

L'immunità giurisdizionale della Santa Sede nel contenzioso relativo agli abusi sessuali commessi da membri del clero, dinanzi alla Corte EDU

di Andrea Insolia

Title: The Jurisdictional Immunity of the Holy See in proceedings relating to sexual abuses by members of the clergy before the ECtHR

Keywords: Jurisdictional immunity; Sexual abuse; Holy See; Vatican City State; Right of access to a tribunal.

1. – Con sentenza del 12 ottobre 2021 nel caso *J.C. et autres c. Belgique* (Application no. 11625/17), cui il giudice Pavli ha appeso un'opinione dissenziente, la terza sezione della Corte europea dei diritti dell'uomo (d'ora in avanti "Corte EDU") ha affermato la compatibilità con il diritto di accesso a un tribunale, implicitamente tutelato dall'Art. 6§1 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (d'ora in avanti "CEDU"), del riconoscimento dell'immunità dalla giurisdizione civile della Santa Sede effettuato dalla Corte d'appello di Gand in un procedimento avente ad oggetto la responsabilità per colpa e omissione nella gestione degli episodi di abuso sessuale commessi, non solo in Belgio, da parte di membri del clero cattolico. Il procedimento in parola è il primo – e, a conoscenza di chi scrive, l'unico – a essere stato avviato dinanzi ai tribunali di uno Stato parte della CEDU in relazione, in particolare, alle responsabilità della Santa Sede per la c.d. "politica del silenzio", a lungo attuata al fine di nascondere gli abusi commessi da preti cattolici. Analoghi procedimenti erano stati intentati dinanzi ai tribunali federali statunitensi, con esiti parzialmente coincidenti.

Un esame della pronuncia in epigrafe appare opportuno per diverse ragioni. In primo luogo, essa tocca alcuni temi classici del diritto internazionale pubblico, come quello della soggettività internazionale della Santa Sede, oltre che della sua natura e delle conseguenze che da essa discendono, o ancora quello della possibilità di applicazione diretta o analogica ad enti non statali della norma consuetudinaria sull'immunità giurisdizionale degli Stati esteri, oltre che della sua portata *ratione materiae*.

In secondo luogo essa interviene a pochi giorni di distanza dalla pubblicazione dello scioccante rapporto finale redatto dalla *Commission indépendante sur les abus sexuels dans l'Église* (c.d. *Rapport Sauv  *, disponibile al seguente indirizzo: www.ciase.fr/), istituita dalla Conferenza episcopale francese e dalla Conferenza dei religiosi e delle religiose di Francia, che ha rivelato la commissione di circa di 330.000 abusi da parte di membri del clero sul territorio della *République* nell'arco di 70 anni. Tale documento    peraltro solo l'ultimo di una serie di rapporti analoghi

risultanti da inchieste condotte in numerosi Stati, tra i quali anche il Belgio. Qui una commissione parlamentare d'inchiesta istituita nel 2010 aveva, da un lato, preso atto dell'impossibilità di dare una risposta per via giudiziaria a numerosi casi di abuso, essendo i relativi fatti caduti in prescrizione; dall'altro, stante la volontà espressa dalle autorità ecclesiastiche locali di assumersi la responsabilità *morale* per gli abusi commessi e di indennizzarne le vittime, aveva loro raccomandato la creazione di un'istanza arbitrale alla quale queste ultime potessero rivolgersi. Un *centre d'arbitrage* era stato poi effettivamente istituito e aveva esaminato, fra il 2012 e il 2016, centinaia di domande di indennizzo, incluse quelle di venti dei ventiquattro ricorrenti dinanzi alla Corte EDU nel procedimento *de quo* (cfr. il *Rapport final du Comité scientifique du Centre d'arbitrage en matière d'abus sexuels*, del 6 marzo 2017, disponibile al seguente indirizzo: www.cathobel.be/eglise-en-belgique/la-conference-des-eveques/abus-sexuels-dans-leglise/centre-darbitrage-en-matiere-dabus-sexuels/).

