

Analisi di studio:

***LA SOGGETTIVITA' INTERNAZIONALE DELLA SANTA SEDE E
LE SUE RELAZIONI BILATERALI CON L'UNIONE EUROPEA***



ANGELICA CANTAGALLO

INDICE

Introduzione

Il tema della soggettività giuridica nel diritto internazionale

CAPITOLO I

L'evoluzione storica della presenza della Santa Sede in ambito internazionale

-Le origini della diplomazia pontificia

-Profili storici

-L'evoluzione storica in campo internazionale

CAPITOLO II

Sviluppi dei rapporti dell'Unione Europea e la Santa Sede

La neutralità Permanente della Santa Sede

CAPITOLO III

Comparazione del ruolo di mediazione dell'Unione Europea e della Santa Sede in ambito Internazionale

CAPITOLO IV

Caratterizzazioni della dignità umana nell'attività della Santa Sede e Unione Europe

Osservazioni Conclusive

Bibliografia

INTRODUZIONE

Nell'ambito della trattazione della soggettività internazionale della Santa Sede si è ritenuto necessario ripercorrere il tema della soggettività giuridica nel diritto internazionale, che rappresenta il cardine portante per legittimare la partecipazione della Santa Sede nella comunità internazionale.

Infatti, la soggettività e la presenza internazionale attuale della Santa Sede sono pienamente riconosciuti e fondati sulla prassi consolidata dell'azione della Chiesa Cattolica, Ciò non senza problemi e contrapposizioni ideologiche. Ancora oggi, infatti, sebbene sia pacifica l'attribuzione alla Santa Sede di una soggettività giuridica internazionale, fra gli internazionalisti si sono comunque sviluppate differenti posizioni dottrinali contrastanti, in merito alle caratteristiche della personalità giuridica internazionale da attribuirsi alla Santa Sede.

In tale contesto non si deve confondere, come a volte capita, la Santa Sede con lo SCV e riferirci ad essa come se tra le due istituzioni non ci fosse alcuna differenza. La Santa Sede e lo SCV svolgono ruoli diversi sia a livello politico che religioso. In ambito internazionale, è, infatti, la Santa Sede e non lo SCV che mantiene rapporti diplomatici con gli altri Stati.

Il percorso del presente lavoro sarà quello di delineare, nei diversi periodi storici, il ruolo che la Chiesa Cattolica e quindi la Santa Sede ha sempre rivendicato con la sua presenza nei consensi internazionali, incidendo sia nella vita interna delle singole comunità nazionali sia in quella internazionale per la difesa degli interessi religiosi di parte, con strumenti giuridico-politici che sono stati analizzati dalla dottrina e dalla giurisprudenza interna ed internazionale in vari momenti e per varie finalità.

Questa presenza internazionale della Santa Sede, che poggia su una sua peculiare soggettività giuridica, nell'età contemporanea non è più uguale a quella configuratasi nell'età moderna.

La soggettività giuridica internazionale della Sede Apostolica e la diplomazia pontificia, in particolare, hanno subito nel corso del tempo una costante evoluzione, passando da forme semplici come le Alleanze per far fronte alle guerre o alle Delegazioni *ad hoc*, a forme più stabili.

Da quanto detto è possibile parlare di diplomazia in continuo mutamento che si conforma alle rinnovate realtà ed esigenze, servendosi di nuovi strumenti e adattandosi ai tempi. Si è cercato, pertanto, di mettere in evidenza la specifica posizione che la Santa Sede e la stessa Chiesa Cattolica hanno assunto su piano internazionale.

Particolare attenzione è stata posta alla diplomazia pontificia, in quanto tipica manifestazione della soggettività diretta ed immediata della Santa Sede in ambito internazionale. In seguito, si è cercato di mettere in evidenza la specifica posizione dei rapporti della Santa Sede con gli altri enti statali e con la comunità internazionale. La presenza della Santa Sede nel contesto internazionale si rileva prevalentemente nella partecipazione alle varie Organizzazioni Internazionali.

Dall'esperienza storica della Chiesa, e dalle finalità che questa si è sempre prefissa a livello internazionale, emerge, come scelta fortemente voluta dalla Santa Sede, il desiderio di partecipare alle Organizzazioni Internazionali in qualità di 'Osservatore Permanente'.

Attraverso tale partecipazione, la Chiesa può essere presente nel contesto delle varie istituzioni senza compromettere la propria posizione internazionale, necessariamente libera da qualsiasi interesse meramente 'terreno'. La posizione di Osservatore Permanente, infatti, la esclude dall'esercizio di ogni diritto di voto, affermando in tal modo il disinteresse della Santa Sede verso politiche di prestigio e potenza.

Nello svolgimento del presente elaborato, particolare attenzione è stata posta quindi sul concetto di neutralità della Santa Sede, intesa quale linea politica internazionale che si mostra, il più possibile, neutra, tesa al raggiungimento del bene comune e fondata sul principio di rimanere estranea rispetto a qualsiasi controversia di tipo politico, militare, e rispetto a qualsiasi istanza internazionale a questi campi collegata.

Attualmente tale posizione consiste, nel concreto, in una affermazione della Santa Sede, d'imparzialità e in tale contesto si approfondirà in particolare il ruolo di autorità morale esercitato dalla Santa Sede in campo internazionale. Infatti, il riconoscimento raggiunto da Essa come soggetto internazionale portatore di una politica che cerca di oltrepassare gli interessi privati dei singoli stati, e che punta alla costruzione di una società internazionale più armoniosa, consente di intravedere in conclusione un ruolo politico o morale, a seconda dei punti di vista, della Santa Sede, anche in ambito internazionale.

La Santa Sede può vantare, una sovranità spirituale, anche nel campo internazionale, come attributo inerente alla sua natura, in conformità alla sua tradizione e alle esigenze

della sua missione nel mondo. La natura religiosa e universale della Santa Sede le ha consentito di sostenere sempre il primato della pace e la necessità di ricercare di soluzioni pacifiche per le controversie internazionali. La funzione di arbitro o di mediazione è stata, infatti, lungo i secoli, uno degli strumenti più usati dalla Chiesa Cattolica in ambito nazionale e internazionale.

Si può intravedere in conclusione un ruolo di particolare rilievo di natura umanitaria che l'ha impegnata a sostenere la necessità di adottare le misure idonee perché le popolazioni civili e le persone più deboli rimangano estranee ai conflitti. In tale contesto la Santa Sede si è interessata alla politica per la pace, alla prevenzione dei conflitti, al disarmo, ai crimini contro l'umanità, al terrorismo, alla cura e tutela dell'ambiente, al rispetto dei diritti dell'uomo, alla protezione della libertà religiosa per ogni essere umano, ai drammatici problemi posti dalle guerre.

CAPITOLO I

L'EVOLUZIONE STORICA DELLA PRESENZA DELLA SANTA SEDE IN AMBITO INTERNAZIONALE

-LE ORIGINI DELLA DIPLOMAZIA PONTIFICIA

La presenza della Chiesa in ambito internazionale si coniuga con l'esercizio della diplomazia della Santa Sede, ovvero il diritto passivo e attivo di legazione regolato dal Codice di Diritto Canonico che stabilisce le norme che governano la disciplina della Chiesa Cattolica di Rito Latino.

Il vigente Codice di Diritto Canonico afferma infatti che *“Col nome di Sede Apostolica o Santa Sede si intendono nel codice non solo il Romano Pontefice, ma anche se non risulta diversamente dalla natura della questione o dal contesto, la Segreteria di Stato, il Consiglio per gli affari pubblici della Chiesa e gli altri Organismi della Curia Romana.”* (can. 361).

Quindi, la Santa Sede ha assunto e usa lo strumento della diplomazia, e lo fa non solo per perseguire i suoi fini propri, che sono diversi da quelli delle entità statuali, ma, secondo la sua natura peculiare, dà una sostanza ed un senso differente a tale strumento. La diplomazia pontificia realizza così un'esigenza che la Chiesa ha sempre avvertito, ancor prima che sorgesse la diplomazia nella forma attuale che conosciamo a partire dal secolo XV, e prima che i Pontefici facessero proprio tale strumento.

La diplomazia pontificia è spesso considerata tra le più antiche, se non forse la più antica in assoluto. Si è soliti, infatti, riferire la data di nascita della diplomazia moderna - e cioè di inviati e missioni permanenti - all'anno 1445, allorché la Repubblica di Venezia aprì una missione diplomatica permanente a Firenze. Nel giro di pochi anni, fecero altrettanto parecchi Stati, e anche gli Stati Pontifici. Per la diplomazia pontificia, l'anno 1500 è una tappa importante, perché fu allora che si aprirono le prime due Nunziature Apostoliche nel senso moderno nelle città di Venezia e a Parigi.

Al riguardo si potrebbe affermare che la diplomazia pontificia è la più antica in assoluto, perché già molto prima del 1445 i Papi avevano istituzionalizzato una forma di missione permanente. Ci si riferisce a ciò che i Sommi Pontefici usavano fare nel medioevo, inviando un proprio Rappresentante presso la Corte di Costantinopoli (che aveva preso il posto di Roma come guida dell'Impero Romano, a partire dal 536), per raccogliere

informazioni sull'integrità della fede. Nel IV secolo d.C. i vicari apostolici erano considerati vescovi residenziali muniti di speciali poteri sugli altri vescovi del territorio, in quanto esercitavano una legazia interna presso le Chiese locali, rappresentando il Pontefice nelle province più remote.

Questo inviato papale era chiamato Apocrisario (dal greco *οκρινομοι*, rispondere). L'apocrisariato rappresenta *in nuce* la forma prodromica della futura diplomazia pontificia, affinché fosse da un lato assicurato il rispetto dell'Ortodossia in oriente, dall'altro fu pensato come ufficio permanente di contrasto alle eresie.

Uno dei primi inviati papale si rinviene nell'anno 314 quando, a seguito del fallimento del Sinodo di Roma del 313, l'Imperatore Costantino decide di convocare nuovamente i vescovi delle chiese d'occidente per risolvere la questione donatista. I vescovi si riuniscono, quindi, nella città di Arles (sud-est della Gallia) a partire dal 1 Agosto del 314. Il vescovo di Roma, Papa Silvestro (314-335), non era personalmente presente, ma era rappresentato da due presbiteri e due diaconi.

Un po' per volta gli Apocrisari furono inviati anche presso i nuovi Regni che apparirono in Europa, alla caduta dell'Impero Romano.

Il primo apocrisario pontificio è stato Giuliano, Vescovo di Cos (453), inviato da Papa Leone I presso la coppia imperiale Marciano e Pulcheria per intercedere a favore degli interessi della Sede Apostolica. Giuliano era portatore di una Lettera credenziale, considerata la prima del genere. Vi era scritto: *Delego i miei poteri contro gli eretici di questo tempo e in favore della pace della Chiesa.*

La lettera proseguiva affermando che, poiché Giuliano era stato educato a Roma, la Curia romana esercitava su di lui i diritti di una madre. Era quindi obbligato ad inviare precise relazioni scritte e doveva esporre a Costantinopoli le istruzioni del Papa. Ma la descrizione dei suoi compiti aveva una limitazione per Giuliano; doveva assumere la rappresentanza di Papa Leone I ad eccezione dei casi in cui, per giungere ad una decisione, anche tutte le altre chiese non fossero rappresentate dai loro apocrisari, ma dai vescovi competenti. Con questa formulazione Leone I fissò i compiti del suo inviato alla corte imperiale analogamente a quelli dell'istituto già esistente dell'apocrisario, in latino *responsalis*, presso la corte romana d'Oriente.

