menziona mai l'art. 11 né il divieto di ingerenza, e conclude che "*naturalmente si rimanda alle considerazioni che saranno eventualmente svolte dagli altri Ministeri ed Uffici competenti per quanto riguarda la normativa interna applicabile al caso*"; inviato peraltro, proprio nei giorni in cui -ed è fatto notorio- un Ministro della Repubblica italiana, direttamente ed in prima persona, per gli stessi fatti minacciava di tagliare l'elettricità agli impianti della Radio Vaticana. Ed è appena il caso di ricordare che, se proprio si vuole parlare di "*interpretazione autentica*" (a prescindere dal valore che ad essa si voglia attribuire), sembra ben più autentica e qualificata quella, già riportata, -e diametralmente opposta alla decisione impugnata-, del Ministro Rocco, guardasigilli dell'epoca, e peraltro con riferimento espresso all'art. 11.

5. La richiesta (subordinata) relativa alla legittimità costituzionale dell'art. 11.

Da quanto sopra sommariamente esposto appare evidente che, ad avviso dell'Ufficio ricorrente, l'art. 11 del Trattato non è in alcun modo interpretabile quale una norma che conceda ai rappresentanti della Radio vaticana una immunità penale per reati commessi in territorio italiano, né, a maggior ragione, una totale esenzione dalla giurisdizione dello Stato italiano, così come invece ritiene la sentenza impugnata.

Ed è già stato messo in rilievo che, se pure vi fosse qualche dubbio, il giudice dovrebbe, accogliendo l'espresso insegnamento della Consulta, optare per la interpretazione più restrittiva in base ai principi generali del diritto ed ai principi costituzionali.

Qualora tale conclusione non venisse accolta, e si volesse, quindi, avallare la interpretazione dell'art. 11 contenuta nella sentenza impugnata, si porrebbe, ovviamente ed immediatamente, un problema di costituzionalità della norma.

La questione era già stata posta in primo grado (sempre, ovviamente, come subordinata) ma è stata, in motivazione, dichiarata manifestamente infondata.

Prescindiamo, pure, in questa sede, dall'approfondimento della problematica relativa al sindacato della Corte Costituzionale sui Patti Lateranensi ed accettiamo la tesi, accolta nella sentenza impugnata, che si tratta di una "legge rinforzata" in quanto recepita nel citato art. 7, comma 2, della Costituzione. Del resto, è dalle sentenze n. 30, 31 e 32 del 1971 che la Corte Costituzionale ha, in proposito, elaborato e consolidato la sua posizione, affermando già 30 anni fa che "*è vero che l'articolo 7 della Costituzione non sancisce solo un generico principio pattizio da valere della disciplina dei rapporti fra lo Stato e la Chiesa cattolica, ma contiene altresì un preciso riferimento al Concordato in vigore e, in relazione al contenuto di questo, ha prodotto diritto; tuttavia, giacché esso riconosce allo Stato e alla Chiesa cattolica una posizione reciproca di indipendenza e*

di sovranità, non può avere forza di negare i principi supremi dell'ordinamento costituzionale dello Stato" (sentenza n. 30 del 1 marzo 1971 in *Giur. Cost.* 1971, pag. 97). Posizione ribadita lucidamente e senza riserve 11 anni dopo quando, su eccezione ritenuta non manifestamente infondata (anche) dalla Suprema Corte a sezioni unite, precisava espressamente: *"Questa Corte ha già più volte affermato, a partire dalle sentenze numero 30, 31 e 32 del 1971, che le norme del Concordato immesse nell'ordinamento, pur fruendo della copertura costituzionale fornita dall'articolo 7 della Costituzione, non si sottraggono al sindacato di costituzionalità che in tal caso peraltro resta limitato e circoscritto al solo accertamento della loro conformità o meno ai <<principi supremi dell'ordinamento costituzionale>>*" (sentenza n. 18 del 2 febbraio 1982 in *Giur. Cost.* 1982, I, pag. 174; principio poi ribadito senza alcun ripensamento nelle sentenze successive: cfr. per tutte la sentenza n. 26 del 30 gennaio 1985, *ivi*, 1985, pag. 83). Principi "supremi" che certamente ricomprendono anche i diritti inalienabili del cittadino. E' sempre la Corte Costituzionale, infatti, a precisare, a proposito di un'altra limitazione di sovranità connessa con l'ordinamento internazionale (sancita dal Trattato di Roma), che essa non può mai *"comportare per gli organi della CEE un inammissibile potere di violare i principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale, o i diritti inalienabili della persona umana. Ed è ovvio che qualora dovesse mai darsi .. una così aberrante interpretazione, in tale ipotesi sarebbe sempre assicurata la garanzia del sindacato giurisdizionale di questa Corte sulla perdurante compatibilità del Trattato con i predetti principi fondamentali"* (sentenza n. 183 del 27 dicembre 1973 in *Giur. Cost.* 1973, II, pag. 2420).

