

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PERUGIA
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

SCRITTI IN ONORE
DI
GIORGIO BADIALI

a cura di
PAOLA ANNA PILLITU

Tomo II



PILLITU, Paola Anna (*a cura di*)
Scritti in onore di Giorgio Badiali
Roma: Aracne Editrice, 2007
pp. 400; 17x24
ISBN 978-88-548-1123-2

© 2007 by Università degli Studi di Perugia

I diritti di traduzione, riproduzione e adattamento totale o parziale e con qualsiasi mezzo (compresi i microfilms e le copie fotostatiche) sono riservate per tutti i paesi

INDICE

TOMO II

GIOVANNI BARBERINI, <i>L'attività diplomatica della Santa Sede</i>	pag.	1
MASSIMO BILLI, <i>Il trasferimento della sede della società nel diritto europeo: evoluzioni giurisprudenziali</i>	»	21
GIUSEPPE CAFORIO, <i>Le "azioni collettive" (class action) a tutela dei diritti dei consumatori e degli utenti di servizi</i>	»	47
CARLO CALVIERI, <i>Le trasformazioni del sistema delle fonti locali tra continuità e principi innovativi</i>	»	65
MARCO CANONICO, <i>Multiculturalismo e laicità dello Stato: aspirazioni ed incertezze nella vicenda del crocifisso nelle aule scolastiche</i>	»	93
SEVERINO CAPRIOLI, <i>Alfabeto dei giuristi e alfabetizzazione dei cittadini (Un processo sospeso)</i>	»	113
LUISA CASSETTI, <i>La rete e lo sviluppo della democrazia regionale e locale: l'esperienza in Europa</i>	»	121
ALBERTO DONATI, <i>Grozio nel quadro del Rinascimento europeo</i>	»	133
PIETRO LASCARO, <i>Brevi osservazioni sui rapporti tra credito fondiario e fallimento</i>	»	163

VIII

VITTORIO MENESINI, <i>Istruzioni per l'uso di un nuovo volume di diritto commerciale</i>	pag.	179
LORENZO MEZZASOMA, <i>Tutela dei consumatori ed accesso alla giustizia in forma collettiva: l'esperienza spagnola</i>	»	193
ANTONIO PALAZZO, <i>Le convenzioni matrimoniali e l'ulteriore destinazione dei beni per mezzo di trust</i>	»	209
LUCIANA PESOLE, <i>La Corte costituzionale tra magistratura e politica nei più recenti orientamenti giurisprudenziali</i>	»	221
VITO RIZZO, <i>Le fonti dell'obbligazione: "ragioni" e "finalità" delle loro "elencazioni" e "classificazioni"</i>	»	247
ANDREA SASSI, <i>Autonomia negoziale e principi di «diritto privato europeo»</i>	»	259
ADOLFO SCALFATI, <i>Il ruolo della vittima nel processo penale cileno</i>	»	297
DANILO SEGOLONI, <i>Magister Rufinus</i>	»	309
FERDINANDO TREGGIARI, <i>Trust e diritto comune a San Marino</i>	»	315
MAURO VOLPI, <i>Le immunità della politica negli ordinamenti democratici</i>	»	349

L'ATTIVITÀ DIPLOMATICA DELLA SANTA SEDE

GIOVANNI BARBERINI*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. I fini dell'attività diplomatica e gli interessi della Santa Sede. – 3. La stipulazione di accordi con gli Stati. – 4. La stipulazione di convenzioni e trattati multilaterali. – 5. La presenza della Santa Sede nelle organizzazioni internazionali.

1. PREMESSA

Un diplomatico di grande esperienza, M. Charles de Chambrun, Ambasciatore di Francia, nel suo *“L'esprit de la diplomatie”* pubblicato nel 1944, ricordando la sua missione a Roma accreditato presso la Santa Sede durante il periodo fascista, in modo un po' graffiante scriveva: *“La plus grande école de diplomatie, depuis la chute de l'empire romain, a été sans doute celle du Vatican, réceptacle d'onctueuses intrigues. D'où vient cette préminence reconnue même des mécréants? Quelle en est la cause? Est-ce, comme le prétendait Talleyrand, la connaissance de la théologie qui donne plus de souplesse au raisonnement? Peut-être. Est-ce la direction des consciences, la discipline de la méditation ou le ciel fiévreux de Rome? Qui sait? Ou la maîtrise de soi que confère l'habit religieux, reliure des âmes? Ou enfin le gouvernement absolu d'une Eglise universelle dont il importe de concilier les tendances diverses afin de maintenir les liens spirituels du monde entre les mains cirieuses du vicaire de Dieu?... Que d'expériences accumulées par les siècles ! L'esprit de finesse qui en découle, telle l'eau jaillissante des fontaines romaines, permettait récemment encore au Pape, au Roi et à un potentat débordant d'autorité, trinité la plus singulière qu'on vit jamais, de vivre sans heurt, face à face, sur les collines voisines du Tibre...”*

Ma, a parte queste anche gustose considerazioni, da un punto di vista dottrinale quando si parla di Santa Sede o di Sede Apostolica è necessario

* Professore ordinario di Diritto canonico e Diritto ecclesiastico nell'Università di Perugia.

fare riferimento al can. 361 del codice di diritto canonico, dove si dice che con tali espressioni si intendono non soltanto il Romano Pontefice ma anche, se non risulta diversamente dalla natura della questione o dal contesto, la Segreteria di Stato, la Sezione responsabile dei rapporti con gli Stati e gli altri organismi della Curia romana.

La Santa Sede non esercita il suo potere di governo come personificazione giuridica della Chiesa ma come *subiectum iuris* che governa la Chiesa universale, titolare *iure proprio* del potere sovrano, *superiorem non recognoscens* e centro di imputazione di diritti e di doveri. Questo potere sovrano è esercitato anche sull'organizzazione territoriale che costituisce lo Stato della Città del Vaticano.

Giova ricordare quanto sancito all'art. 2 del Trattato lateranense del 1929. L'Italia ha riconosciuto "*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*". Il riconoscimento sancito voleva rappresentare la rinuncia da parte dello Stato italiano a considerare la suprema istituzione della Chiesa come un ente soggetto al suo potere e alle sue leggi, e la riconosceva come un'istituzione autonoma e indipendente, dotata di sovranità interna ed esterna e in possesso di una soggettività giuridica propria nel campo internazionale. Tale riconoscimento aveva rilevanza anche nei confronti degli altri Stati.