In origine il titolo di apocrisario spettava agli inviati civili e militari presso la corte imperiale. Seguendo questo esempio gli apocrisari, legati alla concezione romana dello Stato, vennero anzitutto ricompresi nella concezione della Chiesa greco-orientale. Per curare le loro relazioni con l'imperatore, i Patriarchi (di Alessandria, Antiochia e

Gerusalemme), e in seguito anche i metropolitani, i vescovi persino i monasteri più importanti d'Oriente, si servivano soprattutto di apocrisari con pieni poteri: l'apocrisario era il loro portavoce. Ma i suoi pieni poteri erano limitati dal dover riferire ai metropolitani o ai patriarchi su argomenti rilevanti dal punto di vista della Chiesa e ad attendere le loro risposte; in un secondo tempo, la corte imperiale riceveva dagli apocrisari le risposte dei metropolitani e dei patriarchi.

La Chiesa romana si servì per la prima volta di questi apocrisari sotto Leone I e, dal papato di Agapito I (535-536), divennero un'istituzione stabile. Similmente agli apocrisari civili e militari, anche gli apocrisari ecclesiastici di Papa Leone I vennero designati come «sostenitori personali» dell'imperatore e parte del suo seguito. Evidentemente ai tempi in cui la corte imperiale di Ravenna andava perdendo importanza, all'apocrisario del Papa nella Roma d'Oriente si addiceva maggiormente il ruolo di impiegato imperiale di quello di inviato diplomatico di uno Stato estero, tanto più che gli apocrisari venivano mantenuti a spese della corte imperiale. In un primo tempo l'imperatore accettò la loro presenza, ma questo non implicava, come l'invio di legati ai concili della prima cristianità, il riconoscimento del papato romano. L'apocrisario papale alla corte romana d'Oriente, nella storiografia della Chiesa, venne perciò considerato a torto in alcuni casi un precursore dei nunzi pontifici permanenti dell'era moderna: diversamente da questi ultimi, infatti, gli apocrisari papali non avevano alcun diritto di giurisdizione,

Fra i più noti apocrisari papali alla corte imperiale di Costantinopoli si possono annoverare i futuri papi Virgilio (537-555), il cui papato si risolse in una dipendenza quasi indegna dalla corte imperiale bizantina, Pelagio I (556-560), che in veste di apocrisario ottenne la condanna della dottrina di Origene, e Gregorio Magno (590-604), che fra il 579 e il 585 condusse una vita quasi monastica alla corte imperiale in veste di apocrisario. È evidente che, nel VI secolo, ad un apocrisario papale si aprivano straordinarie possibilità di carriera: un esperto apocrisario era in ogni caso un candidato ideale al seggio pontificio in quanto doveva esercitare i suoi compiti in stretto collegamento con il Papa. Inoltre, conosceva la corte romana d'Oriente, conoscenza che poteva apparire vantaggiosa, tanto più che l'importanza della corte imperiale romana d'Occidente diminuiva a vista d'occhio con le mutevoli influenze della guerra nell'Italia del nord.

L'ultimo apocrisario papale operò nel 743 alla corte dell'imperatore Costantino V (720-775).

Gli Apocrisari sono considerati, per quanto sopra esposto, “lo stato embrionale” della

diplomazia pontificia e, a giudizio di molti storici, della diplomazia moderna.

Tale tipo d'inviato pontificio aumentò la sua importanza storica quando gli Apocrisari del Papa furono inviati alla Corte dei Franchi: oltre che più stabile, la loro azione diventò "più politica" e temporale.

Qualche studioso fa notare che la figura dell'Apocrisario non può essere equiparata "*sic et simpliciter*" ad un Nunzio Apostolico: perché l'Apocrisario poneva in contatto due Autorità complementari in seno ad una medesima società (Chiesa e Stato), e non due Autorità della medesima natura (cioè due Governi sovrani). In ogni caso, tutti sono d'accordo nell'affermare che questa figura – dell'Apocrisario – rappresenta certamente un primo passo verso la nomina dei moderni Nunzi Apostolici, che venne a partire dal 1500 quando il Papa ormai non era solo Capo della Chiesa Cattolica, ma anche Sovrano degli Stati Pontifici.

Agli apocrisari succedettero, verso la fine del secolo IX, i "legati *a latere*", e a questi i nunzi apostolici. La formula *a latere*, che ebbe origine nella prima metà del V secolo per indicare quegli inviati che provenivano dalla provincia romana, si trasformò nell'espressione *legatus a latere* che, nel Medioevo, divenne la formula abituale con la quale si definivano gli inviati papali di rango più elevato.

Il Papa, preoccupato di rafforzare i rapporti esterni, inviava Legati Pontifici aventi la missione di curarsi degli interessi della Chiesa. Per far ciò, gli inviati papali ricevevano poteri di rappresentanza non solo religiosi, ma anche civili.

E' soltanto alla fine del secolo XV che la diplomazia pontificia istituisce le sue proprie missioni permanenti, seguendo l'esempio degli stati italiani che fondarono, in quel periodo, quelle istituzioni diplomatiche che possono essere considerate embrioni delle attuali ambasciate. La prima Nunziatura fu costituita nel 1488 presso la corte del doge di Venezia. Poco dopo, altre Nunziature furono fondate in tutta l'Europa: Parigi (1500), Vienna (1513), nel regno di Napoli (1514), Polonia (1555), Toscana e Savoia (1560), Portogallo (1513), Belgio (1577), Lucerna (1586).

-PROFILI STORICI

Non esiste oggi alcun dubbio circa il pieno inserimento della Santa Sede nel contesto della soggettività internazionale e la sovranità della Sede Apostolica è un fatto incontestato e vissuto anche negli anni dopo Porta Pia, dal 1870 al 1929, come appare dall'ininterrotto esercizio dello *ius legationis* attivo e passivo e dello *ius tractandi*, così come dalla sua presenza e azione a livello internazionale. Dal momento in cui le relazioni internazionali tra gli Stati moderni iniziarono a consolidarsi, la Santa Sede è stata presente attuando come soggetto indipendente, non solo in quanto sovrana di un territorio ma, soprattutto, come rappresentante dell'interesse religioso dei cattolici sparsi nei diversi Stati e come sostenitrice di principi di convivenza di riconosciuta valenza morale, avendo piena personalità internazionale ed esercitando i relativi diritti, i più significativi dei quali sono lo *ius legationis* e lo *ius contrahendi*.

Attualmente, per quanto riguarda la Chiesa, il c. 362, nell'affermare che lo *ius legationis* spetta al Romano Pontefice, riconosce che egli lo esercita, nei confronti dei governi civili, "nel rispetto però delle norme di diritto internazionale". Lo stesso si potrebbe dire dello *ius tractandi*, di cui partecipano i legati sotto le regole del diritto internazionale (c. 365 § 1, 2°). Infatti, nei recenti accordi è oramai consueto un riferimento preliminare ai principi del diritto internazionale. Nessuna riserva o appello, quindi, ad una supremazia o ad una irrinunciabile *plenitudo* della potestà ecclesiastica. L'esercizio delle prerogative inerenti alla soggettività internazionale dello Stato, quindi dello *ius tractandi*, viene regolamentato costituzionalmente e di solito richiede, oltre all'iniziativa del potere esecutivo, l'intervento di quello legislativo. L'articolazione concreta di queste competenze dipende da quanto disposto nella Costituzione.

La tradizionale forma di collaborazione e quindi di esercizio dello *ius tractandi* o *ius contrahendi* sono i concordati, ovvero accordi di diritto internazionale che nascono secondo le stesse basi e procedure formali degli accordi diplomatici fra Stati, e sono retti dallo stesso principio contrattuale *pacta sunt servanda*.

Con il termine concordato si comprendono in senso lato, "le convenzioni stipulate dalla Sede Apostolica con le nazioni o con le altre società politiche", anche se in senso stretto si definisce concordato il patto generale e solenne, nel quale vengono considerate complessivamente le questioni di interesse comune tra le parti; altri accordi più limitati (per materia o per solennità) ricevono nomi differenti quali Accordo, *modus vivendi*, protocollo, scambio di note, ecc. Sia gli uni che gli altri hanno la caratteristica giuridica

comune di costituire un patto formale, concluso per via diplomatica e retto dalle norme internazionali relative ai trattati; per cui, nonostante le differenze che esistono fra i vari tipi di accordo, sotto il nome di concordato si possono comprendere tutti. Infatti, negli *Acta Apostolicae Sedis* viene di regola adoperato il termine generico *Conventio*, tradotto poi come Accordo, Vertrag, Accord, Acuerdo, Agreement.

Per parte della Chiesa il soggetto competente a stipulare un concordato è la Santa Sede a nome del Romano Pontefice, che gode di soggettività giuridica internazionale, alla quale per il diritto canonico spetta lo *ius legationis* e lo *ius tractandi*, così risulta anche dal diritto canonico e dalla prassi. Eventualmente potrebbe anche intervenire il Collegio episcopale in quanto esso è anche soggetto della potestà suprema, si è solito citare a questo proposito il Concilio di Costanza (1418).

Per la Chiesa il problema, quindi, non riveste particolare difficoltà, in quanto la Santa Sede esercita lo *ius tractandi* e contemporaneamente gode di potestà legislativa per tutta la Chiesa; quindi gli impegni perfezionati in sede concordataria diventano anche legge canonica particolare (per la nazione interessata) dal momento stesso della entrata in vigore dell'accordo.

Per lo Stato invece, una volta ratificato il concordato, si pone il problema se per questo solo fatto, le regole di diritto in esso contenute si integrino automaticamente nell'ordinamento statale, oppure tale integrazione richieda l'ulteriore attività degli organi legislativi che devono emanare un'apposita norma di esecuzione. Nel diritto costituzionale si sono sviluppati due diversi sistemi e dottrine, che riflettono differenti concezioni della sovranità statale e dei rapporti fra i poteri.

Il sistema dualista vede l'ordinamento internazionale come non direttamente collegato a quello interno, per cui un trattato debitamente concluso impegna le parti ad attuarlo, ma non acquista efficacia entro l'ordinamento delle medesime, se non dopo che sia stato recepito mediante una norma formale di attuazione (che rinvia all'accordo oppure ne riproduce il contenuto). E sarà questa specifica norma di applicazione a vincolare i sudditi e gli organi di attuazione della parte contraente.

Il sistema monista vede direttamente collegati l'ordine internazionale a quello interiore, per cui una volta ratificato un trattato (con l'autorizzazione del Parlamento se fosse necessaria), esso acquista immediatamente forza obbligatoria anche nel diritto interno. Si intende che l'autorizzazione alla ratifica funge anche da norma di esecuzione.

Attualmente si tende a favorire la via monista, difatti la prassi della Santa Sede ha mutato in questo senso, e non c'è più l'emanazione di un'apposita bolla di esecuzione. Come

si è detto, la ratifica pontificia, cui segue di solito, dopo lo scambio degli strumenti, la pubblicazione negli *Acta Apostolicae Sedis*.

I presupposti giuridici sui quali i concordati trovano il loro fondamento, si possono riassumere nel fatto che la Chiesa ha sempre rivendicato la libertà per portare avanti autonomamente la sua missione religiosa, senza mai riconoscersi in ciò sottoposta ad una autorità superiore; che essa presenta una organizzazione giuridica unitaria e universale, al vertice della quale si trova il Romano Pontefice (la Sede Apostolica), che rappresenta la Chiesa nel suo insieme e in ogni Paese; e che, sin dall'antichità, la Santa Sede ha quasi sempre goduto di indipendenza e sovranità politica.

L'EVOLUZIONE STORICA IN CAMPO INTERNAZIONALE

L'evoluzione storica della presenza internazionale della Chiesa, come abbiamo visto, si evidenzia nello svolgimento di periodi caratterizzati dall'esercizio e dallo sviluppo di prassi e consuetudini peculiari. Dall'invio da parte del Vescovo di Roma di Vicari Apostolici con poteri speciali (San Damaso, 366-384 - Tessalonica 383 - Siviglia, Tarragona, Toledo, Arles, Reims), all'invio di Apocrisari alle Chiese d'Oriente considerati "lo stato embrionale" della diplomazia pontificia, e all'invio di Legati e di Nunzi, a partire del secolo IX, per trattare argomenti particolarmente importanti e, spesso, con carattere permanente presso l'Imperatore ed i Re.