Resta, quindi, da verificare, tornando al caso di specie, se la interpretazione accolta nella sentenza impugnata violi i principi supremi dell'ordinamento costituzionale e/o i diritti inalienabili della persona umana.

La risposta non sembra difficile: se, infatti, la prima conseguenza che ne deriva è quella di esenzione totale ed indeterminata dalla giurisdizione italiana (penale, civile e amministrativa) di qualsiasi comportamento messo in atto sul territorio italiano a danno di cittadini italiani dai rappresentanti della Radio Vaticana o di altro (presunto) ente centrale della Chiesa, è del tutto evidente che per quei cittadini italiani viene meno il diritto alla tutela giurisdizionale. Ed allora, basta rileggersi la citata sentenza della Corte Costituzionale n. 18 del 1982 per apprendere dalla stessa Consulta, e proprio a proposito dei "principi supremi" e del Concordato, che *"il diritto alla tutela giurisdizionale va sicuramente incluso tra i principi supremi del nostro ordinamento, in cui è intimamente connesso con lo stesso principio di democrazia, postulando che sia assicurato a tutti e sempre, per qualsiasi controversia un giudice e un giudizio. Non può dunque rifiutarsi ingresso alla proposta questione intesa a verificare se con tale principio supremo contrastino le denunciate norme concordatarie, pur assistite da copertura costituzionale"*.

Affermazione che, ovviamente, riguarda automaticamente anche il diritto all'eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., certamente da considerare un diritto fondamentale ed inalienabile del cittadino. Ma c'è di più. Perché, di fronte ad una esenzione illimitata dalla giurisdizione italiana, non v'è dubbio che qualsiasi principio supremo e qualsiasi diritto inalienabile può risultare violato. Nel caso in esame, infatti, ove era contestato il reato di cui all'art. 674 c.p., appare indubitabile che la interpretazione accolta nella sentenza impugnata comporta anche la totale violazione del diritto alla salute definito dall'art. 32 Cost. quale *"fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività"*. Per limitarsi ad una sola lucidissima ed autorevole citazione, infatti, *"il diritto denominato <<alla salute>> ma meglio definibile <<di salute>>, cioè il diritto di star bene, <<fondamentale>> per natura costituzionale e dalla tutela completa (artt. 2 e 32, comma primo, della Costituzione della Repubblica), è esso sovrastante*

all'Amministrazione.... E' un diritto <<primario>> (Corte Cost. 18 dicembre 1987 n. 559) ed <<assoluto>> dell'individuo (Corte Cost. 27 luglio 1979 n. 88)...” (Corte Suprema di Cassazione, Sezioni Unite civili, 7 novembre 1991, n. 2092, Gerardi ed altri). Ma, nel caso di specie, la tutela di questo <<diritto di star bene>>, fondamentale, primario ed assoluto, non potrà mai esistere per i cittadini di Cesano e delle altre zone limitrofe agli impianti di Radio Vaticana se la Suprema Corte ritenesse di confermare la sentenza impugnata.

Trattasi, del resto, degli stessi principi fondamentali riconosciuti (anche) dall'Italia a livello internazionale. Basta leggere il Titolo I della legge 4 agosto 1955 n. 848, che ratifica e dà esecuzione alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, per verificare che di essi fanno parte il diritto alla vita ed alla sicurezza (artt. 2 e 5), il diritto alla tutela giurisdizionale (artt. 6 e 13) e il diritto all'eguaglianza (art. 14).