La sovranità della Santa Sede ha un carattere spirituale perché è considerata un "*attributo inerente alla sua natura*", cioè alla natura della Chiesa cattolica che è società spirituale, governata dal Sommo Pontefice titolare di sacre potestà per la guida dei fedeli. Tale sovranità compete ai soggetti di cui al can. 361, riguarda la natura e le finalità proprie della Chiesa e la natura degli interessi che essa intende far valere nella sua autonoma collocazione di fronte ad altri soggetti, in particolare quello della cura e del soddisfacimento degli interessi spirituali e religiosi dei battezzati e delle comunità dei battezzati sparse nel mondo, non secondo la logica degli interessi politici nazionali né secondo quella delle chiese nazionali. Inoltre, riguarda le finalità connesse a taluni interessi che, pur non essendo di per sé spirituali o religiosi, sono però fatti valere in quanto ritenuti rilevanti in ordine ai valori inerenti alla dignità e alla concezione spirituale della persona umana. La sovranità spirituale propria della Santa Sede costituisce il *substratum* della sua personalità giuridica internazionale.

La dottrina canonica ritiene che tale sovranità, effettiva e inalienabile fin dalle origini, esisteva prima che fossero posti i principi del diritto delle genti; per conseguenza, essa non è stata posta in essere da altre potestà umane o istituzioni statali o politiche soggette a quel diritto. Essa non ebbe mai per causa determinante il potere temporale o la

sovranità territoriale ma è risultata indissolubilmente legata alle prerogative pontificie; per cui il Papa, anche se privo di una sovranità territoriale, si è presentato da sempre e tale sempre riconosciuto come un sovrano effettivo, indipendente da altri soggetti o poteri e dunque poi soggetto di diritto internazionale.

La comunità internazionale non ha mai disconosciuto la personalità della Sede Apostolica e, osservava E. Ruffini, è quasi inconcepibile che la possa disconoscere anche perché sarebbe superfluo tentare di dimostrare che ad essa appartengono *pleno iure* la “*consociatio plena atque perfecta iuris*”, il “*summum imperium*” e lo “*spiritus vitalis*”, di cui parlava Grozio.

La sovranità è l'attributo che, aldilà delle dispute dottrinali e politiche del passato, nell'epoca contemporanea consente alla Santa Sede di essere parte *pleno iure* dell'attività internazionale o, per usare una terminologia internazionalistica, del “commercio giuridico internazionale” e, data la sua natura, con una garanzia di imparzialità, assicurandole un prestigio e un'autorità morale che la comunità internazionale le riconosce, con il conseguente esercizio di una funzione moderatrice anche nei rapporti fra gli Stati.

In questa sede desideriamo riflettere brevemente soltanto su alcuni aspetti fra i molti che in una trattazione approfondita andrebbero evidenziati intorno ad un soggetto così particolare e così complesso che opera nella comunità internazionale.

2. I FINI DELL'ATTIVITÀ DIPLOMATICA E GLI INTERESSI DELLA SANTA SEDE

Il can. 145.1 sancisce che ogni ufficio ecclesiastico, quindi anche l'ufficio diplomatico, deve essere esercitato *in finem spiritualem*. Sulla base dell'affermato “*diritto nativo e indipendente*” del Pontefice di nominare e inviare suoi legati (can. 362), gli agenti diplomatici della Santa Sede (Nunzio, Incaricato d'affari con lettere o *ad interim*, Uditore e Consigliere) esercitano il loro ufficio che ha questo carattere spirituale, nell'osservanza tuttavia delle disposizioni della convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche. Il codice canonico del 1983, nel can. 364, precisa che “*scopo primario e specifico*” dell'attività diplomatica del rappresentante pontificio è quello di adoperarsi per rendere più stretti e più operanti i vincoli di comunione tra la Sede Apostolica e le Chiese particolari. Tale scopo deve caratterizzare non soltanto l'azione diplomatica del capo-missione ma anche quella di tutti gli altri agenti diplomatici che operano nella rappresentanza. Anche se l'attività dei rappresentanti deve svolgersi nell'osservanza delle regole del diritto internazionale e della prassi diplomatica, basandosi sulle qualità anche umane e sulla capacità politica dei diplomatici, il carattere teologico dell'attività diplomatica svolta dai rappresen-

tanti della Santa Sede la fa collocare nel contesto pastorale più generale della vita e dell'azione delle Chiese particolari e quindi del governo pastorale proprio dei vescovi, in sostanza come un'attività di servizio.

Attualmente, i rapporti fra la Santa Sede e gli Stati registrano un'ampiezza mai raggiunta in precedenza, potremmo dire da vera potenza; infatti, sono ben 178 gli Stati che intrattengono relazioni diplomatiche con la Santa Sede, la quale è presente con i suoi agenti diplomatici anche là dove si contano esigue comunità cattoliche; per alcuni piccoli Stati o per molti Paesi islamici i rapporti con la Santa Sede non rispondono né ad una antica tradizione né ad una particolare solida posizione sociale della Chiesa. Ciò che ha rilevanza nella considerazione degli Stati che chiedono di allacciare rapporti diplomatici (non è mai la Santa Sede che assume l'iniziativa) è il prestigio, il riconosciuto ruolo internazionale e l'autorità morale e politica del papato.

Un fine che possiamo definire indiretto perseguito dalla diplomazia pontificia si può far coincidere sotto certi aspetti con il fine generale della diplomazia degli Stati, che consiste nell'assicurare gli equilibri politici, la pace fra le nazioni, in una parola lo sviluppo favorevole delle relazioni internazionali; utilizzando anche strumenti che però la diplomazia della Santa Sede può avere difficoltà ad approvare. Ma il fine immediato della diplomazia pontificia specialmente nelle relazioni bilaterali con gli Stati è un altro: la trattazione di tutte le questioni riguardanti le relazioni dirette della Chiesa cattolica con lo Stato presso cui l'agente diplomatico è accreditato, in particolare le condizioni in cui le istituzioni ecclesiastiche e i loro fedeli vivono la fede religiosa; di conseguenza l'agente diplomatico agisce a tutela degli interessi della Santa Sede che egli rappresenta agendo a sostegno di quelli che riguardano direttamente la Chiesa particolare o di interessi di cui è titolare la Chiesa particolare e che sono comunque da considerarsi anche propri dalla istituzione ecclesiastica centrale. Questo consente di precisare che l'agente diplomatico pontificio, a differenza di altri agenti diplomatici, difficilmente può essere accusato e di regola non viene accusato di ingerenza negli affari interni dello Stato presso cui è accreditato nel momento in cui intrattiene rapporti stretti con le istituzioni ecclesiastiche o religiose locali o interviene nell'attività di tali istituzioni - dovendo esercitare precise attribuzioni e facoltà - o nel rapporto stesso di tali istituzioni con lo Stato: fatte salve le normali regole di correttezza diplomatica.