L'esistenza di questi tre tipi "embrionali" di azione diplomatica diede origine, nell'epoca carolingia, al potere temporale dei Romani Pontefici. Questi, alla loro potestà religiosa, cominciarono ad unire una potestà politica. L'occasione storica fu fornita, dapprima dalla "donazione di Sutri" da parte del re longobardo Liutprando (728) a Papa Gregorio II, e subito dopo da Pipino il Breve e da suo figlio Carlo Magno, i quali offrirono crescenti e generose donazioni al Successore di Pietro. Tenendo anche in conto il secolare potere sulla città di Roma, ereditato dall'Imperatore Costantino (325), il Papa divenne "l'arbitro della cristianità": sin dall'epoca carolingia, la diplomazia pontificia diventa sempre più attiva ed ascoltata. Non va dimenticato che la cristianità si estendeva allora dal Portogallo agli Urali. La Scisma di Oriente avvenne infatti soltanto nel 1054.

In tale contesto di costante incremento delle attività diplomatiche, alla fine del XV secolo avvenne la creazione delle ambasciate permanenti dei Paesi cristiani a Roma e della Santa Sede nelle capitali dei medesimi.

Tra i primi Ambasciatori a Roma vanno citati quelli di Castiglia ed Aragona (1482) - Venezia (1488) - Francia (1500). Tra i Nunzi Apostolici quelli in Spagna (1492) - Venezia (1500) - Francia (1500) - Impero Germanico (1513) - Napoli (1514) - Polonia (1555) - Toscana e Savoia (1560) - Portogallo (1513) - Belgio (1577).

La creazione delle Ambasciate e delle Nunziature permanenti è avvenuta praticamente intorno a due avvenimenti di grande portata storica: la Scoperta dell'America e la Riforma luterana. La simultaneità pratica di questi due avvenimenti ha provocato un incremento delle attività diplomatiche della Santa Sede.

I brevi cenni storici che precedono costituiscono quello che possiamo chiamare le radici storiche e geografiche della diplomazia pontificia, ma anche della diplomazia universale. Ne sono prova le due grandi Conferenze di Vienna, quella del 1815 - sorta

dopo le vicende napoleoniche - e quella del 1961, promossa e celebrata dalle Nazioni Unite, nel contesto sorto dopo la II Guerra Mondiale. In sintesi: tra il 1500 e il 1900 il numero di paesi o delle “entità politiche” con cui la Santa Sede ha avuto rapporti diplomatici si è aggirato intorno ad una ventina. All’inizio del secolo scorso, le Nunziature erano appena 15. Era l’epoca dei poteri assoluti e dei nazionalismi incipienti. Con l’apertura della Breccia di Porta Pia, il 20 settembre del 1870, la Santa Sede non cessò le proprie attività diplomatiche.

Tra quella data e l’11 febbraio 1929, in cui furono firmati i Patti Lateranensi, il numero delle Rappresentanze Pontificie e delle Ambasciate presso la Sede Apostolica non cessò di aumentare. Quando le truppe piemontesi entrarono a Roma, le Ambasciate presso la Santa Sede erano 16, al momento della firma dei Patti lateranensi erano 29.

Pur considerandosi “prigionieri” in Vaticano, i successivi Papi esercitarono sempre lo *ius legationis*, risultante dall’indiscutibile sovranità della Santa Sede.

Il Vaticano aveva perso l’ultima delle “sue anacronistiche guerre”, fatto che oggi appare positivo. Ma non aveva perso i suoi diritti diplomatici, forgiati lungo una ben nota storia. La sua personalità internazionale non sarebbe stata più misurata in migliaia di chilometri quadrati. I 44 ettari riconosciuti dai Patti lateranensi servirono per disfarsi dal peso materiale che una lunga storia aveva aggiunto alla sua missione religiosa e pastorale fondamentale. Infatti, Pio XI non accettò la proposta del Governo italiano di allora - quello fascista presieduto da Benito Mussolini - di aggiungere a tali 44 ettari l’ampio parco di Villa Doria Pamphili.

Cosciente della novità dei tempi - nonché del peso che lo stato temporale della Santa Sede aveva comportato per i suoi Predecessori e per la Chiesa - Papa Ratti volle esprimere in modo totalmente chiaro che per l’esercizio della missione pastorale e diplomatica del Successore di San Pietro e per assicurare l’indipendenza totale della Santa Sede era sufficiente in territorio limitato.

La presenza della Chiesa nella vita della comunità internazionale è un dato storico incontrovertibile. Le ragioni storiche sono da ricavare nella sovranità temporale dei Papi e nell’indiscussa posizione di primato sulle sovranità temporali che il papato aveva. La vera ragione di tale presenza è da ricercarsi nell’evolvere della prima esperienza dello Stato moderno verso forme di giurisdizionalismo, cioè quella politica e quella legislazione in materia ecclesiastica tendente a sottomettere la Chiesa sempre più direttamente al controllo dell’autorità civile. Il giurisdizionalismo univa la rivendicazione di una serie di diritti nei riguardi dell’istituzione ecclesiastica (*iura maiestatica circa*

sacra) che finivano sostanzialmente per violare in maniera grave la *libertas Ecclesiae* e per soggiogare pesantemente la Chiesa allo Stato.

Il giurisdizionalismo si concretava nella politica di ingerenza negli affari ecclesiastici e nell'affermazione del primato del potere politico su quello spirituale e si articolava o nel confessionarismo di Stato, ossia nell'affermazione dell'obbligo per lo Stato di proteggere e difendere la Chiesa e le sue istituzioni, oppure nella dichiarazione del laicismo di Stato con sottoposizione della Chiesa a particolare vigilanza. In entrambi i casi il potere regale tende ad ingerirsi nella vita ecclesiastica, esercitando i cosiddetti *iura maiestatica circa sacra*, che si articolano in due categorie:

- Diritti posti a salvaguardia e difesa della Chiesa, come lo *ius reformandi*, ossia il diritto facoltà di intervenire nella vita della Chiesa particolare per migliorare il funzionamento dei suoi organi; o lo *ius advocacionis*, mediante il quale lo Stato tutelava l'unità della Chiesa da eventuali eresie;
- Diritti posti a difesa dello Stato contro illegittime ingerenze ecclesiastiche, come lo *ius cavendi*, ossia il diritto di controllo preventivo sulle leggi e decreti ecclesiastici mediante l'introduzione del regio *placet* e dell'*exequatur* per dare loro vigenza e dell'appello per abuso come facoltà dei fedeli-sudditi di ricorrere agli organi dello Stato per far valere i loro diritti contro ogni eccesso di potere; o lo *ius domini eminentis*, o superiore diritto degli Stati sul patrimonio ecclesiastico grazie al quale il principe sottoponeva a tributi i beni ecclesiastici, li amministrava in caso di vacanza o li incamerava nel suo patrimonio esercitando il suo dominio eminente sul territorio dello Stato.

Mediante una così ampia e differenziata gamma di poteri d'intervento, i sovrani potevano sovrapporre la giurisdizione dello Stato su quella della Chiesa e attuare un penetrante controllo non solo sulla legislazione e sull'organizzazione ecclesiastica «nazionale» (proprietà e benefici, clero secolare e regolare, ecc.), ma anche sulle dottrine teologiche, sull'amministrazione dei sacramenti nonché sull'emanazione delle censure canoniche.

Questa politica, tuttavia, trovava un ostacolo nel carattere sopranazionale della Chiesa; questo fu un elemento che sorresse l'altra tendenza a favorire la nascita di Chiese nazionali cioè avente un'organizzazione autonoma rispetto al papato. La politica di presenza della Santa Sede nell'ordinamento internazionale risponde anche ad un'esigenza politica ben precisa: sottrarre le Chiese locali alla giurisdizione nazionale dei moderni Stati sovrani e trattare con gli Stati la regolamentazione delle materie di interesse

ecclesiastico, partendo da un piano di parità.

In sostanza la Santa Sede perseguiva un duplice scopo, l'emancipazione dal giurisdizionalismo statale e la garanzia dell'unità della Chiesa. In tempi più recenti, l'intensa e crescente partecipazione fu soprattutto da parte di Paolo VI e Giovanni Paolo II. Si tratta di un fenomeno di estremo rilievo che porta ad una sempre più incisiva presenza della Santa Sede che contribuisce a produrre trasformazioni che hanno riflessi all'interno delle stesse società statali. La Chiesa ha seguito e favorito molti processi di trasformazione e ha sospinto verso modelli democratici, contribuendo alla creazione di quel clima di moderazione che ha evitato forme di violenza e ha favorito l'evolversi delle relazioni internazionali verso modelli più consoni alle esigenze di giustizia e di pace.

Nel passato l'attività internazionale era costituita da attività concordataria, con oggetto la garanzia volta ad assicurare la *libertas Ecclesiae*. Ora la Santa Sede non è più solo produttrice e destinataria di norme nascenti dai singoli accordi, ma sia sotto il profilo dei suoi rapporti con le Organizzazioni Internazionali Governative, sia sotto quello della sua partecipazione a convenzioni multilaterali, la Santa Sede ora partecipa alla stessa produzione delle norme di diritto internazionale. E' un fenomeno nuovo, per cui la Santa Sede partecipa a pari titolo con gli altri Stati alla produzione delle norme di diritto internazionale generale codificato, di cui gli stessi Stati saranno poi destinatari.

Questa è qualificata dalla rivendicazione delle libertà che alla Chiesa sono necessarie e dall'affermazione dei diritti umani, da riconoscersi e garantirsi ovunque, nonché dal perseguimento della pace tra i popoli e di relazioni internazionali improntate a giustizia. Il mutato atteggiamento della Santa Sede è dovuto anche ad un mutamento della vita della comunità internazionale: dal "modello di Westfalia", affermatosi dalle origini della comunità stessa, al "modello della Carta delle Nazioni Unite", sotteso allo spirito di un nuovo ordine internazionale. Il primo, fondato sulla concezione del diritto internazionale in termini di regole poste dalle grandi potenze; il secondo, qualificato dalla pace come fine supremo. Viene dunque rifiutata la forza come principio ordinatore delle relazioni internazionali, inoltre vengono assunti quali principi fondamentali: il rispetto dei diritti umani, l'autodeterminazione dei popoli, l'eguaglianza fra gli Stati, la giustizia e l'equità nei loro rapporti, la solidarietà e la cooperazione internazionale, la buona fede. Essi coincidono con il magistero ecclesiastico sui rapporti internazionali. Il modello di Westfalia era ispirato a principi come il diritto della forza (*ius quia iussum*) che contrasta con la condizione ontologica dell'uomo e del vivere giuridico in quanto ordine di giustizia (*ius quia iustum*). La Chiesa non può accettare una concezione del diritto contraria ai

capisaldi del magistero ecclesiastico, quindi come strumento di potenza e non come strumento di giustizia.

CAPITOLO II

-SVILUPPI DEI RAPPORTI DELL'UNIONE EUROPEA E LA SANTA SEDE.

I valori, i sviluppi e gli interessi che legano e coinvolgono l'Unione Europea e la Santa Sede sono molteplici, quali la pace, la sicurezza, i diritti dell'uomo, il problema della migrazione, l'ambiente dove il Papa è molto attivo, il multilateralismo in particolar modo.

A livello diplomatico la Santa Sede e l'Unione Europea trovano notevoli sinergie.

L'Unione Europea è considerata un progetto di pace.

Il ruolo della Chiesa Cattolica come soggetto sia interno che esterno all'Unione Europea è di forte interesse e incoraggiante per tutte le professioni religiose riguardo il dialogo episcopale in Europa.

Entrambe le istituzioni, sia in passato che oggi sono intervenute insieme per evitare crisi umanitarie, o sorvegliare sul rispetto delle regole democratiche.

Tale collaborazione non deve incidere l'autonomia reciproca, né evitare l'oggettiva divergenza di vedute su alcune questioni, come la legislazione europea sui diritti civili, o la gestione del fenomeno migratorio.