Peraltro, il Tribunale ha dichiarato tale eccezione manifestamente infondata, in primo luogo lamentando che “i parametri di riferimento citati dall'Accusa rientrano tutti nell'ambito della Costituzione formale” senza che vi fosse cenno alla individuazione dei <<principi supremi>> che si assumevano violati. Trattasi di osservazione formalmente esatta: il P.M., infatti, nella sua memoria e nella discussione aveva fatto riferimento “solo” <<agli artt.1, comma secondo, 7, comma primo, 102, 112, 3, comma primo, 24, 25, e 32, primo comma, della Costituzione>>, senza specificazione dei <<principi supremi>>. Ma, come del resto risulta dalla stessa sentenza impugnata, aveva allegato anche le ordinanze con cui il giudice istruttore del Tribunale di Milano aveva sollevato analoga eccezione di costituzionalità nei confronti della sentenza IOR, precisando che esse dovevano intendersi integralmente richiamate. Ed è appena il caso di precisare che le predette ordinanze sono, ovviamente, formulate con specifico riferimento proprio ai <<principi supremi>> ed ai diritti inalienabili sopra indicati, con la sola eccezione dell'art. 32 che è peculiare del procedimento in esame. Del resto, è stata proprio la Corte costituzionale a precisare, già 20 anni fa, proprio a proposito dell'accertamento dei <<principi supremi>> e proprio con riferimento al Concordato, che si tratta di un “accertamento cui la Corte procede mantenendosi sempre nell'ambito della questione così come le è stata deferita e in riferimento ai principi che siano desumibili dai parametri costituzionali indicati dal giudice a quo” (sentenza n. 18 del 1982, *cit.*). Ecco perché dal P.M. erano stati indicati direttamente solo i parametri costituzionali che, ovviamente, derivano dalla “Costituzione formale”. Parametri costituzionali, peraltro, che, a prescindere dalle ordinanze del giudice istruttore di Milano, già di per sé indicano chiaramente quali siano i principi supremi e i diritti inalienabili in essi tutelati. Comunque, per evitare ogni equivoco, il P.M. precisa adesso che gli artt. 1, comma secondo e 7, comma primo, si riferiscono al principio della sovranità dello Stato gli artt. 102, 112, 24 e 25 si riferiscono al diritto di tutela giurisdizionale connesso con il principio di sovranità (di cui è parte integrante e fondamentale il diritto di giurisdizione), l'art. 3, comma primo riguarda il diritto all'eguaglianza e l'art. 32, comma 1, attiene al diritto alla salute.

Giova, per maggior chiarezza e per completezza, riportare in proposito alcuni stralci, appunto delle ordinanze del giudice istruttore di Milano, totalmente fatti propri dal P.M. ricorrente, con la sola precisazione che 15 anni fa esse non furono valutate nel merito dalla Corte Costituzionale, la quale le dichiarò inammissibili in quanto “tardive” perché riferite ad una sentenza irrevocabile della Cassazione (il testo completo delle ordinanze è in *Cass. Pen.* 1987, n. 1908, pag. 2256 e segg., con nota di COPPETTA, *L'<<immunità>> derivante dall'art. 11 Trattato lateranense tra Corte di cassazione e Corte costituzionale*; mentre il testo della sentenza della Corte Costituzionale n. 609

dell' 8 giugno 1988 è in *Foro It.* 1988, I, c. 2080 e segg., con nota di COLAIANNI, *Lo IOR e l'art. 11 del Trattato lateranense*):

“I motivi del contrasto prospettato trovano ragione nel principio ampiamente consolidato secondo cui l' esercizio della giurisdizione penale appartiene all' ordine proprio dello Stato (anche nei confronti della Chiesa cattolica) costituendo espressione di sovranità. Tale esercizio deve, quindi, essere indeclinabile ed inderogabile proprio perchè espressione della sovranità statale.....

Anche i principi contenuti negli artt. 102 e 112 Cost. appaiono assumere rilevanza ai fini della soluzione della questione in esame posto che certamente concorrono a formare con le norme già esaminate quel complesso di statuizioni costituenti i principi supremi della sovranità dello Stato.