Anche se nel codice canonico risulta una certa distinzione fra i due ambiti nei quali opera il rappresentante pontificio - quello ecclesiale e quello politico - in realtà l'unità dell'ufficio conferito comporta che il rappresentante accreditato presso un governo è titolare *ex iure* di facoltà che lo pongono in una posizione sovraeminente nei confronti dei vescovi locali; per di più si tratta di facoltà che abbracciano, si può dire, tutti gli

ambiti della vita ecclesiastica, delineando una competenza generale. Quando uno Stato decide di allacciare relazioni diplomatiche con la Santa Sede ne deve accettare la particolarità e la specificità della missione diplomatica dei suoi agenti e la peculiarità del rapporto cui si dà vita.

Non è possibile operare una distinzione nell'attività della Santa Sede fra politica interna e politica estera, come è naturale invece fare in una comunità politica. Uno Stato opera e adotta un sistema di scelte in un determinato momento storico al fine di imprimere alle sue relazioni internazionali quel modo di essere che ritiene più conforme ai propri interessi esterni (politici, economici, militari, ecc.): tale sistema di scelte costituisce la sua politica estera che certamente ha poi rilevanza nelle scelte di politica interna. L'attività della diplomazia pontificia non è finalizzata a ciò, ma essa è e deve essere concepita, in sostanza, come un'attività pastorale e religiosa che si articola e si svolge in relazioni strettamente ecclesiali (rapporto della Santa Sede con le Chiese particolari), in relazioni con le comunità politiche e in relazioni con la comunità internazionale al fine della animazione spirituale dell'ordine temporale internazionale.

L'art. 3.1 della convenzione di Vienna del 1961 sulle relazioni diplomatiche indica le funzioni degli agenti diplomatici dello Stato accreditante: la rappresentanza presso lo Stato accreditatario, la protezione degli interessi, i negoziati fra i due Stati, l'informazione sulle condizioni e sugli avvenimenti concernenti lo Stato accreditatario, la promozione di relazioni amichevoli nei diversi ambiti; sempre nel rispetto delle regole, della prassi e del costume diplomatico. Riteniamo che tale previsione si debba applicare all'attività degli agenti diplomatici vaticani con una significativa ampiezza di contenuti.

È evidente che, se si facesse riferimento come avveniva in passato alla *potestas directa* o alla *potestas indirecta Ecclesiae in temporalibus* e quindi ad una posizione di superinternazionalità o di preminenza della Santa Sede nell'ambito internazionale, ben pochi campi rimarrebbero estranei alle attività della Chiesa, da considerarsi veramente fuori dell'ordine spirituale e sui quali essa in un modo o nell'altro non avrebbe diritto di ingerenza e di partecipazione. Ma altra deve essere la logica di considerazione e altri i principi sulla base dei quali valutare la legittima presenza della Santa Sede nell'ordine internazionale.

Posto che ogni soggetto della comunità internazionale esercita i propri diritti, prerogative e poteri in relazione alla propria natura e, conseguentemente, ai propri interessi, la Santa Sede, sulla base della sua riconosciuta sovranità che viene qualificata come religiosa, umanitaria e universale, e perseguendo il fine immediato della sua attività diplomatica, opera, in primo luogo, per la tutela degli interessi propri della Chiesa universale, come pure di quelli delle Chiese particolari e delle istituzioni cattoliche locali presenti nelle varie regioni del mondo ma di cui il Roma-

no Pontefice, in comunione con l'episcopato locale, è responsabile. Si tratta di situazioni giuridiche, di condizioni sociali, di prerogative, di utilità e di attività riferite o che fanno capo ai soggetti sopra ricordati; sono interessi tutelati direttamente o indirettamente dalle norme canoniche e che la Santa Sede intende far valere se tutelati direttamente o indirettamente o da norme giuridiche nazionali, anche come conseguenza di accordi conclusi con lo Stato in sede bilaterale, o da norme internazionali convenzionali o consuetudinarie. In questo ambito rientrano, evidentemente, la libertà e l'autonomia delle istituzioni ecclesiastiche e i diritti e le libertà dei fedeli, in una parola, la libertà religiosa nei suoi contenuti più ampi, come principio fondamentale per la vita della Chiesa cattolica; come pure, le condizioni di sviluppo e di crescita della confessione cattolica, in via generale. In molte situazioni la Santa Sede deve curare gli interessi delle comunità cattoliche minoritarie, sia di quelle presenti e operanti in sistemi democratici, sia di quelle che in altre situazioni si trovano in condizioni di sopravvivenza: è il caso delle comunità cattoliche minoritarie esistenti in molti Stati arabi e musulmani e in Stati asiatici e africani.

Nell'epoca contemporanea nelle materie che la Santa Sede fa rientrare nell'ambito e nei limiti propri della sua attività come interessi da tutelare, vanno ricompresi anche principi e valori che non si identificano con quelli più specifici e direttamente propri della Chiesa, ma che evidenziano anche connessioni con questi. Il codice canonico (can. 747.2) ricorda che *“è compito della Chiesa annunciare sempre e dovunque i principi morali anche circa l'ordine sociale, e così pure pronunciare il giudizio su qualsiasi realtà umana, in quanto lo esigono i diritti fondamentali della persona umana o la salvezza delle anime”*. Anche dal tenore della norma canonica si evince che non v'è rivendicazione di esercizio del potere ecclesiastico, secondo la filosofia della *potestas indirecta*, ma affermazione di un dovere di operare per la dignità e l'interesse spirituale della persona umana. Con questo impegno la Santa Sede persegue il fine che abbiamo denominato “indiretto” della sua attività diplomatica.