Per la Chiesa Cattolica la presenza dell'Unione Europea è di fondamentale importanza come garante di stabilità e pace sul continente ed è un valore aggiunto essenziale, come affermato e ribadito più volte da tutti i Pontefici dall'inizio del progetto europeo.

Viceversa, per l'Unione Europea è di notevole importanza il sostegno e il consenso della Chiesa, essendo essa la più grande organizzazione religiosa del mondo.

Sono di notevole importanza le parole pronunciate il 19 ottobre del 2009 da Papa Benedetto XVI al Capo della delegazione della Commissione della Comunità Europea, Yves Gazzo.

“L'uguale dignità di tutti gli esseri umani, la libertà dell'atto di fede come radice di tutte le altre libertà civili, la pace come elemento decisivo del bene comune, lo sviluppo umano intellettuale, sociale ed economico e il senso della storia che ne consegue, sono tutti elementi centrali della rivelazione cristiana che continuano a plasmare la civiltà europea”

Nella sua condizione attuale, l'Unione Europea è considerata una zona di pace e stabilità

di 27 Stati che condividono gli stessi valori fondamentali. Il Pontefice ribadisce che l'Europa non può dimenticare il principio organico dei valori originari rivelati alle persone sia la sua alta dignità sia la vocazione personale aperta a tutti per costruire un'unica famiglia.

Il Santo Padre, manifestando apprezzamenti per le ottime relazioni tra le Comunità europee, ha detto che la Santa Sede segue con rispetto, cura e dovuta attenzione le attività delle istituzioni europee, augurando che esse attraverso il loro impegno, realizzino un'Europa che è più che continente.

LA NEUTRALITA'PERMANENTE DELLA SANTA SEDE

Con la stipula dei Patti Lateranensi l'Italia aveva riconosciuto ufficialmente la Santa Sede soggetto di diritto internazionale, nonché la sovranità della Santa Sede sullo Stato della Città del Vaticano.

La Santa Sede si era anche impegnata in una formale autolimitazione della propria capacità giuridica internazionale. Ciò significa che *“in relazione alla sovranità che le compete anche nel campo internazionale”*, vale a dire in forza della sua potestà sovrana (sovranità interna ed esterna), la Santa Sede ha assunto una posizione di estraneità alle competizioni politiche che molti Stati hanno emesso in ragione dei principi ispiratori del proprio sistema socio-politico e dei propri interessi.

Con l'Art. 24 del Trattato *“La Santa Sede[...] dichiara che [...] vuole rimanere rimarrà estranea alle competizioni temporali fra gli altri Stati ed ai Congressi internazionali indetti per tale oggetto, a meno che le parti contendenti facciano concorde appello alla sua missione di pace, riservandosi in ogni caso di farvalere la sua potestà morale e spirituale. In conseguenza di ciò la Città del Vaticano sarà sempre ed in ogni caso considerata territorio neutrale ed inviolabile”*.

Alla neutralità proclamata dalla Santa Sede, fa riscontro un obbligo *erga omnes* quanto alla «inviolabilità» del territorio dello Stato della Città del Vaticano da parte di altri soggetti dell'ordinamento internazionale. Si tratta di un'obbligazione rafforzata dall'adesione, nel 1958, della Santa Sede alla Convenzione dell'AIA del 1954 sulla tutela dei beni culturali in caso di conflitto armato, che ha comportato l'iscrizione di tutto il territorio dello Stato Vaticano nell'apposito Registro dell'UNESCO per la protezione del patrimonio artistico in caso di conflitto.

Del resto, come è stato osservato, *«la neutralità dovrebbe intendersi(..). connaturata alla S. Sede, non dipendente dal consenso di altri soggetti internazionali, né derivante da una sua posizione territoriale strategica»*, mentre quella permanente dello Stato Città del Vaticano discende dai menzionati impegni assunti con il Trattato del 1929. Per cui *«in tanto il territorio vaticano è neutralizzato e inviolabile in quanto la S. Sede si mantiene effettivamente estranea alle competizioni temporali tra Stati. Correlativamente, in tanto la S. Sede mantiene la sua estraneità in quanto il territorio vaticano resta immune da attività in qualche modo confliggenti con il suo carattere di neutralità permanente»*.

In sostanza, l'art. 24 sancisce tre principi fondamentali. Innanzitutto, è stabilita l'estraneità della Santa Sede alle c.d. competizioni temporali, ovvero ai conflitti, alle controversie, alle rivendicazioni territoriali, alle crisi regionali, ecc. In secondo luogo, è stata prevista una espressa riserva della Santa Sede di poter intervenire fra le parti contendenti a condizione che esse fossero d'accordo per svolgere la sua missione di pace. Infine, la neutralità e l'invulnerabilità del territorio vaticano a conferma della estraneità alle competizioni temporali.

La neutralità della Santa Sede, in ogni caso, non può, né deve, essere confusa con quella degli Stati. Affermare la neutralità di uno Stato, infatti, presuppone l'astensione di questo da qualsiasi operazione bellica in corso tra eventuali soggetti internazionali. Lo Stato neutro non deve sostenere, né direttamente né indirettamente, una delle parti in conflitto, ma deve, al contrario, mantenere una neutralità "ideologica" rispetto alle ragioni fondanti lo scontro bellico.

Questo tipo di neutralità risulta totalmente inadeguato alle caratteristiche proprie e alla concreta attività svolta dalla Santa Sede e dai suoi organi di governo. La neutralità dichiarata dalla Chiesa universale non potrà mai essere di tipo ideologico, in considerazione del fatto che la Chiesa non potrà, e né resterà, mai muta di fronte alle guerre moderne.

Se il ruolo che ha assunto non si esplicasse in questi termini, verrebbe sicuramente meno al raggiungimento di quei fini che legittimano la propria attività internazionale.

La scelta fondamentale della Santa Sede in campo internazionale consiste, dunque, nel rimanere estranea rispetto a qualsiasi controversia di tipo politico, militare, e rispetto a qualsiasi istanza internazionale a questi campi collegata.

In questo profilo, la dottrina giuridica più tradizionale ridimensiona il concetto di autolimitazione della capacità giuridica internazionale della Santa Sede espressa nella formula dell'art. 24, comma 1°, del Trattato, ma analogamente l'impostazione che

prevede un primato pontificio nelle questioni temporali della comunità internazionale è oggi ritenuta anacronistica da gran parte della dottrina.

È certo che il Pontefice romano sia ascoltato o possa influenzare decisioni e comportamenti in sede internazionale; altra cosa è sostenere che egli possa rivendicare ancor oggi lo *ius* e che la comunità internazionale glielo riconosca.

La Santa Sede sa bene che nell'epoca contemporanea lo stesso problema della pace fra i popoli e fra gli Stati è certamente un problema morale, ma che non può prescindere da un esame attento delle situazioni politiche.

La formula testuale dell'art. 24, comma 1°, deve essere intesa nel senso che la Santa Sede intende rimanere estranea alle controversie di carattere politico e/o militare e alle istanze internazionali ad esse collegate. Nel solco di tale impostazione concettuale si inserisce lo *status* della Santa Sede che non è Membro a pieno titolo, ma solo Osservatore, alle Nazioni Unite, all'UNESCO e nel Consiglio d'Europa. La Santa Sede, come previsto dall'art. 24, comma 1°, potrà far valere la sua autorità morale, che è anche certamente politica, se richiesta, nel caso di mediazioni e di arbitrati.

Nel Trattato la Santa Sede non rinuncia a svolgere un ruolo *super partes*, che peraltro maggiormente risponde alla sua natura, impegnandosi nel contempo a non schierarsi in favore di una parte e a non operare in favore di essa. Nella contemporanea attività internazionale, l'estraneità alle competizioni, alle controversie e ai conflitti di carattere politico fra gli Stati è soltanto un momento nella ampia e complessa vita della comunità internazionale. Ciò consente di concepire la previsione dell'art. 24 del Trattato in senso positivo, appunto, come affermazione di imparzialità piuttosto che in senso negativo come generale autolimitazione.

Attualmente tale posizione consiste, nel concreto, in una affermazione d'imparzialità, della Santa Sede. Non necessariamente però, l'imparzialità si traduce nella impossibilità o incapacità per la Santa Sede di partecipare attivamente alla vita della comunità internazionale, e quindi di assumere posizioni politiche, ovvero nella impossibilità o incapacità di intervento, con modalità conformi alla sua natura, anche a sostegno di posizioni di altri soggetti nella vita internazionale.

La sua presenza in ambito sopranazionale si può esprimere, dunque, nell'esplicazione di un compito puramente consultivo, sebbene, la propria opinione sia da sempre tenuta in forte considerazione.

La dottrina internazionale afferma, infatti, come l'influsso morale, da questa esercitato, sia, per la Comunità Internazionale, tanto importante quanto il potere conferito agli Stati

stessi. La Chiesa si reputa, dunque, sempre libera di valutare, giudicare, pronunciarsi, sulle questioni internazionali. Fermo restando, quindi, la riconosciuta competenza della Chiesa Cattolica, attraverso la propria Segreteria di Stato, nello svolgere attività politiche e diplomatiche, attraverso l'opera della rappresentanza pontificia, di intrattenere altrettanti rapporti politici e diplomatici con i vari Governi presso cui è accreditata, e di svolgere, infine, missioni a carattere diplomatico all'interno delle Conferenze e delle Organizzazioni Internazionali, la Santa Sede ha sempre più preso coscienza dell'importante ruolo politico che attualmente svolge in ambito internazionale, mantenendo la neutralità ideologica, tipica degli stati neutrali.

Quindi è proprio la già citata politica di imparzialità che legittima la Santa Sede quale soggetto pacifico per eccellenza. Infatti, in quanto ente trasversale del mondo, gode di una sovranità statale che ha come ultimo fine la compiuta difesa dei valori che costituiscono la persona umana.

CAPITOLO III

COMPARAZIONE DEL RUOLO DI MEDIAZIONE DELL'UNIONE EUROPEA E DELLA SANTA SEDE IN AMBITO INTERNAZIONALE.

L'ordinamento giuridico della Comunità internazionale è fondato non solo sui principi generali di diritto internazionale, considerati come risolutori di questioni lesive dell'ordine internazionale, ma anche nel loro fondamento etico e morale. In tale ambito la Santa Sede ha sempre dato il suo contributo, in diversi modi e nei diversi periodi storici, per la sua missione di pace, la sua autorità spirituale e la tutela di interessi generali di natura morale.

Il fondamento che rende possibile l'incontro, sul piano diplomatico, tra la Chiesa e lo Stato viene così espresso: «E' ben vero che le finalità della Chiesa e dello Stato sono di ordine diverso e che ambedue sono società perfette, dotate quindi di mezzi propri, e sono indipendenti nella rispettiva sfera di azione, ma è anche vero che l'una e l'altro agiscono a beneficio di un soggetto comune, l'uomo».

Si fa dunque riferimento ad un diritto nativo, legato al fatto che la Chiesa è un ordinamento giuridico primario ed originario, o come la chiama la Lettera Apostolica *Motu Proprio Sollicitudo omnium Ecclesiarum de muneribus legatorum romani pontificis* di Papa Paolo VI (24 giugno 1969), una società perfetta.

Secondo l'opinione di molti degli ambasciatori accreditati presso la Santa Sede, il senso e la giustificazione della presenza della Santa Sede nel contesto internazionale è riconducibile proprio al fatto che essa è testimone di valori spirituali. L'emarginazione politica della Chiesa nel corso del sec. XIX è stata compensata dal carattere di esperta che le è stato riconosciuto a livello morale. Tale presa di coscienza si è sviluppata nel mondo non cattolico, che lentamente si è reso conto del nuovo ruolo che la Chiesa è chiamata a svolgere negli affari internazionali.