Diciamo da subito che la pronuncia oggetto del presente commento, sancendo la compatibilità con la CEDU delle decisioni giudiziarie che riconoscono l'immunità della Santa Sede, potrebbe esercitare quantomeno un effetto di filtro, se non proprio dissuasivo, nei confronti di quante fra le numerose vittime di abusi commessi dal clero vogliano, sull'onda delle rivelazioni del citato *Rapport Sauv  *, e di future analoghe rivelazioni, rivolgersi alla giustizia ordinaria al fine di veder accertata la responsabilità non tanto dei preti e vescovi cattolici direttamente coinvolti nei singoli casi, quanto piuttosto le responsabilità dirette e indirette della Santa Sede. Per contro, è improbabile che la pronuncia abbia altresì l'effetto di disincentivare la lenta, ma progressiva, opera di «purificazione dell'intera comunità cattolica» – auspicata da Papa Giovanni Paolo II e concretamente avviata sin dal pontificato di Papa Benedetto XVI, ma che ha subito un significativo impulso sotto Papa Francesco (www.vatican.va/resources/index_it.htm) – rispetto a un fenomeno che ha seriamente intaccato la reputazione della Chiesa e che ha evidenziato, come minimo, carenze strutturali nella risposta delle autorità ecclesiastiche, se non un vero e proprio sistema o cultura «del abuso y del encubrimiento», nelle parole dello stesso Papa Francesco (*Carta del Santo Padre Francisco al pueblo de Dios que peregrina en Chile*, 31 maggio 2018, disponibile all'indirizzo già citato). Il già citato *Rapport Sauv  *, ad esempio, ha indotto la Conferenza episcopale francese a istituire una Commissione indipendente per valutare le richieste di risarcimento (denominata *Instance nationale indépendante de reconnaissance et de réparation*) e a decidere la vendita di immobili di propriet   delle diocesi al fine di far fronte ai risarcimenti, che si preannunciano particolarmente onerosi.

2. – Venendo ora alla ricostruzione della vicenda processuale da cui origina la sentenza in commento, l'azione promossa dinanzi ai tribunali belgi era volta a far accertare, da un lato, la responsabilità per colpa e omissione di alcuni vescovi e arcivescovi belgi e di due associazioni di ordini religiosi per la gestione dei singoli episodi di abuso subiti dai ricorrenti; dall'altro, la responsabilità della Santa Sede per la c.d. “politica del silenzio” nella gestione generale del problema degli abusi sessuali in seno alla Chiesa, oltre che, pi   nello specifico, per la mancata adozione di misure sanzionatorie nei confronti dei vescovi belgi. Per i ricorrenti, tale secondo profilo di responsabilità trovava fondamento, a titolo sussidiario, nell'art. 1384, allinea 3 del Codice civile belga, concernente la responsabilità del preponente (“commettant”) per danno cagionato a terzi dal preposto (“pr  pos  ”). In quest'ottica, la Santa Sede sarebbe stata responsabile, quale preponente, per le azioni e omissioni dei vescovi e dei superiori degli ordini religiosi nella gestione dei singoli episodi di abuso. Ci   premesso, fondandosi sui lavori della menzionata commissione parlamentare d'inchiesta, l'azione era volta in una prima fase a far condannare i

convenuti in solido al pagamento di un'indennità provvisoria dell'ammontare di diecimila euro in favore di ciascun ricorrente. In una seconda fase, il procedimento sarebbe stato scisso in più filoni distinti in cui ciascun attore avrebbe potuto perseguire un risarcimento individuale sulla base delle circostanze di ciascun caso di specie.

Nel 2013, il Tribunale di Gand dichiarava, da un lato, la nullità dell'atto di citazione in giudizio dei vescovi, arcivescovi e associazioni convenute per mancata esposizione dei fatti posti a fondamento della domanda; dall'altro, si dichiarava carente di giurisdizione nei riguardi della Santa Sede, applicando la norma sull'immunità dalla giurisdizione civile degli Stati esteri, ritenuta compatibile con il diritto di accesso a un tribunale (Civ. Gand (7e ch.), 1° ottobre 2013, *Rechtskundig Weekblad*, 2013-14, p. 507). Nel 2016, la Corte d'appello di Gand confermava la decisione di primo grado (Gand (1e ch.), sent. del 25 febbraio 2016, R.G. n° 2013/AR/2889, inedita). In seguito, gli attori rinunciavano ad adire la Corte di cassazione belga e convenivano in giudizio il Belgio dinanzi alla Corte EDU per violazione dell'art. 6§1 CEDU. Nel ricorso, essi lamentavano la violazione del diritto di accesso a un tribunale, ritenendo sproporzionata la restrizione del medesimo derivante dal riconoscimento dell'immunità alla Santa Sede.