In questa ottica, soprattutto a partire dal pontificato di Pio XII, ma specialmente con il forte impulso di Paolo VI e poi di Giovanni Paolo II, la Santa Sede ha operato per la tutela di interessi internazionali che fanno capo sostanzialmente agli Stati ma che, nella concezione della Chiesa cattolica, sono valori e principi fondamentalmente ispirati alla dignità della persona umana e alla sua sfera interiore e spirituale. Sono principalmente tre le fonti che consentono di individuare le linee di azione politico-diplomatica della Santa Sede: taluni documenti del Concilio Vaticano II (fra cui, in particolare, la costituzione pastorale *Gaudium et Spes*), i documenti emanati ogni anno per celebrare la Giornata mondiale della pace e infine i discorsi del Pontefice al corpo diplomatico accreditato

(specialmente quelli per lo scambio degli auguri per il capodanno). Gli interessi che si intendono tutelare si riferiscono alle prerogative e ai diritti delle persone, delle famiglie, dei gruppi, dei popoli e delle nazioni e che confluiscono nell'esigenza di operare per la concordia fra i popoli e la pace internazionale; quindi, interessi propri della comunità internazionale nel suo complesso soprattutto alla luce e sulla base delle norme convenzionali internazionali. Tutto questo è anche conseguenza di un significativo ampliamento del concetto di interesse 'comune' e della constatazione dell'esistenza di una effettiva interdipendenza a tutto campo che è andata affermandosi nelle relazioni internazionali. Ciò ha comportato un progressivo restringimento del concetto di interesse esclusivo da far valere da parte del singolo Stato.

Superando l'impegno per la tutela degli interessi strettamente ecclesiastici e religiosi nelle comunità politiche e nelle organizzazioni internazionali, la Santa Sede, data la sua natura, può essere in grado di rappresentare, in talune circostanze, quasi una sintesi degli interessi della comunità internazionale evidenziando talora anche una convergenza di fini e di interessi fra ONU e Chiesa cattolica.

Gli spazi che la Santa Sede intende occupare, per così dire, con la sua attività diplomatica sono in qualche modo evidenziati dal fatto che l'efficacia delle regole di comportamento per la comunità internazionale a vigore universale, anche se giuridicamente statuite e vincolanti, è in pratica spesso condizionata dalla volontà e dal consenso politico degli Stati in assenza di un'autorità suprema in grado di farle valere effettivamente. Pertanto, operando un richiamo al diritto naturale, considerato fondamento di ogni diritto umano positivo ed elemento integrante della sua dottrina, la Chiesa intende identificare comunque un nucleo di norme universalmente valide e inderogabili ed operare per la loro osservanza.

3. LA STIPULAZIONE DI ACCORDI CON GLI STATI

La prassi di stipulare concordati e accordi fra la Santa Sede e i poteri politici, come pure la questione della loro natura giuridica, sono state fra le più dibattute in dottrina. Sia sotto il profilo politico che sotto il profilo giuridico si può dire che molti concordati abbiano fatto discutere, a cominciare da quello che è stato considerato come il primo concordato, non in senso tecnico-giuridico, concluso a Worms nel 1122 fra l'imperatore Enrico V e il papa Callisto II, con il quale si mise fine alle lotte per le investiture; fino a quello concluso con la Polonia nel 1993 e ratificato dal parlamento polacco dopo cinque anni e a quello con il Portogallo nel 2004. Peraltro, con maggiore o minore intensità, molti di essi hanno avuto una caratterizzazione politica ed ideologica. Dopo i due concordati

ricordati, la Santa Sede ha stipulato molti altri accordi, sotto varia forma, ma nessuno di essi è stato definito *solemnis conventio* o concordato.

I concordati, da un punto di vista generale, hanno avuto la funzione di stabilire un regime giuridico su questioni sulle quali l'ordinamento dello Stato e l'ordinamento della Chiesa cattolica ritenevano di dover affermare prerogative e interessi. Di qui la configurazione delle *res mixtae* e l'antico carattere di *actio finium regundorum* proprio dei concordati. Per cui, il regime giuridico stabilito con tali atti spesso è stato anche la conseguenza del patto politico stipulato fra l'istituzione statale e l'istituzione ecclesiastica, assumendo nel contempo la caratteristica di compromesso e/o di riconoscimento di reciproci privilegi. Peraltro, nell'epoca moderna e contemporanea, il regime giuridico convenuto in molti altri casi è stato il risultato di un'azione politico-diplomatica svolta dalla Santa Sede per ottenere condizioni anche minime di funzionamento o di sviluppo per le istituzioni ecclesiastiche in situazioni storiche particolarmente complesse e difficili.

Il can. 365.1 del codice canonico riserva ai rappresentanti diplomatici pontifici presso i governi lo svolgimento dell'attività propriamente politico-diplomatica nella quale sono ricompresi i negoziati per quanto concerne la stipulazione e l'attuazione di concordati, convenzioni e vari accordi. Sulla base del can. 333.1 del codice, che sancisce la potestà piena e suprema del Pontefice sulla Chiesa universale, attraverso i suoi rappresentanti egli può gestire direttamente le questioni che riguardano il funzionamento e lo sviluppo delle istituzioni ecclesiastiche nelle varie nazioni.

La stipulazione di accordi con i governi e le autorità civili era considerata una *causa maior*, cioè una questione di particolare rilevanza e perciò espressamente riservata alla Santa Sede, ai sensi del can. 220 del precedente codice del 1917. Anche se nel codice del 1983 non è ripetuta la suddetta formula, tuttavia la riserva della materia è comunque espressamente prevista nel ricordato can. 365.1,2 e all'art. 45 delle Norme emanate con la costituzione apostolica *Pastor Bonus* nel 1988: per le questioni attinenti ad accordi e concordati agisce la Segreteria di Stato, Sezione per i rapporti con gli Stati.

È impossibile fornire un concetto di concordato talmente globale da ricomprendere tutti gli strumenti con cui sono stati stipulati accordi, definiti regimi giuridici e anche stabilite concessioni di privilegi fra papato e autorità politiche nel corso della storia, sia sotto il profilo dei contenuti che della forma, soprattutto nell'epoca contemporanea. Si sono registrati accordi diplomatici stipulati tra la Santa Sede e uno Stato in relazione a materie ecclesiastiche di comune interesse e di accordi e convenzioni mediante i quali veniva regolata la condizione giuridica delle istituzioni ecclesiastiche nazionali, dando così vita a quel sistema di rapporti che si denominava concordatario.