Non c'è niente di strano se la Santa Sede appare oggi nello scenario internazionale nel suo insieme come un'autorità morale e spesso come la sola capace di fare appello alle coscienze per opporsi agli effetti negativi di una globalizzazione selvaggia. La dottrina rileva, infatti, che gli stessi pensatori cristiani del Medio Evo hanno influito, se non addirittura hanno costituito, le premesse per la costituzione di un ordine internazionale così come poi si è sviluppato, vale a dire S. Agostino e S. Tommaso.

Per altri versi, gli Ambasciatori hanno individuato anche nell'apertura della Santa Sede alle forze ideali le ragioni della sua presenza nella comunità internazionale. La Sede

Apostolica è vista come un polo di riflessione adatto al nostro tempo, perché è aperta alla collaborazione con tutte le «forze di ideale», specialmente religiose.

Il contributo dei cattolici, più pratico che teorico, alla costruzione del nuovo ordine internazionale, è databile dal XX secolo. Questa apertura ha trovato la sua piena attuazione nel movimento ecumenico incoraggiato e sostenuto dal Concilio Vaticano II, che lo ha per così dire istituzionalizzato attraverso i decreti *Unitatis Redintegratio* (UR) del 21 novembre 1963 e *Orientalium Ecclesiarum* (OE) del 21 novembre 1964, che ai nn. 24-30 tratta dei rapporti con le Chiese orientali separate (i *seiuncti orientales*, come li definisce il n. 25, comunemente conosciuti come ortodossi). Per quanto riguarda il dialogo con le religioni non cristiane, che, stando a UR 4, non rientra propriamente nel movimento ecumenico, vi è la dichiarazione conciliare *Nostra Aetate* (NE) del 28 ottobre 1965.

Il superamento delle enormi differenze culturali tra le diverse regioni del mondo è la grande sfida che si presenta alla società internazionale all'inizio del sec. XXI. Tali fratture costituiscono una minaccia per la pace: è dunque importante la presenza di un'Autorità che agisca come coscienza morale dell'umanità nella società internazionale. La Santa Sede appare oggi come un luogo privilegiato per operare, al di fuori di ogni tensione politica, un avvicinamento dei popoli nel comune intento di costruire un mondo di giustizia e di pace.

Ma l'attività diplomatica della S. Sede, oltre che una significativa base morale e anche giuridica, ha pure una solida base ecclesiologicala: «La comunità politica e la Chiesa», dice la *Gaudium et Spes* 76, «sono indipendenti ed autonome l'una dall'altra nel proprio campo. Tutte e due, anche se a titolo diverso, sono a servizio della vocazione personale e sociale delle stesse persone umane. Esse svolgeranno questo loro servizio a vantaggio di tutti, in maniera tanto più efficace quanto meglio coltiveranno una sana collaborazione tra di loro secondo modalità adatte alle circostanze di luogo e di tempo». Evidentemente la necessità di tale collaborazione richiede un dialogo tra la Chiesa e lo Stato: «Un dialogo», osserva Paolo VI, «che mentre mira a garantire alla Chiesa il libero esercizio della sua attività, perché sia in grado di corrispondere alla missione che Dio le ha affidata, rende certa l'Autorità civile degli scopi sempre pacifici e proficui intesi dalla Chiesa, e offre l'aiuto prezioso delle sue energie spirituali per il raggiungimento del bene comune della società. Il fiducioso dialogo che così s'instaura, quando interviene un rapporto ufficiale tra le due società, sancito dal complesso di usi e consuetudini raccolto e codificato nel diritto internazionale, dà modo di stabilire una fruttuosa intesa e di intraprendere opere veramente salutari per tutti».

L'attività diplomatica della Santa Sede ha dunque un fine che non è politico e mondano, ma spirituale e religioso, in quanto, soprattutto, ha lo scopo di assicurare la libertà della Chiesa di compiere la sua missione strettamente religiosa. Nel discorso tenuto in occasione del terzo centenario della Pontificia Accademia Ecclesiastica Giovanni Paolo II ricordava che l'esercizio della libertà religiosa e la tutela dei diritti della Chiesa sono da sempre i massimi traguardi della diplomazia pontificia, ma ad essi va associata la difesa «dei valori umani che hanno la loro sorgente nel Vangelo, secondo il quale ogni uomo è un fratello da rispettare ed amare». La «linfa del Vangelo, lungi dal favorire conservatorismi paralizzanti», spinge oggi verso questi «traguardi di nuova vitalità ecclesiale e di rinnovamento creatore» la Chiesa che «cammina nella storia con gli uomini di tutti i tempi».

Per altro verso la Chiesa si propone di collaborare con gli Stati e le Organizzazioni internazionali per l'affermazione dei valori morali e sociali più alte per la promozione delle iniziative di solidarietà tra le nazioni e, in modo particolare, per la promozione di quel bene supremo che è la pace, come frutto e conseguenza della giustizia tra le classi sociali di uno Stato e tra i popoli.

Si può affermare che l'azione internazionale della Santa Sede si avvicini nella comunità mondiale, per certi aspetti, ai compiti e agli scopi che le Organizzazioni Internazionali si prefiggono di conseguire: ossia, il mantenimento della pace, la promozione umana, l'aiuto e la collaborazione con i popoli più poveri. Tutte attività che la Chiesa ha sempre considerato anche come sue proprie, sia come via all'annuncio dell'Evangelo, sia come attuazione e compimento sul piano della carità e della giustizia del messaggio cristiano. Modello di organizzazione internazionale, la Santa Sede, nella sua azione non costituisce un duplicato di quella delle Organizzazioni Internazionali: anche queste lavorano per l'unione dei popoli e per l'avvento della giustizia sociale, ma si concentrano per lo più sul breve termine, operano per la soluzione immediata delle tensioni, sono come agenti di conciliazione per evitare l'inasprimento dei conflitti.

La Chiesa, invece, richiama gli obiettivi di giustizia e di pace che trascendono gli interessi immediati degli Stati, e fa appello non soltanto alla ragione, ma prima di tutto alle coscienze. Talvolta può sembrare che il suo discorso sia teorico e non tenga conto delle condizioni concrete cui devono far fronte i politici; ma agisce con particolare vigilanza sulla tendenza a sacrificare le esigenze moralifondamentali per ottenere un vantaggio immediato; la sua forza le viene dalla veridicità del suo messaggio e dall'eco che incontra nell'opinione pubblica.

Nel can. 364 vengono indicati i compiti di carattere ecclesiale dei Legati Pontifici, tra i quali, vale la pena di sottolinearlo, si considera anche, al n. 5, la promozione di iniziative a favore della pace, del progresso e della cooperazione tra i popoli, allo stesso modo che al n. 7 si fa riferimento all'impegno che il Legato pontificio deve assumersi nella difesa di fronte all'autorità statale di tutto ciò che riguarda la missione della Chiesa e della Sede Apostolica (diritto alla libera espressione della fede, diritto all'assistenza religiosa nelle scuole, ospedali, forze armate, carceri, diritto ad avere scuole confessionali, diritto alla libertà di nomina dei Vescovi da parte del Romano Pontefice).

Il can. 365, riproducendo l'art. 10 di *Sollicitudo omnium Ecclesiarum*, indica i compiti del Legato Pontificio che esercita anche la legazione presso lo Stato, secondo le norme di diritto internazionale:

1. Promuovere e sostenere le relazioni tra la Sede Apostolica e le Autorità dello Stato;
2. Affrontare le questioni che riguardano i rapporti fra Chiesa e Stato e trattare in modo particolare la stipulazione dei Concordati e delle altre Convenzioni similari.

Al momento di manifestare il consenso della Santa Sede al documento dei 34 Paesi dell'OSCE, a New York, il 2 ottobre del 1990, l'allora Segretario per i Rapporti con gli Stati, l'Arcivescovo Sodano, ebbe a dire che: «La natura della Santa Sede la porta a sottolineare sempre il primato della pace e la ricerca di soluzioni pacifiche per la soluzione di vertenze internazionali. La natura universale della Santa Sede la porta a seguire con preoccupazione tutte le situazioni critiche del mondo» e a questo proposito Sodano citava il modo con cui la Santa Sede seguiva la crisi del Golfo e i numerosi interventi a favore di una soluzione del dramma del Libano e della Palestina.

Su questi binari, infatti, si muove l'attività diplomatica della Sede Apostolica. I risultati di quest'attività nel recente passato sono stati notevoli. Ne ricordiamo alcuni: l'attività di arbitrato e di mediazione tra l'Argentina ed il Cile per la questione del Canale di Beagle, che avrebbe potuto generare un conflitto e che invece si concluse con il *Tratado de Paz y Amistad*, firmato il 29 novembre 1983 in Vaticano; la revisione del Concordato lateranense tra l'Italia e la Santa Sede, firmato il 18 febbraio 1984 a Villa Madama; l'adesione della Santa Sede al Trattato di Non Proliferazione Nucleare nel 1971; il *Fundamental Agreement* con lo Stato di Israele del 30 dicembre 1993 (che tocca alcuni punti essenziali: relazioni diplomatiche, rispetto dei Luoghi Santi e delle istituzioni cattoliche, libertà di culto); l'accordo del 20 ottobre 1995 con l'OLP che stabilisce contatti di lavoro di carattere permanente e ufficiale; gli accordi con l'Ungheria e con la Croazia (dicembre 1996); il Concordato con la Polonia; la revisione dei Concordati in Germania;

l'impegno profuso dalla diplomazia vaticana per giungere alla pace tra i Paesi dell'ex Jugoslavia.

Una primaria attività diplomatico-internazionale esercitata dalla Santa Sede è stata la funzione di arbitrato internazionale e di mediatore. Infatti, in un orizzonte europeo di *res publica christiana* i Sovrani si rivolgevano al Pontefice, attesa la sua missione spirituale e formalmente in uno spirito di vassallaggio, per dirimere controversie e giungere a pacificazioni di guerre. La Santa Sede assume, in queste particolari ipotesi, la veste di mediatore o arbitro della questione temporale.

Considerato che, soprattutto nell'epoca contemporanea, gli Stati ritengono fondamentale l'impegno di regolare le reciproche controversie mediante l'utilizzo di mezzi pacifici, in modo da non compromettere la sicurezza e la pace internazionale, alla fine del secolo scorso la Comunità Internazionale si è riunita per codificare le procedure, utili a tale scopo.

Mediante le Conferenze dell'Aia del 1888 e del 1907 vennero adottati, quali strumenti per la risoluzione pacifica delle controversie fra Stati, i buoni uffici, la mediazione, l'arbitrato ed altri mezzi considerati idonei. Tramite i buoni uffici, infatti, l'ordinamento terzo si pone, rispetto ai soggetti in conflitto, quale parte esterna che induce alla negoziazione, rimanendo però al di fuori del negoziato stesso; mediante la forma della mediazione, al contrario, il mediatore suggerisce punti di incontro e possibili soluzioni alla questione controversa; con l'arbitrato l'ordinamento arbitro diventa, invece, giudice scelto dalle parti che, sulla base del diritto internazionale, implica l'impegno di assoggettarsi in buona fede alla decisione presa per porre fine alla lite.

Mentre la Santa Sede non venne in un primo momento coinvolta nella cessazione di tali conflitti, il grande prestigio morale, le competenze e l'imparzialità di cui gli Stati iniziarono a farle credito, la riconobbero, successivamente, quale soggetto in grado di operare per la pacifica risoluzione delle controversie fra Stati in campo internazionale.