Prima di procedere a un esame della decisione della Corte EDU, sembra opportuno porre in evidenza le questioni lungo le quali si snoda il ragionamento dei giudici di Strasburgo, anche al fine di delineare la struttura che si darà all'analisi:

- (i) la titolarità *ratione personae* dell'immunità dalla giurisdizione civile degli Stati esteri, che invero presuppone la questione della natura della soggettività internazionale della Santa Sede;
- (ii) la portata *ratione materiae* dell'immunità, che viene esaminata in relazione alla pretesa applicabilità al caso di specie delle eccezioni all'immunità per atti *iure gestionis* e della *territorial tort exception*, oltre che della pretesa eccezione per violazione dello *jus cogens*;
- (iii) infine, più specificamente, la compatibilità del riconoscimento dell'immunità con il diritto di accesso a un tribunale di cui all'art. 6§1 CEDU, anche alla luce dell'esistenza di vie alternative di ricorso per i ricorrenti.

3. – Preliminarmente, va richiamato l'approccio seguito dalla Corte nella propria giurisprudenza sul rapporto tra le norme nazionali e internazionali sull'immunità dalla giurisdizione e il diritto di accesso a un tribunale, e più precisamente per verificare la compatibilità con la CEDU del riconoscimento dell'immunità dalla giurisdizione civile degli Stati esteri (su cui cfr., in generale ed *ex multis*, P. Webb, *A Moving Target. The Approach of the Strasbourg Court to Immunity*, in A. Van Aaken, I. Motoc (eds.), *The European Convention on Human Rights and general international law*, Oxford, 2018, p. 251 ss.).

Come noto, nella giurisprudenza della Corte il diritto di accesso a un tribunale non ha carattere assoluto (*Golder v. United Kingdom*, Application no. 4451/70, sent. del 21 febbraio 1975, parr. 37-40), ma ammette alcuni limiti impliciti – fra i quali figurano quelli derivanti dalle norme nazionali e internazionali sull'immunità dalla giurisdizione – a patto che l'essenza stessa del diritto non risulti essere intaccata e siano rispettati due requisiti: (1) che la limitazione persegua un fine legittimo, (2) che vi sia un ragionevole rapporto di proporzionalità fra la limitazione e il fine perseguito. Tali principi sono stati enunciati per la prima volta con riferimento all'immunità dalla giurisdizione delle organizzazioni internazionali (*Waite and Kennedy v. Germany* [GC], Application no. 26083/94, sent. del 18 febbraio 1999, par. 59), ma sono stati in seguito ribaditi con riferimento all'immunità degli Stati (*Al-Adsani v. United Kingdom* [GC], Application no. 35753/97, sent. del 21 novembre 2001; *McElhinney v. Ireland* [GC], Application no.

31253/96, sent. del 21 novembre 2001; *Fogarty v. United Kingdom* [GC], Application no. 37112/97, sent. del 21 novembre 2001) e dei loro organi (ad esempio, v. *Jones v. United Kingdom*, Application no. 34356/06 e 40528/06, sent. del 14 gennaio 2014, per un commento di questa pronuncia, riguardante anche l'immunità degli Stati, e per uno sguardo d'insieme alla giurisprudenza della Corte EDU in questo settore, si v. P. Pustorino, *Immunità dello Stato, immunità degli organi e crimine di tortura: la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso Jones*, in *Riv. dir. int.*, 2014, p. 493), ma anche di parlamentari e altre categorie di soggetti beneficiari.

La Corte ritiene generalmente soddisfatto il primo requisito, osservando con formula rituale che il riconoscimento dell'immunità degli Stati esteri, derivante dal principio *par in parem non habet imperium*, persegue il fine legittimo di «observer le droit international afin de favoriser la courtoisie et les bonnes relations entre États par le respect de la souveraineté d'un autre État».