Sotto il profilo della forma, soprattutto a partire dal sec. XX, si devo-

no registrare concordati, convenzioni, accordi, anche parziali, *modus vivendi*, scambi di note, scambi di lettere sovrane e protocolli. La scelta di forme solenni o di forme semplificate riservate ai vari accordi, oltre che rispondere alla rilevanza della volontà delle parti che negoziano, testimonia la grande diversità delle situazioni politiche ed ecclesiali e le fasi storiche in cui gli accordi hanno preso vita.

Dopo la stipulazione dei Patti lateranensi ha avuto sempre più seguito la tesi della possibilità di inquadrare i negoziati concordatari nell'ambito del diritto internazionale, come i trattati stipulati tra Stati, pur con l'osservanza di regole e principi applicati dalle Parti ai concordati e non sempre corrispondenti a quelli propri dei rapporti pattizi fra Stati. Hanno avuto seguito anche altre tesi che hanno fatto riferimento ad un ordinamento speciale, ai concordati come trattati impropri o alla costituzione di un ordinamento a sé che nascerebbe con ogni concordato.

Per quanto riguarda la natura giuridica dei concordati e degli accordi, come è avvenuto per altre questioni già in precedenza indicate, le discussioni del passato sotto il profilo internazionalistico, ecclesiasticistico e canonistico sono state assai ampie ma hanno perduto alquanto di attualità nell'epoca contemporanea dopo l'entrata in vigore della convenzione di Vienna sul diritto dei trattati il 27 gennaio 1980, che consente di considerare cadute molte remore in precedenza esistenti circa la possibilità di ritenere i concordati come trattati di diritto internazionale. L'art. 1 della convenzione precisa che essa è applicabile nei rapporti fra gli Stati. Come risulta dai lavori della Commissione di diritto internazionale che ha elaborato il progetto della convenzione, era comunque evidente l'intendimento di ricomprendere fra i soggetti cui riconoscere lo *ius contrahendi* la Santa Sede che partecipava all'elaborazione della convenzione, l'avrebbe firmata e la sua ratifica sarebbe stata considerata idonea per la sua entrata in vigore.

L'art. 2 della convenzione in esame precisa che "*l'espressione "trattato" significa un accordo internazionale concluso per iscritto fra Stati e disciplinato dal diritto internazionale, contenuto sia in un unico strumento sia in due o più strumenti connessi, e quale che sia la sua particolare denominazione*". È una definizione applicabile in tutto all'attività pattizia svolta dalla Santa Sede e ben nota agli altri Stati partecipanti. L'art. 3 della convenzione enuncia il principio secondo cui il fatto che la convenzione "*non si applichi né ad accordi internazionali conclusi fra Stati ed altri soggetti di diritto internazionale e fra questi altri soggetti di diritto internazionale, né ad accordi internazionali che non sono stati conclusi per iscritto, non pregiudica: a) il valore giuridico di tali accordi; b) l'applicazione a questi accordi di qualsivoglia regola posta dalla presente convenzione e alla quale essi fossero sottoposti in virtù del diritto internazionale indipendentemente dalla predetta convenzione; c) l'applicazione della*

convenzione alle relazioni fra Stati disciplinate da accordi internazionali di cui siano anche parti altri soggetti del diritto internazionale".

A tale disposizione assegnano rilevanza coloro che non ritengono applicabile alla Santa Sede il termine "Stati" di cui all'art. 1 della convenzione e, conseguentemente, non qualificabili come trattati internazionali, di cui all'art. 2, i concordati perché non stipulati fra Stati. Ai concordati andrebbe, comunque, riconosciuto il valore giuridico dal punto di vista del diritto internazionale come previsto nell'art. 3 della convenzione. Se si ritiene più accettabile, e a noi così sembra, l'opinione dell'applicabilità degli artt. 1 e 2 della convenzione, dato che la Santa Sede ha partecipato ai negoziati di Vienna come un qualsiasi "Stato", tale disciplina, che non è retroattiva secondo l'art. 4 della convenzione, si riferisce agli accordi stipulati successivamente alla sua entrata in vigore. La Santa Sede, soggetto stipulante, si presenta non come rappresentante della Chiesa nazionale o degli istituti e persone ecclesiastiche suddite dello Stato contraente, ma nella sua qualifica di ente sovrano e suprema istituzione della Chiesa, con personalità giuridica internazionale. I due soggetti contraenti (la Santa Sede e uno Stato) negoziando un accordo si pongono come soggetti autonomi e coordinati di uno stesso ordinamento dichiarandosi obbligati, in forza del loro accordo, all'osservanza di un comportamento giuridico concordato positivo (*facere*) e/o negativo (*non facere*).

Trattandosi di enti soggetti internazionali che negoziano e stipulano con le procedure proprie degli accordi internazionali e come previste nei rispettivi ordinamenti, anche per quanto concerne l'esecuzione ivi compreso lo scambio degli strumenti di ratifica, pur con la diversità e la specificità proprie dell'istituto concordatario che sono innegabili ed evidenti, gli accordi fra la Santa Sede e gli Stati sono assimilabili ai trattati internazionali e ad essi si applicano le norme dell'ordinamento internazionale che si riferiscono ai trattati. La specificità propria di uno dei due contraenti (Santa Sede) e dei contenuti negoziati non impediscono l'applicabilità di tali norme. Gli impegni assunti reciprocamente dalla Santa Sede e dallo Stato sono giuridicamente vincolanti.

Nell'ordinamento statale la rilevanza giuridica degli impegni pattizi è collegata alle regole vigenti per la trasformazione del diritto pattizio esterno in diritto interno. Il legislatore canonico del 1983, ripetendo quanto già previsto nel precedente codice, ha emanato una norma di salvaguardia (can. 3) per la conservazione degli impegni assunti attraverso accordi internazionali e/o concordati con gli Stati. È detto che le norme del codice *"non abrogano le convenzioni stipulate dalla Sede Apostolica con le nazioni o con altre società politiche né ad esse derogano; le medesime perciò continuano ad essere in vigore come al presente, non opponendosi in alcun modo le disposizioni contrarie di questo Codice"*. Con tale disposizione generale la Santa Sede pone come base della norma canonica

il principio "*pacta sunt servanda*" riconoscendogli una doverosità etica prima che giuridica.

La Santa Sede, inoltre, intende considerare tutte le clausole di un concordato o di un accordo come una *lex specialis* in grado anche di derogare al diritto comune; intende altresì precludersi qualsiasi normazione unilaterale per quanto concerne la disciplina relativa alle persone ecclesiastiche fisiche e giuridiche, nonostante eventuali disposizioni contrarie del codice. La Santa Sede intende così garantire i governi con i quali ha stipulato sia prima che dopo l'entrata in vigore del codice, e per quanto concerne sia clausole di carattere generale sia clausole che si riferiscono alla disciplina canonica territoriale.