Gli interventi da questa effettuati, per la risoluzione delle contese, sono stati, nel corso degli anni, numerosi e significativi, soprattutto dopo il 1870. Possono ricordarsi a titolo di esempio: la mediazione condotta dalla Santa Sede nella controversia tra Germania e Spagna per i territori delle Isole Caroline (1885); l'intervento per redimere la controversia tra Inghilterra e Portogallo sulle frontiere del Congo nel 1890, l'arbitrato tra Perù e Ecuador sulle frontiere nel 1893, la mediazione proposta tra Inghilterra e Venezuela sulle frontiere della Guyana, nel 1894, l'arbitrato tra Haiti e la Repubblica Dominicana, nel

1895, l'appello del Papa Leone XIII all'Imperatore Menelik dell'Etiopia per i prigionieri italiani di guerra, del 1896, l'intervento del Papa per evitare la guerra tra Spagna e Stati Uniti sulla questione di Cuba nel 1898, l'arbitrato nella disputa tra Argentina e Cile sulle frontiere dal 1900 al 1903, l'accordo tra Colombia e Perù per sottomettere all'arbitrato papale le dispute interne nel 1905, l'arbitrato sul possesso dei depositi di oro nella disputa tra Brasile e Perù dal 1909 al 1910, l'arbitrato offerto ad Argentina, Brasile e Cile, nel 1914. Recentemente si è avuta anche la mediazione della Santa Sede nella controversia tra Cile e Argentina sul Canale di Beagle, vicenda che si è protratta dal 1978 al 1984. Nel 1984 in Argentina un plebiscito approvò con l'80% dei voti la proposta della Santa Sede e si ebbe la definitiva firma del "Trattato di Pace e Amicizia" con cui terminò una disputa durata più di un secolo.

Nel 2009, in occasione del 25° anniversario del Trattato, Benedetto XVI ha ricevuto in Vaticano le rispettive presidenti dell'Argentina e del Cile, Cristina Fernández Kirchner e Michelle Bachelet. Essi sottolinearono il riconoscimento ufficiale da parte dei due Stati della capacità di mediazione internazionale della Santa Sede, consistente non nella scelta di una parte in causa, ma solo a favore della pace tra popoli e Nazioni. La presidente argentina, nel suo discorso, riconoscendo che grazie alla mediazione del Papa Giovanni Paolo II e del suo rappresentante diplomatico, la guerra fu evitata, concluse: "Chi è un mediatore? È qualcuno che non si schiera né da una parte né dall'altra. Si schiera per la pace".

Le varie mediazioni condotte evidenziano il ruolo *sui generis* del profilo di mediatore internazionale assunto dalla Santa Sede. Tale profilo si caratterizza in particolare per l'autorità morale e per le garanzie di equità e imparzialità attribuite al Pontefice e alla Santa Sede, soprattutto (ma non soltanto) da Paesi di consolidata e prevalente tradizione cattolica. L'offerta, la richiesta e le probabilità di riuscita dell'opera di mediazione della Santa Sede riguardano pertanto essenzialmente controversie insorte tra Stati che si contraddistinguono per le comuni radici cattoliche, o che riconoscano comunque l'autorità morale del Papa: nessun altro mediatore darebbe infatti a questo genere di parti eguali garanzie di equità e imparzialità, e quindi eguale fiducia.

Il ruolo della Santa Sede come soggetto mediatore per situazioni di crisi e per ristabilire la pace è senza dubbio da attribuire a Giovanni XXIII. Il pontificato di Giovanni XXIII segnò l'inizio di un processo di apertura della Chiesa Cattolica verso i non cattolici, soprattutto verso i paesi che facevano parte della regione di influenza dell'Unione Sovietica. Infatti, la sua azione è ricordata per quanto riguarda la mediazione verso Paesi

non tradizionalmente cattolici a proposito del suo intervento per la crisi di Cuba a mezzo di un messaggio radio con un appello a favore della pace nel mondo, il 25 ottobre 1962. Tale messaggio venne diffuso dalla Radio Vaticana e ritrasmesso in varie parti della terra, suscitando consenso e la speranza che l'appello del Papa fosse ascoltato dai diretti responsabili, circostanza che poi si realizzò concretamente.

Il dialogo ormai aperto tra l'autorità massima della Chiesa Cattolica e il presidente della superpotenza comunista fu il germe di una nuova politica estera della Santa Sede che prese il nome di *Ostpolitik*. Inaugurata da Giovanni XXIII, fu portata avanti dal suo successore Paolo VI e portata a compimento da Giovanni Paolo II.

In ogni caso, l'azione e l'opera di mediazione serrata della Santa Sede, pluridirezionale sia a livello di gerarchie interne cattoliche, sia a livello diplomatico rispetto ai singoli Stati, ha sempre dato i frutti di pace perseguiti, costantemente rivendicando le finalità della preservazione della pace tra i popoli, a riconferma di quanto più volte si è sottolineato nel presente lavoro, vale a dire la molteplice azione, fattuale e formale, della Santa Sede nell'ordinamento internazionale.

CAPITOLO IV

CARATTERIZZAZIONI DELLA DIGNITÀ UMANA NELL'ATTIVITÀ DELL'UNIONE EUROPEA E DELLA SANTA SEDE

Il ruolo della Santa Sede, inteso come attività svolta nelle relazioni della Comunità degli Stati, ha un suo decisivo contributo nella protezione della dignità umana, meglio detto tutela dei diritti umani.

La dottrina evidenzia che ormai è un principio di diritto internazionale acclarato la legittimità dell'intervento delle Nazioni Unite in questioni che appartengono alla competenza interna di uno Stato, così come sancito dall'art.2(7) della Carta delle Nazioni Unite. Al riguardo si effettua una distinzione di non trascurabile rilievo, tra "essenzialmente" o "esclusivamente" di competenza interna di uno Stato, esclusa dall'ingerenza internazionale. Ciò evidenzia la tensione a trovare soluzioni condivise in sede internazionale e sottrarre alla sfera d'azione delle Nazioni Unite, materie non regolate da norme internazionali. Si ritiene, infatti, che nella redazione della Carta ONU, gli Stati non intendevano ridurre la *domestic jurisdiction*, quanto aggravarne la portata della sua nozione giuridica. Vi è un alto rispetto della sovranità interna di uno Stato, sottolineando la necessità di prevedere delle situazioni, connesse ad eventi giuridicamente rilevanti e di enorme portata e conseguenze su scala internazionale di prevedere interventi delle Nazioni Unite, nei singoli Stati.

Si tratta di valutare da un alto l'*auctoritas* dello Stato e dall'altro la *potestas* dell'ordinamento internazionale. Lo Stato, limitando se stesso volontariamente, aprirebbe la strada, della potestà di governo delle Nazioni Unite che potrebbero esercitarla solo in quegli ambiti che gli Stati lasciano disponibili e liberi. Infatti, se la caratteristica dello Stato è racchiusa nel brocardo "*superiorem non recognoscens*", lo Stato, ratificando accordi internazionali, origina degli obblighi vincolanti al suo interno stesso.

In tutte le materie di *domestic jurisdiction*, l'Organizzazione Internazionale può adottare progetti di convenzioni multilaterali, raccomandazioni indirizzate a tutti gli altri strumenti giuridico-politici offerti dal diritto internazionale, affinché le predette materie non restino un'enunciazione astratta e solo di principio.

In questa cornice giuridica e di prassi internazionale s'inserisce il tema dei diritti umani, al cui interno ha contribuito alla loro determinazione proprio la Santa Sede, vale a dire la possibilità, o meglio, il diritto di intervenire o di sottoporre uno Stato alla giurisdizione

della comunità internazionale in materie specifiche e particolarmente rilevanti, senza che per questo venga menomata la sovranità nella giurisdizione domestica dello Stato stesso. Queste materie rappresentano, secondo la prevalente dottrina, lo *ius cogens*, ovvero le norme consuetudinarie che sono poste a tutela di valori considerati fondamentali e a cui non si può in nessun modo derogare. Infatti, è opinione comune della dottrina che facciano parte dello *ius cogens* quei principi che richiamano valori universali e fondamentali, quali i diritti umani principali, il principio di autodeterminazione dei popoli, il divieto della minaccia e/o uso della forza.

I diritti dell'uomo per questa loro inderogabilità e essenzialità che li pone in un momento concettuale antecedente agli Stati stessi, al pari di come prevede l'art. 2 della Carta costituzionale Italiana che "riconosce i diritti inviolabili[...]". Implica una approfondita disamina.

L'approfondimento della Chiesa sui diritti dell'uomo non tanto quale rivendicazione, ma espressione vera del rispetto e della protezione della dignità umana, consente di riscoprire proprio le motivazioni dell'azione e dei pronunciamenti del Magistero ecclesiale che da sempre agisce nella comunità internazionale per realizzare la piena dignità della persona umana. Infatti, sin dal Concilio Vaticano II, la Chiesa nel mettere in luce il significato da dare ai diritti fondamentali dell'uomo si esprimeva: *"In questa nostra età gli esseri umani divengono sempre più consapevoli della propria dignità di persone e cresce il numero di coloro che esigono di agire di loro iniziativa, esercitando la propria responsabile mossi dalla coscienza del dovere e non pressati da misure coercitive. Parimenti gli stessi essere umani postulano una giuridica delimitazione del poter delle autorità pubbliche, affinché non siano troppo circoscritti i confini alla onesta libertà, tanto delle singole persone, quanto delle associazioni"*.

La base concettuale di un tale riconoscimento di diritti preesistenti alle pubbliche autorità discende dal riconoscimento del diritto naturale quale fonte del diritto internazionale. In altre parole, la ricerca di un'etica universale quale nuovo sguardo sulla legge naturale che trova nel panorama internazionale un luogo privilegiato in cui svilupparsi. Più precisamente, una legge naturale che non si esprime in una morale, in questo caso morale religiosa cattolica, bensì un diritto naturale che si esprime in un'etica sociale che riconosce come suo criterio e fulcro la dignità della persona umana.

Questa legge naturale, base dell'ordine sociale e politico esige un'adesione non di fede ma di ragione che difenda la dignità umana dalle tendenze invasive da parte della società e dello Stato.

Gli autori cattolici più significativi, pertanto, ritengono che lo stesso diritto abbia non solo un compito di rimediare alla soluzione dei conflitti, ma abbia un compito di rendere possibile la nascita di spazi in cui l'uomo possa realizzare la propria dimensione relazionale.

Sulla stessa linea dottrinarie è proprio il pensiero ufficiale del Magistero ecclesiale. Infatti, a proposito del riferimento al diritto naturale, il Pontefice emerito ha espressamente sostenuto che esso genera compartimenti costruttivi capaci di creare uno sviluppo armonioso della socialità che deve essere recepito dal diritto che non può essere solo la risultante di forze contrapposte.

Il suo predecessore nel richiamarsi al diritto naturale individuava i fondamenti dell'ordinamento internazionale, come società libera e sicura nei quali deve esprimere la propria individualità e dignità la persona umana. Infatti, Giovanni Paolo II riteneva che: *“il rischio dei regimi democratici è di risolversi in un sistema di regole non sufficientemente radicate in quei valori irrinunciabili, perché fondati nell'essenza dell'uomo che devono essere alla base di ogni convivenza, e che nessuna maggioranza può rinnegare senza provocare funeste conseguenze per l'uomo e per la società. Contro tale degenerazione della libertà, sia in campo politico che economico, la Chiesa ha levato vigorosamente la sua voce. ...la Chiesa continua oggi ad opporsi a quei modelli di società che, in nome di presunti diritti della libertà, non tutelano sufficientemente la vita umana dei nascituri e la dignità delle classi sociali più deboli”*.

In definitiva, la Santa Sede orienta oggi la maggior parte della sua azione nell'ordinamento internazionale verso la dignità umana, traducendosi sul piano concreto di esigenze di solidarietà tra persone e popoli, superando la globalizzazione solo economica.

Al riguardo, la Santa Sede sin da dopo il Concilio si è soffermata non solo sulle questioni economiche globali, su quelle della promozione umana, minacciata da violenze e disuguaglianze.

Questo è l'obiettivo di procedere ad annunciare e a rendere, anche a mezzo di azioni concrete, una crescita globale ed integrale dell'uomo, individuando nel sottosviluppo morale la causa della mancanza di giustizia e l'assenza del valore della dignità umana, propria di ogni essere vivente. Ecco perché si impone la necessità di raggiungere quest'obiettivo attraverso una più diffusa solidarietà mondiale, l'assistenza e la cooperazione tra popoli.