Quest' ultima risulta, infatti, non solo sminuita ma addirittura negata qualora non vengano rispettate le norme costituzionali che riservano l' esercizio della funzione giurisdizionale ai magistrati indicati nell' art. 102 ed attribuiscono l' esercizio dell' azione penale al pubblico ministero.....

Qualora si volesse accedere all' interpretazione ched Suprema Corte dà dell' articolo in esame bisognerebbe concludere che lo stesso sarebbe in evidente contrasto con il principio di uguaglianza sancito dall' art. 3 comma 1° Cost. in quanto permetterebbe un' estensione indiscriminata del privilegio dell' immunità penale anche a soggetti per cui non esistono, o per lo meno non risultano dalla legge, condizioni tali da giustificare un trattamento differenziato.

La possibilità di un siffatto trattamento, per giurisprudenza costante della Corte costituzionale, può essere ritenuto legittimo solo se basato su di un principio di ragionevolezza e giustificato dall' esigenza di tutela di qualificate funzioni costituzionali ed internazionali. Nel caso in esame, proprio perchè non risulta dal punto di vista formale alcuna determinazione o tassatività del privilegio, nè, dal punto di vista sostanziale, alcuna delle esigenze sopra prospettate, il privilegio medesimo risulta privo di ogni carattere di ragionevolezza e quindi in contrasto con l'art. 3 Cost.

La giurisprudenza costituzionale, e unitamente la dottrina, hanno più volte affermato -è il caso di aggiungerlo -che il principio di uguaglianza di cui all' art. 3 Cost. rappresenta uno dei principi supremi dell' ordinamento costituzionale.

È forse il caso di ribadire che l' art. 11 della l. 27 maggio 1929 n. 810, nell' interpretazione prospettata dalla Suprema Corte di cassazione, dà vita ad una norma penale <<eccezionale>> generatrice di una serie di immunità indeterminate.

Ciò sembra porsi in contrasto anche con il cosiddetto principio di legalità, sancito dall' art. 25 comma 2 Cost.

È opinione ormai consolidata, in dottrina e in giurisprudenza, che il richiamato principio di legalità abbia implicato anche la costituzionalizzazione del principio di tassatività delle norme penali (non solo di quelle incriminatrici, ma di tutte le norme penali) e del principio che vieta l' applicazione del procedimento analogico alle norme penali incriminatrici e alle norme penali anche non incriminatrici che comportino eccezioni a regole generali, come è il caso delle norme che introducono nell' ordinamento cause speciali di non punibilità.

Se non possono esservi dubbi, stando all' interpretazione della Corte Suprema, che l' art. 11 in esame introduca vere e proprie immunità penali, cioè particolari cause di esclusione della punibilità, appare altrettanto indubitabile che ciò avverrebbe sulla base di una norma formulata, almeno sotto tale profilo, in modo assolutamente vago ed indeterminato, con palese violazione, pertanto, del richiamato principio di tassatività.

A ciò si aggiunga che lo stesso generico richiamo agli <<enti centrali della Chiesa>> assolutamente non determinabili in modo aprioristico dal giudice italiano, lascia ampi spazi non consentiti dall' ordinamento costituzionale, al giudice stesso, l' applicazione

delle immunità a casi analoghi, vuoi sotto il profilo della centralità dell'ente, vuoi sotto il profilo dell'esercizio, anche di fatto, da parte della persona fisica, delle funzioni istituzionali proprie dell'ente.

Né può sottacersi, a conclusione di queste brevi considerazioni, che un sistema imperniato su immunità siffatte, violando l'aprioristica certezza che deve essere alla base di ogni norma penale, inciderebbe inevitabilmente anche sul già citato principio costituzionale dell'obbligatorietà dell'azione penale....”