Già nell'attività negoziale svolta durante il pontificato di Paolo VI, e poi durante il pontificato di Giovanni Paolo II, ad eccezione del caso polacco e del caso portoghese si è preferito usare lo strumento dell'"accordo", ritenuto meno rigido del tradizionale strumento concordatario, più idoneo a subire modifiche, sempre negoziate, per rispondere con maggiore elasticità alle trasformazioni sociali e politiche e ai mutamenti legislativi che riguardano lo Stato stipulante, oltre che ad inserire più opportunamente il sistema pattizio in un ordinamento democratico.

L'attività concordataria svoltasi durante il pontificato di Giovanni Paolo II è stata molto intensa. Fra il 1979 e il 2006 sono stati conclusi accordi di varia natura con 36 Stati, oltre a OLP e OUA. Risulta assai importante la 'copertura' concordataria attuata dalla Santa Sede nei suoi rapporti con gli Stati dell'ex-area sovietica. Con alcuni Stati esistono più accordi. Vanno ricordati anche le convenzioni stipulate con i Länder tedeschi riconosciuti competenti a stipulare e quelle con la Confederazione svizzera nell'interesse dei Cantoni. Sono stati registrati presso il Segretariato delle Nazioni Unite gli accordi stipulati dalla Santa Sede con Filippine (1951), Argentina (1966), Spagna (1976 e 1979), Svezia (1982) e Israele (1993).

Collocati nell'ordine internazionale, i concordati e i vari accordi che la Santa Sede stipula con gli Stati sottostanno in linea generale anche alle regole e alla prassi che riguardano l'estinzione dei trattati, in primo luogo alle condizioni previste nella convenzione sul diritto dei trattati (art. 62).

4. LA STIPULAZIONE DI CONVENZIONI E TRATTATI MULTILATERALI

Il contrasto esistente fra la Santa Sede e la comunità internazionale nel suo complesso e quindi anche con l'ordinamento internazionale, in particolare dopo il 1870 almeno fino alla sistemazione della questione romana, è stato il segno di una forte contrapposizione di interessi. La Chiesa cattolica, pur con le aperture di modernità proprie del pontificato di Leone XIII,

aveva grande difficoltà a porsi in sintonia con la società industriale e culturalmente pluralista che si stava costituendo in Europa a partire dalla seconda metà del sec. XIX; peraltro, era assai violenta l'opposizione che le correnti di pensiero dominanti ispirate dall'illuminismo e dal liberalismo riservavano alla Chiesa. Era inevitabile che la Sede Apostolica fosse assente dalle grandi vicende che hanno segnato nel secolo scorso la geografia politica dell'Europa.

Le grandi potenze europee, e quindi le assise internazionali cui esse davano vita, pur riservando al Pontefice qualche formale atto di riguardo, in realtà conducevano politiche che avevano come conseguenza anche quella di emarginare la Chiesa e il suo magistero. Ricordiamo l'esclusione della Santa Sede dalle conferenze de L'Aja del 1899 e del 1907, convocate per adottare le procedure per la soluzione pacifica delle controversie fra gli Stati.

La situazione comincia a cambiare radicalmente soltanto dopo la seconda guerra mondiale. A quel momento, considerato che la soggettività internazionale della Santa Sede si era andata sempre più affermando, che era risultato rilevante il ruolo giocato dalla Chiesa nell'ambito delle relazioni internazionali durante le vicende belliche, che unanimemente si riconosceva l'opera umanitaria svolta dalla Santa Sede in favore delle vittime della guerra, non poteva ulteriormente essere negato il suo diritto ad aver parte nell'attività internazionale, soprattutto nelle materie con rilevanza etica o umanitaria, e nella stessa codificazione del diritto internazionale.

La grande varietà di materie oggetto delle convenzioni e trattati firmati dalla Santa Sede in sede multilaterale (oltre cento) è un ulteriore argomento da poter spendere, se ve ne fosse bisogno, in favore della piena accettazione di tale ente con la sua specificità nel sistema delle relazioni internazionali regolate dagli strumenti che sono usati dagli Stati e dagli altri soggetti di diritto internazionale per far valere i rispettivi interessi e/o per contribuire a regolare quelli che sono ritenuti di carattere più generale; senza che mai siano state sollevate obiezioni o dichiarate riserve da parte di Stati firmatari.

Nell'epoca contemporanea la Santa Sede, prima di impegnarsi con la firma e la ratifica di convenzioni e trattati internazionali, procede ad una attenta verifica di alcuni elementi:

- la rilevanza morale e politica dei contenuti e la conseguente rilevanza della sua adesione;
- l'utilità particolare del sostegno che con la firma e la ratifica la Santa Sede conferisce allo strumento;
- la complessità degli adempimenti e delle obbligazioni che essa deve assumere in rapporto alla sua specificità;
- l'ammontare degli oneri finanziari previsti, considerati anche in re-

lazione all'utilità e alla rilevanza del sostegno accordato allo strumento;
 - l'eventuale riconoscimento di una giurisdizione obbligatoria: ciò che la Santa Sede non è incline ad accettare non per rivendicare una posizione di preminenza, come nel passato, ma soprattutto in considerazione della sua specificità e delle particolari prerogative del Pontefice.

Naturalmente il problema si pone in termini diversi, e quindi la decisione sulla eventuale adesione risponde a diversi criteri, nel caso di strumenti che rispondano a specifiche esigenze dello Stato della Città del Vaticano soprattutto per materie tecniche o per utilità riferite allo Stato come base territoriale della Santa Sede o per il funzionamento dei suoi servizi o, comunque, per interessi in relazione ai quali risultano prevalenti le esigenze dello Stato vaticano: le convenzioni, gli accordi e i protocolli in tal senso sono molto numerosi, oltre cinquanta. Il soggetto che stipula è di regola la Santa Sede che agisce, secondo la formula rituale, in nome e per conto dello Stato vaticano.