È interessante notare come la presenza capillare d'opere benefiche e caritative, sorte

nella maggioranza dei casi da istituzioni religiose, sia venuta a contribuire in modo significativo alla maturazione nella società di una nuova sensibilità rispetto all'adozione di politiche assistenziali, affidandol'esigenza e facendo crescere il bisogno di una maggiore giustizia sociale. Quanto era stato anticipato da sempre dagli istituti religiosi in forma d'impegno volontario, con quella gratuità che da duemila anni è cifra della carità cristiana, è stato assunto a modello nel processo di costituzione del moderno *welfare* interno ed internazionale ed è confluito in quel patrimonio di umanità, riconosciuto dagli Stati.

L'attività diplomatica della Santa Sede e della Chiesa, dalla fine della Seconda Guerra Mondiale e gli inizi dell'era atomica, ha assunto una posizione molto netta a servizio della Pace.

La Chiesa ha cercato continuamente di contribuire alla pace e di costruire un mondo in cui non si debba ricorrere alla guerra per risolvere le divergenze. Ha incoraggiato il mantenimento di un clima internazionale di reciproca fiducia e cooperazione. Ha appoggiato le strutture suscettibili di garantire la pace. Ha ricordato gli effetti disastrosi della guerra. Man mano che aumentavano i mezzi di distruzione e di morte, ha segnalato i pericoli che così si correvano e, oltre ai danni immediati, ha indicato i valori da promuovere per sviluppare la cooperazione, la reciproca fiducia, la fraternità e la pace. Infatti, in primo luogo si può menzionare Benedetto XV che nella prima enciclica *Ad Beatissimi apostolorum principis* del 1914 condannava, nella nuova situazione internazionale, il ricorso all'attività bellica per la soluzione di ogni conflitto tra Nazioni. La grandezza dell'intervento pontificio era il disinteressarsi delle motivazioni politiche di parte, che potevano essere da taluno ritenute ragioni giustificabili per la guerra, ma rigettava completamente l'idea di una "guerra giusta" che avrebbe comportato "il suicidio dell'Europa", quasi travolta da una follia generale.

I richiami furono ignorati o ebbero commenti negativi da parte dei Paesi, in seguito belligeranti, ma pur se non raggiunse l'effetto sperato, la posizione di neutralità del Papa e delle strutture diplomatiche pontificie e curiali romane, consentirono alla fine del primo conflitto mondiale che Benedetto XV, umiliasse l'orgoglio dei vincitori e risollevasse lo spirito dei vinti. Non solo, dopo la guerra e soprattutto dopo il secondo conflitto mondiale, proprio a mezzo del dicastero del Sant'Uffizio si affermò il principio che poi diverrà istruzione per il corpo diplomatico pontificio di non poter più considerare la guerra uno strumento per fargiustizia, anzi la stessa dovesse essere ritenuta la più grande violazione della carità.

L'azione diplomatica della Santa Sede non si è accontentata di osservare gli accadimenti o di valutarne la portata, né è rimasta solo una voce critica. Essa è stata chiamata ad agire per facilitare la coesistenza e la convivenza fra le varie Nazioni, per promuovere quella fraternità tra i Popoli, dove il termine fraternità è sinonimo di collaborazione fattiva, di vera cooperazione, concorde e ordinata, di una solidarietà strutturata a vantaggio del bene comune e di quello dei singoli, e il bene comune con la pace ha più di un legame.

La Santa Sede, in sostanza, opera sullo scenario internazionale non per garantire una generica sicurezza, ma per sostenere un'idea di pace frutto di giusti rapporti, di rispetto delle norme internazionali, di tutela dei diritti umani fondamentali ad iniziare da quelli dei più vulnerabili. Quella pace che, come ebbe a dire Paolo VI, riprendendo la Costituzione Conciliare *Gaudium et Spes*, non scaturisce solo da «un'assenza di guerra frutto dell'equilibrio precario delle forze». Una prospettiva che superava una convinzione tradizionale dei rapporti internazionali, strutturati sull'alternarsi tra la pace e la guerra.

I Papi hanno manifestato e manifestano questa visione nel loro insegnamento, come nella *Pacem Dei Munus* di Benedetto XV a conclusione del primo conflitto mondiale o nella *Pacem in Terris* di Giovanni XXIII scritta nel pieno di un mondodiviso, ma la manifestano anche nei contesti internazionali più significativi, nei momenti di maggiore tensione, mostrando come la pace non è solo un puntofermo della dottrina della Chiesa, ma nei suoi contenuti è una sorta di agenda per la condotta della Santa Sede nella società degli Stati e per la connessa attività diplomatica che essa esercita. Un'attività che può sembrare retaggio di vicende storiche ormai lontane, emanazione di un potere temporale che mal si addice ad una dimensione pastorale e spirituale della Chiesa. Eppure, l'immagine di "Popolo di Dio" a cui l'ecclesiologia del Vaticano II affida il compito d'instaurare il Regno di Cristo, ci dice che la Chiesa «nulla sottrae al bene temporale di qualsiasi popolo, ma al contrario favorisce e accoglie tutte le ricchezze, le risorse e le forme di vita dei popoli in ciò che esse hanno di buono e accogliendole le purifica, le consolida ed eleva».

La parola pace, dunque, racchiude un generale desiderio dell'umanità che la Chiesa raccoglie e fa suo. Ma una precisazione va immediatamente aggiunta: l'idea di pace di cui la Santa Sede è portatrice non si ferma a quella che le Nazioni esprimono nel contemporaneo diritto internazionale. Essa è infatti convinta che nessuna azione avente a cuore la pace, compresa quella esercitata dalla diplomazia, può essere ragionevole e valida se, anche tacitamente, mantiene ancora dei riferimenti alla guerra.

Operare per la pace non significa solo determinare un sistema di sicurezza internazionale e magari rispettarne gli obblighi: questo non è che un primo passo, spesso obbligato, a

volte imposto. È richiesto altresì di prevenire le cause che possono scatenare un conflitto bellico, come pure di rimuovere quelle situazioni che possono riaprire guerre sanguinose appena concluse, favorendo la riconciliazione tra le parti, che siano Stati, attori non statali, gruppi di insorti o altre categorie di combattenti. La questione – è evidente – investe non solo responsabilità individuali o collettive, ma anche il sistema delle regole della *governance* mondiale.

Il rispetto dei diritti dell'uomo e delle sue libertà fondamentali rappresenta quindi una questione di legittimo interesse internazionale e non riguarda soltanto lo Stato interessato. L'art. 5 della Carta delle Nazioni Unite disegna un rapporto d'interdipendenza fra il mantenimento della pace ed il rispetto dei diritti umani, non diversamente dall'enciclica di Giovanni XXIII *Pacem in Terris*, pubblicata poco prima della sua morte, nel 1963.

Del resto, la pace, che l'ONU intende perseguire e mantenere, si qualifica per essere basata sulla supremazia dei diritti umani, fermo il contenuto generale del divieto della minaccia o dell'uso della forza nel diritto internazionale contemporaneo: la pace non è mera assenza di guerra, come ribadisce il catechismo della Chiesa Cattolica dietro le orme del Concilio Vaticano II, giacché essa non si può ottenere sulla terra senza la tutela dei beni delle persone, la libera comunicazione tra gli esseri umani, il rispetto della dignità delle persone e dei popoli, l'assidua pratica della fratellanza. La pace è la tranquillità dell'ordine (*Pax[...]*tranquillitas ordinis**), che esiste "*Pax quid est? ubi nullum bellum est*". È frutto della giustizia ed effetto della carità.

Alla diplomazia pontificia, dunque, è affidato il compito di lavorare per la pace seguendo i modi e le regole che sono propri dei soggetti di diritto internazionale, elaborando cioè risposte concrete in termini giuridici per prevenire, risolvere o regolare conflitti ed evitare la loro possibile degenerazione nell'irrazionalità della forza delle armi. Ma, guardando il profilo sostanziale, si tratta soprattutto di un'azione che mostra come il fine perseguito sia primariamente religioso e cioè rientri in quell'essere veri "operatori di pace", per fare da raccordo tra quanto sul terreno già svolge la diplomazia della Santa Sede nei diversi Paesi e parimenti collegarsi alle attività che in tale ambito portano avanti le Istituzioni internazionali.

Del discorso di Paolo VI all'ONU giova ricordare, in questo ambito, la condanna definitiva della guerra, lecita o giusta, e comunque sempre respinta.

A detta della dottrina il discorso di Paolo VI all'ONU è stato il più importante del pontificato, cui fece seguito anche l'istituzione della Giornata Mondiale della Pace per sensibilizzare l'opinione pubblica mondiale, che era comunque il compendio evolutivo

del pensiero della Chiesa rispetto alla pace, quale imprescindibile riferimento dell'ordine internazionale.

Infatti, anche i due Pontefici immediatamente precedenti Paolo VI si erano espressi per una condanna della guerra come soluzione dei conflitti internazionali, anzi come fallimento stesso della comunità degli Stati e non solo della pace.

Pio XII, ad esempio, allo scoppio della Seconda guerra mondiale nel 1939 insistette sulla necessità di risolvere conflitti con la pace, sintetizzabile nella frase: “*Nulla è perduto con la pace, tutto può essere perduto con la guerra*”. Nel concreto, Pio XII evitò anche che la diplomazia vaticana facesse delle crociate antinaziste o anticomuniste, atteso che l'interesse era di rimanere *super partes*, come la tradizione diplomatica e la stessa missione della Santa Sede richiedeva in quel preciso momento storico. Inoltre, gli stessi radiomessaggi natalizi durante i 6 anni di conflitti, e la stessa trattativa per la liberazione di Roma erano incentrati sulla necessità che allo sfacelo della guerra la comunità internazionale reagisse con azioni di pace. Più complessa fu la posizione di Pio XII dopo la fine del conflitto, atteso che la sua non contrarietà dell'adesione dell'Italia alla NATO, non consentiva di tenere ancora più un atteggiamento di neutralità tra opposte ideologie.

Inoltre, gli stessi suoi collaboratori ritenevano che bisognasse insistere maggiormente sulla costruzione dell'Europa per garantire una pace più stabile fatta dal livellamento di ingiustizie economiche e attenuamento di differenze secolari che avevano portato il continente allo scontro.

Nel periodo di Guerra Fredda, la figura di Giovanni XXIII fu determinante come sopra descritto, ma ancor più attraverso il contributo che ebbe alla sua grande iniziativa, ovvero la convocazione del Concilio Vaticano II. Infatti, l'assise ecumenica ribadì nella *Gaudium et Spes* che la guerra non è purtroppo estirpata dalla condizione umana, perché è legata alla violenza e alle passioni che feriscono ogni persona.

La tematica poi della pace ha avuto un ulteriore incremento quale caratteristica dell'ordine internazionale con il pontificato di Giovanni Paolo II che proprio per evitare una catastrofe nucleare in diverse occasioni di conflitti regionali ha sottolineato la necessità di imprimere cambiamenti alle decisioni già prese. I conflitti locali cui ha dovuto assistere durante il suo pontificato hanno anche aperto la strada all'esigenza di garantire l'assistenza ai rifugiati ad assistere sfollati e vittime dei conflitti, a tutti i costi, circostanza che sovente è stata fraintesa come legittimazione di azioni di forza garantire questi fini nobili. In realtà, Giovanni Paolo II, ha sempre ribadito la necessità di operazioni di *peace-keeping*, ovvero la necessità di un diritto di difesa, contenuto tra l'altro nel Catechismo

universale, della Chiesa, caratterizzata dalla proporzionalità.

Di fronte all'aumento di conflitti armati, interni e internazionali, che sorgono per la carenza di azioni preventive e per la mancata gestione del post-conflitto, quest'attenzione alla prevenzione contribuisce ad evidenziare il vero significato della collocazione della Santa Sede nella Comunità internazionale, che parte da una certezza: *«Mai come oggi, in un'epoca di tanto progresso umano, si è reso necessario l'appello alla coscienza morale dell'uomo!»*.