E' per questi motivi che il P.M., così come già aveva chiesto invano al Tribunale di Roma, chiede oggi alla Suprema Corte –la quale, già 15 anni fa, nella sentenza IOR, aveva esattamente colto tra gli <<effetti pratici>> della sua interpretazione dell'art. 11 del Trattato la possibilità di <<lesione di norme penali dell'ordinamento giuridico italiano>>- di voler dichiarare, qualora ritenesse di dover confermare la sentenza impugnata, non manifestamente infondata la eccezione di incostituzionalità dell'art. 11 del Trattato per violazione dei suesposti principi supremi dell'ordinamento costituzionale e diritti fondamentali ed inalienabili del cittadino; con la conseguente sospensione del procedimento e trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale.

Ed è appena il caso di evidenziare che trattasi di questione non solo rilevante ma addirittura determinante in ordine al presente procedimento, conclusosi in sede preliminare proprio per la presunta preclusione della giurisdizione penale dello Stato che si assume introdotta dal citato art. 11.

Resta solo da rilevare che nessuna delle suesposte valutazioni, pur se sottoposte *per relationem*, risulta essere stata presa in considerazione dal Tribunale di Roma, il quale, nella sentenza impugnata, dichiara manifestamente infondata la eccezione sulla base di una sola considerazione, e cioè che l'art. 11 costituisce una cessione di sovranità consensuale e consapevole da parte dello Stato italiano, rispetto alla quale non è sostenibile alcuna violazione della Costituzione “*se solo si rifletta sul fatto che la Costituzione italiana è entrata in vigore il 1 gennaio 1948, ossia 19 anni dopo la stipula dei Patti lateranensi che, quindi, non possono non essere stati recepiti in modo giuridicamente consapevole dal Legislatore costituzionale*”.

Non sembra si tratti di una considerazione condivisibile, e tanto meno decisiva. Di certo, infatti, non è nemmeno ipotizzabile che alla Corte Costituzionale, la quale, come si è detto, “riflette” su questa problematica da oltre 30 anni (specie con riferimento alla tematica del matrimonio concordatario), sia sfuggito che la Costituzione è entrata in vigore in epoca successiva ai Patti lateranensi. Né che sia sfuggito alla Cassazione, alla magistratura di Milano, e a tutta la dottrina. E' vero esattamente il contrario: è proprio in base a questa evidente ed elementare verità storica che la Corte Costituzionale ha affermato, infatti, che, come già ricordato, “*le norme del Concordato immesse nell'ordinamento, pur fruendo della copertura costituzionale fornita dall'articolo 7 della Costituzione, non si sottraggono al sindacato di costituzionalità che in tal caso peraltro resta limitato e circoscritto al solo accertamento della loro conformità o meno ai <<principi supremi dell'ordinamento costituzionale>>*” (sentenza n. 18 del 2 febbraio 1982, *cit.* La stessa impostazione, peraltro, con riferimento alle norme introdotte dopo la Costituzione si riscontra nella sentenza n. 48 del 18 giugno 1979, secondo cui “*il meccanismo di adeguamento automatico previsto dall'art. 10 Cost. non potrà in alcun modo consentire la violazione dei principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale*”). Del resto, se anche fosse vero che i Patti lateranensi sono da ritenere, comunque, costituzionalmente legittimi, questo non vuol dire affatto che lo sia l'art. 11 nella interpretazione oggi accettata dal Tribunale di Roma. E allora, a maggior ragione, si pone l'esigenza, in caso di dubbio, di chiedere con umiltà, e prescindendo dalle proprie convinzioni personali, al custode della Costituzione di verificare se si tratti di interpretazione conforme ai principi della Legge fondamentale

dello Stato italiano.

P.Q.M.

v. l'art. 608 c.p.p.

propone ricorso richiedendo l'annullamento della sentenza in epigrafe, ai sensi dell'art. 606, comma 1 lett. b) c.p.p., per erronea applicazione della legge penale e di altre norme giuridiche, sopra specificate, di cui si deve tener conto nell'applicazione della legge penale.

In subordine richiede che la Suprema Corte di Cassazione dichiari non manifestamente infondata la eccezione di legittimità costituzionale dell'art. 11 del Trattato lateranense, così come specificato in motivazione, e voglia trasmettere gli atti alla Corte Costituzionale.

Con osservanza

Roma, 5 marzo 2002

IL PROCURATORE AGGIUNTO
(Gianfranco Amendola)