Taluni accordi internazionali, giuridicamente vincolanti, dei quali la Santa Sede è parte, sono assai rilevanti sia in riferimento alle prerogative proprie della Santa Sede sia sotto il profilo politico-diplomatico. Anche per questi atti vale la clausola di cui al can. 3 del codice canonico. Possiamo catalogarli come segue:

1. *convenzioni e accordi concernenti il disarmo e gli armamenti*: ricordiamo in particolare lo Statuto dell'AIEA, il trattato sulla non proliferazione delle armi nucleari, le convenzioni sull'interdizione e la distruzione delle armi chimiche e batteriologiche, la convenzione sull'interdizione globale degli esperimenti nucleari;

2. *convenzioni e protocolli relativi ai diritti dell'uomo e al diritto umanitario*, quali le convenzioni di Ginevra sul diritto umanitario e sugli statuti dei rifugiati e degli apolidi, sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, sui diritti del fanciullo;

3. *convenzioni riguardanti il diritto diplomatico*, vale a dire le convenzioni di Vienna;

4. *accordi di carattere culturale*, adottati in sede di Consiglio d'Europa e di UNESCO;

5. *convenzioni in materia di sostanze stupefacenti*, adottate nell'ambito delle Nazioni Unite;

6. *convenzioni sul diritto spaziale*, fra cui quelle relative all'uso pacifico dello spazio atmosferico e all'inquinamento atmosferico;

7. *convenzioni in tema di diritto internazionale privato*, fra cui quelle concernenti il testamento, gli alimenti, le sentenze arbitrali e i diritti d'autore;

8. *accordi relativi al diritto commerciale*;

9. *strumenti riguardanti il diritto marittimo*;

10. *convenzioni riguardanti il trasporto aereo*;

11. *convenzioni e accordi concernenti i servizi postali e di radiotelecomunicazioni;*

12. *accordi e protocolli concernenti la circolazione stradale.*

L'adesione della Santa Sede agli strumenti internazionali citati nei primi tre numeri di questo catalogo riveste un'importanza notevole. In particolare, l'adesione agli strumenti relativi agli armamenti, al diritto umanitario e ai diritti dell'uomo mettono in evidenza gli interessi per i quali la Santa Sede è impegnata nella comunità internazionale e, nello stesso tempo, la sua natura e la sua specificità.

5. LA PRESENZA DELLA SANTA SEDE NELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

Anche sulla base del magistero di Pio XII e di Giovanni XXIII, il Papa Paolo VI ha impegnato la Santa Sede ad essere presente nella comunità internazionale e a perseguire nei confronti del sistema delle istituzioni e delle organizzazioni internazionali la politica di servizio dalla Chiesa considerata come corrispondente alle proprie finalità, avviando una fase assai ricca di relazioni multilaterali.

Nel suo documento *Sollicitudo omnium ecclesiarum* pubblicato nel 1969 grande considerazione il Papa Paolo VI riservò al ruolo proprio delle organizzazioni internazionali inter-governative impegnate in favore della pace e del progresso. *“I rapporti fra la Santa Sede e gli organismi internazionali sono molteplici e di varia natura giuridica”*, osservò Paolo VI; ma è soprattutto con l'istituzione delle missioni permanenti che si manifesta *“l'interesse della Chiesa per i problemi generali del vivere civile e per offrire l'ausilio della sua collaborazione”*.

Nell'ambito delle disposizioni che disciplinano quel particolare ufficio ecclesiastico qual'è la rappresentanza diplomatica, il codice canonico sancisce che, oltre agli agenti diplomatici rappresentanti del Papa presso i governi e/o le Chiese, *“rappresentano la Sede Apostolica anche coloro che sono incaricati di una Missione pontificia come Delegati od Osservatori presso i Consigli internazionali o presso le Conferenze e i Congressi”* (can. 363.2).

La presenza della Chiesa nella vita internazionale ha costituito un elemento fondamentale dell'attività di governo del Papa Paolo VI, in particolare, per l'avvio di una politica in qualche modo nuova che avrebbe dovuto caratterizzare i rapporti fra la Chiesa e la comunità politica e che avrebbe consentito un più convinto inserimento della Chiesa nella vita della comunità internazionale secondo linee che il Concilio Vaticano II aveva espresso soprattutto nella costituzione pastorale *Gaudium et Spes* (in particolare, par. 77 seg.).

Presso le organizzazioni o istituzioni internazionali la Santa Sede può

essere rappresentata da ecclesiastici, da religiosi o da laici, come capi o membri della missione. Se la Santa Sede è membro dell'organizzazione, i rappresentanti hanno il titolo di delegati o di rappresentanti permanenti; se non è membro, essi hanno il titolo di osservatori. Ai rappresentanti pontifici compete il compito di informare la Santa Sede sui lavori delle organizzazioni; essi, tenendo conto della natura religiosa della loro funzione, devono collaborare al raggiungimento e alla promozione delle finalità delle organizzazioni presso cui sono accreditati.

Lo *status* e l'attività diplomatica del delegato o rappresentante permanente godono di un complesso di diritti e di doveri che competono ai soggetti membri di un'organizzazione internazionale, oltre che dei privilegi e delle immunità diplomatiche. Lo *status* dell'osservatore permanente è tale che egli assicura una presenza formale e un interesse costante ai lavori dell'organizzazione; non ha diritto di voto, ma può assistere a tutte le sedute e ricevere la relativa documentazione e può far circolare documenti per conto della Santa Sede. Gode dei privilegi e delle immunità diplomatiche.

In dottrina ha ricevuto attenzione la questione della presenza della Santa Sede come membro effettivo dell'ONU. Da parte cattolica si è anche sostenuto che questo non sarebbe possibile individuando, in tal modo, una vera incapacità della Santa Sede. A nostro avviso tale incapacità non potrebbe comunque essere né confusa né collegata con la capacità giuridica limitata propria della Santa Sede che è dovuta all'impossibilità di essere destinataria di talune norme internazionali convenzionali o consuetudinarie, come quelle di diritto bellico o comunque concernenti materie di stretto interesse politico-militare, data la sua specifica natura.

Partendo dalla considerazione che la Santa Sede è l'organo di governo centrale della Chiesa, non è difficile certamente sostenere che la Santa Sede non è uno Stato, cioè che essa non appartiene a quella categoria di enti che, come è detto negli artt. 3 e 4 della Carta di S. Francisco, sono Stati o fondatori o potenziali membri nei quali però possono riconoscersi le condizioni necessarie richieste per l'ammissione. Crediamo che la volontà degli Stati fondatori dell'ONU sia stata quella di dar vita ad un'organizzazione di Stati e soltanto di veri Stati, senza rilevanza dell'elemento "territorio", più limitato o esteso al massimo, e dell'elemento "popolo" quantitativamente considerato, rappresentati dai rispettivi governi come organi politici di essi. Se tale è stata la volontà degli Stati fondatori, il problema dell'ingresso della Santa Sede nell'ONU non si potrebbe porre. Naturalmente, la situazione è diversa da quella che si è posta per la partecipazione alle convenzioni di Vienna che hanno regolamentato le relazioni internazionali alle quali, invece, la Santa Sede ha partecipato *pleno iure*.