Un appello che si fa ancora più accorato quando nel tema della pace si affronta il capitolo del disarmo, ad iniziare da quello nucleare che ha visto nel 1968 la conclusione del Trattato sulla Non-Proliferazione delle Armi Nucleari. Nel diventarne parte, nel 1971 la Santa Sede intese *«dare il proprio appoggio ed incoraggiamento morale alle disposizioni del Trattato medesimo in quanto esso costituisce un passo importante verso l'auspicata creazione di un sistema di disarmo generale e completo sotto efficace controllo internazionale, in vista di garantire la sicurezza ed accrescere la fiducia nelle relazioni tra gli Stati e di promuovere, su una base giusta e stabile, la pace e la cooperazione tra i popoli»*. Un sostegno che vede la Santa Sede impegnata su alcuni aspetti essenziali: eliminare la proliferazione di armi nucleari, creare zone denuclearizzate e accrescere la convinzione che la guerra non è un mezzo per risolvere i conflitti tra gli Stati e tra i Popoli.

La *«vera pace si può costruire soltanto nella vicendevole fiducia»*, ricorda la *Pacem in Terris* proprio in relazione al disarmo, una fiducia che la Santa Sede concorre a creare, come mostrano ad esempio la ratifica nel 1977 della Convenzione sull'interdizione dell'uso, stoccaggio, produzione e trasferimento delle mine terrestri antiuomo, e nel 2008 della Convenzione sulle bombe a grappolo. In questo modo oltre al pieno appoggio ai principi fondamentali della Carta delle Nazioni Unite, agli sforzi in vista di un disarmo generale attraverso un effettivo controllo internazionale, come stabiliscono altri specifici accordi multilaterali di cui la Santa Sede è parte, può trovare concretezza l'auspicio che le ingenti spese per gli armamenti siano impiegate in altri settori che sempre più minacciano la pace.

Giovanni Paolo II concludeva il suo discorso al corpo diplomatico in occasione degli auguri per l'anno 1997 con queste parole: *«Il diritto internazionale è stato per molto tempo un diritto della guerra e della pace. Credo che esso sia sempre più chiamato a diventare esclusivamente un diritto della pace concepito in funzione della giustizia e della solidarietà. In questo contesto la morale è chiamata a fecondare il diritto; essa può esercitare altresì una funzione di anticipo sul diritto, nella misura in cui gli indica*

la direzione del giusto e del bene».

OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

Il percorso intrapreso con il presente studio ha cercato di ripercorrere gli aspetti maggiormente significativi della soggettività internazionale della Santa Sede, intesa nell'evoluzione della sua storia, che ha visto il Papato divenire il centro delle nazioni dell'Occidente cristiano. Basti pensare all'epoca della *Res Publica Christiana*, oppure a quando il Pontefice pronunciava arbitrati e promuoveva la pace, in nome dello *jus gentium christianorum*. Lungo i secoli, la soggettività internazionale della Santa Sede è sopravvissuta alle tormente della riforma protestante, della Rivoluzione francese e dell'annessione italiana. Tanto è che, grazie alla personalità che le è riconosciuta, la Santa Sede può esercitare, ancora oggi, una presenza attiva nelle relazioni internazionali, in particolare nel contesto della diplomazia bilaterale e multilaterale. Lo fa attraverso una rete di relazioni diplomatiche, che la mette in contatto con 180 Paesi, senza contare i suoi Rappresentanti presso l'Organizzazione delle Nazioni Unite ed altre numerose Organizzazioni Governative Internazionali.

La Santa Sede è infatti uno dei più antichi attori dello scenario internazionale, così come la sua diplomazia, considerata, forse, la prima al mondo.

Le Origini storiche della diplomazia pontificia si possono incontrare già nei primi secoli della storia della Chiesa, quando i rappresentanti papali erano inviati nei primi Concili Ecumenici.

La Santa Sede è certamente un soggetto sovrano di diritto internazionale, ma di natura prettamente religiosa. È, sì, una potenza, ma una potenza soprattutto morale. La sua "strategia", pertanto, consiste, anzitutto, nel sollecitare e nel dare voce alla coscienza delle persone e dei popoli. Per questa ragione - e non per mire di potere - essa intrattiene un dialogo di ampio respiro con i governanti. Rivolgendosi alle coscienze, essa promuove quei principi, senza i quali non si può parlare di una "comunità di Nazioni".

La Santa Sede opera in ambito internazionale e con l'Unione Europea a favore della pace, adoperandosi in ogni modo a favore delle emergenze umanitarie, e delle migrazioni in genere, insomma opera per la creazione di un mondo maggiormente caratterizzato da fratellanza e universalità dei diritti umani.

La Santa Sede, seguendo il magistero del Concilio Vaticano II, intende tutelare interessi, cioè principi e valori, che non si identificano con quelli direttamente propri della Chiesa ma che hanno un carattere politico internazionale che fanno capo sostanzialmente agli Stati e alle Organizzazioni Internazionali, ma che sono valori e principi ispirati alla

dignità della persona umana e alla sua sfera interiore e spirituale. In questo quadro la Santa Sede come l'Unione europea è interessata alla politica per la pace, alla prevenzione dei conflitti, al disarmo, ai crimini contro l'umanità, al terrorismo, alla cura e tutela dell'ambiente, al rispetto dei diritti dell'uomo, alla protezione della libertà religiosa per ogni essere umano, ai drammatici problemi posti dalle guerre.

Pertanto, operando un richiamo al diritto naturale, considerato come fondamento di ogni diritto umano positivo, la Santa Sede intende identificare un nucleo di norme universalmente valide e inderogabili ed operare per la loro osservanza.

BIBLIOGRAFIA

- Agnes M.** (a cura di) *La crisi in Jugoslavia. Posizione e azione della Santa Sede (1991-1992)*, in *Quaderni de L'Osservatore Romano*, 18, Città del Vaticano, Libreria Editrice Vaticana, 1992.

- Agnes M.** (a cura di) *L'azione della Santa Sede nel conflitto bosniaco*, in *Quaderni de L'Osservatore Romano*, 25, Città del Vaticano, Libreria Editrice Vaticana, 1994.

- Balladore Pallieri G.**, *Il Diritto Internazionale Ecclesiastico*, in *Trattato di Diritto Internazionale* a cura di P. Fedozzi e Santi Romano, vol. XII, Padova, Cedam, 1940

- Barberini G.**, *Stati socialisti e confessioni religiose*, Milano, Giuffrè, 1973

- Barberini G.**, *Chiesa e Santa Sede nell'ordinamento Internazionale. Esame delle norme Canoniche*, Torino, Giappichelli, 1996.

- Barberini G.**, *Diplomazia pontificia in Enc. Giur., Treccani, Roma, 1989*

- Bellini P.**, *Respublica sub Deo. Il primato del Sacro nell'esperienza giuridica dell'Europa preumanista*, Le Monnier, Firenze, 1981

- **Benigni R.**, *La neutralità della S. Sede, Percorsi teorici e ipotesi ricostruttive*, in *Archivio Giuridico*, Modena, CCXXII, II, 2002

- **Boldrin G.**, *La Santa Sede e il Diritto Internazionale, Relazione*, in *Diritto & Diritti - rivista giuridica on line (www.diritto.it)*, 2002.

- **Bertone T.**, *Nuove forme di socialità e di sviluppo sociale*

- **Caputo G.**, *Il problema della qualificazione giuridica dello Stato in materia religiosa*, Milano, Giuffrè, 1967

- Casaroli A.**, *Nella Chiesa per il mondo, Omelie e discorsi*, Milano, Rusconi, 1987.

- Cardia C.**, *Stato e Confessioni Religiose: il regime pattizio*, Il Mulino, Bologna 1992.

- Casuscelli G.**, *Concordati, Intese e Pluralismo Confessionale*, Milano, Giuffrè, 1974.

- **Cardia C.**, *Stato e Confessioni Religiose: il regime pattizio*, Il Mulino, Bologna 1992.
- **Colliva C. - de Antonellis G.**, *Un concordato per gli anni settanta. Stato e chiesa dal 1848 a oggi. Patti lateranensi. Perché e come una revisione*, Milano, Bramante, 1969.

- **Conforti B.**, *Diritto Internazionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2006.
- **Conforti B.**, *Le Nazioni Unite*, Padova, Cedam, 2005.
- **D'agostino**, *Diritto e Giustizia*, 2011
- **Dalla Torre G.**, *La Città sul Monte. Contributo ad una teoria canonistica sulle relazioni fra chiesa e comunità politica*, III ed., Roma, Ave

- **Dalla Torre G.**, (voce) *Santa Sede e Enti Centrali della Chiesa*, in *Dig. Dic. Pubbl.*, vol. XIII, Torino, Utet, 1997.
- **Dalla Torre G.**, *Lezioni Di Diritto Ecclesiastico*, Torino, Giappichelli, 2007.

- **D'Agostino F.**, *Diritto e giustizia. Per una introduzione allo studio del diritto*, 3[^] ed., Cinisello Balsamo (MI), San Paolo Edizioni - Collana *Le Ragioni del Diritto*, 2011.
- **De Rosa G.**, *Le nunziature apostoliche. Natura e fini della diplomazia pontificia*, in *La Civiltà Cattolica*, 149 (1998)

- **Feldkamp M.F.**, *La diplomazia pontificia : da Silvestro I a Giovanni Paolo II. Un profilo*, Milano, Jaca Book, 1998.
- **Ferlito S.**, *L'attività internazionale della Santa Sede*, Milano, Giuffrè, 1988.
- **Ferlito S.**, *La Santa Sede e il mantenimento della pace: il caso del Beagle*, in *Il diritto ecclesiastico*, I, 1985.
- **Forte M.**, *L'attività internazionale della Santa Sede*, 2013
- **Gallotti**, *Santa Sede e cooperazione internazionale, linee metodologiche di interpretazione*

- **Gallina E.**, *Il Vaticano è di tutti. Straordinari riconoscimenti internazionali della Città del Vaticano e dei Beni extraterritoriali*, Città del Vaticano, Libreria Editrice Vaticana, 1991.

- **Margiotta Broglio F., Mirabelli C., Onida F.**, *Religioni e Sistemi Giuridici. Introduzione al diritto ecclesiastico comparato*, Bologna, Il Mulino, 1997.

- **Maresca A.**, *Teoria e tecnica del diritto diplomatico, Introduzione alla Diplomazia*, Milano, Giuffrè, 1986

- **Margiotta Broglio F.**, voce *Chiesa Cattolica e Organizzazione Internazionale*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, III edizione, Torino, Utet, 1989.

- Mercati A.**, *Raccolta di concordati su materie ecclesiastiche tra la Santa Sede e le autorità civili*, I, Roma, Tip. Poliglotta Vaticana, 1919.

- **Ostellino P.**, *Diplomazia* in Bobbio N., Matteucci N., Pasquino G. (a cura di), *Dizionario di politica*, Torino, UTET, 1991

- **Jemolo A.C.**, *Premesse ai Rapporti tra Chiesa e Stato*, Milano, Giuffrè 1965.

- Joblin J.**, *Il ruolo internazionale della Santa Sede*, in *La Civiltà Cattolica*, 151 (2000).

- **Riccardi L.**, *An outline of Vatican Diplomacy in the early Modern Age*, in *Politics and Diplomacy in early modern Italy: the structure of Diplomatic Practise, 1450-1800*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000

- Saraceni G.**, *Ius publicum ecclesiasticum externum e prospettive conciliari*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, Pisa, Serra, 1970

- **Silvestrini A.**, *La partecipazione della S. Sede alla conferenza di Helsinki. Uncontributo alla tutela dei diritti umani e della libertà religiosa*, in Ferrari S. & Scovazzi T. (a cura di), *La tutela della libertà di religione. Ordinamento internazionale e normative confessionali*, Cedam, Padova, 1988

- Tornelli A.**, *Paolo VI. L'audacia di un Papa*, Milano, Mondatori, 2009