Certamente è rilevante l'interesse della Santa Sede ad essere presente

e ad operare nell'ONU, ma riteniamo che altrettanto rilevante sia la considerazione che la Santa Sede non potrebbe, data la sua natura e in considerazione dei suoi interessi, tenere quei comportamenti e quegli interventi giuridici e politici di coercizione internazionale contro uno Stato-membro che abbia violato il patto stipulato con l'organizzazione, come l'adozione di sanzioni che potrebbero anche risolversi in gravi danni per le popolazioni civili; come pure, non le potrebbe competere l'impegno a risolvere i conflitti politici, economici e commerciali fra Stati, fatte salve le attività di mediazione o di arbitrato.

Se poi, le eventuali violazioni della Carta dell'ONU da parte di uno Stato-membro sono calate nelle circostanze politiche concrete non raramente condizionate dalla volontà politica degli Stati più forti, ciò rischierebbe di annullare, in ogni caso, l'impegno generale di estraneità e di imparzialità proprio della Santa Sede e da essa assunto nell'art. 24.1 del Trattato lateranense; un impegno che è qualcosa di più e di diverso da un generale impegno di neutralità. Riteniamo che la Santa Sede non possa considerarsi capace di una "*membership*" delle Nazioni Unite.

Fino al 1964, la Santa Sede era rappresentata alle Nazioni Unite in circostanze particolari e su invito del Segretario Generale. Fu nell'aprile 1964 che la Santa Sede stabilì relazioni permanenti con l'ONU, nominando un osservatore permanente, per sottolineare il crescente interesse della Chiesa per l'attività dell'Organizzazione; il Segretario Generale dell'epoca, U'Thant, manifestò grande soddisfazione. La decisione di stabilire un osservatore permanente fu facilitata dal fatto che la Santa Sede nel 1951 era stata chiamata a far parte come membro *pleno iure* del Comitato consultivo dell'Alto commissariato per i rifugiati (successivamente sostituito da altri organismi), e dalla ratifica del trattato istitutivo dell'Agenzia internazionale dell'energia atomica (A.I.E.A.) il 20 agosto 1957, con la quale la Santa Sede era divenuta membro fondatore di un'Agenzia collegata alle Nazioni Unite. A tale partecipazione si era mostrato fortemente interessato l'allora Segretario Generale dell'ONU Dag Hammarskjöld che vedeva nella presenza della Santa Sede una garanzia sul carattere pacifico e neutrale dell'organismo.

Il 4 ottobre 1965 Paolo VI, nel momento in cui un Pontefice romano parlava per la prima volta all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, ebbe a svolgere alcune considerazioni assai indicative, senza porre alcun accenno neppure velato ad una ipotetica partecipazione della Santa Sede all'organizzazione. Esprimendo un messaggio di "*ratifica morale e solenne*" dell'"*altissima Istituzione*", un messaggio che veniva dall'esperienza storica del papato, Paolo VI manifestò apprezzamento per la "*formula di convivenza, estremamente semplice e feconda*" offerta al pluralismo degli Stati, che portava a sancire "*il grande principio che i rapporti fra i popoli*

devono essere regolati dalla ragione, dalla giustizia, dal diritto, dalla trattativa, non dalla forza, non dalla violenza, non dalla guerra, e nemmeno dalla paura, né dall'inganno". Commentando poi con espressioni incisive lo Statuto delle Nazioni Unite, ne trasse motivi e considerazioni per delineare l'organizzazione come l'istituzione sorta contro la guerra e per la pace, come la scuola per l'educazione alla pace e per sottolineare i gravi doveri ineliminabili di solidarietà e l'esigenza di costruire un sistema di sicurezza della vita internazionale. Questo costituì anche, a nostro parere, la premessa di un certo capovolgimento di prospettiva venendo ad assegnare una preminenza di interesse alla politica internazionale nel senso più esteso, in sede multilaterale, per poter incidere più efficacemente sulla soluzione dei gravi problemi del mondo contemporaneo, in primo luogo la pace; ridimensionando, così, in qualche modo, il primato dell'attività diplomatica bilaterale che tradizionalmente aveva in precedenza impegnato la Chiesa in sede internazionale.

La risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 1° luglio 2004 circa la partecipazione della Santa Sede ai lavori dell'ONU è molto rilevante. Tale atto ha consolidato e formalizzato il suo statuto, ora che essa è l'unico Osservatore accreditato, riconoscendole un ampio ventaglio di diritti, di prerogative e di privilegi. La risoluzione, adottata all'unanimità, sancisce il riconoscimento della soggettività internazionale della Santa Sede, la sua capacità giuridica limitata in ragione della sua natura, come sopra illustrata, e la conferma sotto il profilo etico-politico della piena condivisione da parte della Santa Sede dei valori che la massima Organizzazione considera fondamentali nella comunità internazionale.

Altre considerazioni vanno fatte circa la partecipazione della Santa Sede alla Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa (C.S.C.E.), detta anche Conferenza di Helsinki, dalla capitale dove fu firmato l'Atto Finale nel 1975, divenuta poi Organizzazione il 1° gennaio 1995. Tale partecipazione conferma l'interpretazione secondo la quale l'impegno di imparzialità assunto dalla Santa Sede nel Trattato lateranense non significa impossibilità o incapacità di partecipazione attiva alla vita della comunità internazionale o incapacità di interventi anche a sostegno di posizioni di altri soggetti nella vita internazionale su materie nelle quali la Santa Sede ritenesse di individuare interessi specifici o generali da tutelare.

La Santa Sede aveva vissuto direttamente la storia degli anni della guerra fredda, soprattutto nel periodo in cui la politica comunista dell'URSS non faceva mistero sulla sua attività anti-religiosa esercitando una forte influenza sui partiti comunisti operanti in alcuni Paesi occidentali. L'atteggiamento rigido della Chiesa nei confronti degli Stati i cui sistemi politici perseguitavano e mortificavano la religione non impedì che la