Con riferimento invece al requisito della proporzionalità, la Corte, facendo applicazione del principio di integrazione sistemica nell'interpretazione della CEDU (art. 31(3), lett. c) della *Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati* del 1969; in dottrina cfr. C. McLachlan, *The Principle of Systemic Integration and Article 31(3)(C) of the Vienna Convention*, 54 *Int'l & Comp. L. Q.* 279–320 (2005); G. Ulfstein, *Interpretation of the ECHR in light of the Vienna Convention on the Law of Treaties*, 24 *Int'l J. of Hum. Rights* 917–934, 925 ss.), ritiene secondo una giurisprudenza costante che la necessità di interpretare la Convenzione in armonia con le altre norme del diritto internazionale, incluse quelle consuetudinarie in materia d'immunità dalla giurisdizione degli Stati esteri, induce a concludere che le decisioni interne che riconoscono l'immunità degli Stati esteri in conformità con il diritto consuetudinario «ne sauraient en principe passer pour imposer une restriction disproportionnée au droit d'accès à un tribunal tel que garanti par l'article 6§1» (per una critica a tale approccio della Corte si v. P. Pustorino, *op. cit.*, pp. 496–497). È quindi sull'analisi di tale secondo requisito che poggia normalmente il giudizio di compatibilità con la CEDU di una restrizione al diritto di accesso a un tribunale, ed è in tale contesto che la Corte EDU esamina la seconda e la terza delle questioni sopra richiamate.

4. – Venendo ora alla prima questione, vale a dire l'applicabilità *ratione personae* alla Santa Sede dell'immunità dalla giurisdizione degli Stati esteri, i ricorrenti sostenevano che dovesse distinguersi a seconda che la Santa Sede sia convenuta in giudizio nella sua qualità di Governo dello Stato della Città del Vaticano, oppure nella sua qualità di autorità suprema della Chiesa cattolica. Solo nel primo caso, in ragione del rapporto organico esistente fra Santa Sede e Città del Vaticano, potrebbe trovare applicazione l'immunità dalla giurisdizione degli Stati esteri.

La Corte EDU comincia col ricordare come spetti in primo luogo alle autorità nazionali, in particolare ai tribunali interni, interpretare le norme di diritto interno o internazionale, anche di natura procedurale, quali sono quelle sull'immunità, applicabili al caso di specie, e che alla Corte spetterà valutare se gli effetti di tale interpretazione siano compatibili con la Convenzione, salvo che essi non siano manifestamente irragionevoli o arbitrari (cfr. *Molla Sali c. Grèce* [GC], Application no. 20452/14, sent. del 19 dicembre 2018, par. 149). Ora, sul piano interno, al termine di una ricognizione della prassi diplomatica belga e di altri Stati, della prassi di varie organizzazioni internazionali e di quella convenzionale della Santa Sede, i giudici d'appello giungevano alle seguenti conclusioni: da un lato, osservavano che la Santa Sede costituisce il Governo dello Stato della Città del Vaticano; dall'altro, che è la prima, piuttosto che il secondo, ad avere soggettività internazionale. Inoltre, alle argomentazioni dei ricorrenti la Corte d'appello di Gand obiettava che

la Chiesa cattolica è sprovvista di una personalità giuridica propria, sia essa di diritto internazionale o interno. Infine, per i giudici belgi non è possibile distinguere la veste in cui la Santa Sede agisce o è convenuta in giudizio, poiché l'immunità a essa spettante deriva direttamente dalla sua soggettività internazionale, che ha carattere unitario e indivisibile. Ad avviso dei giudici d'appello, affermare il contrario significherebbe rimetterne in discussione il riconoscimento – operato dallo Stato belga, al quale unicamente compete compiere tale atto – quale sovrano straniero ammesso a beneficiare dei medesimi diritti ed obblighi di uno Stato. Da tali considerazioni i giudici d'appello deducevano che la Santa Sede beneficia dell'immunità dalla giurisdizione civile prevista dal diritto internazionale consuetudinario in favore degli Stati esteri (per alcuni dettagli aggiuntivi sul contenuto della decisione della Corte d'appello di Gand, inedita, cfr. P. D'Argent et al., *Jurisprudence belge relative au droit international public (2012-2017)*, in *Rev. belge de droit int.*, 2018, p. 201 ss., a pp. 204-205, par. 4).

Rilevato che il caso di specie si differenzia dai precedenti in cui il diritto di accesso a un tribunale era esaminato sul piano dell'immunità degli Stati esteri, dal momento che per la prima volta essa è posta dinanzi al problema distinto dell'immunità della Santa Sede, la Corte EDU, malgrado le contraddizioni latenti nel ragionamento dei giudici belgi, si limita invero a osservare come non vi sia nulla di irragionevole o arbitrario nella motivazione della Corte d'appello. Nella valutazione della Corte EDU sembra, in particolare, assumere un peso decisivo la prassi convenzionale della Santa Sede. Essa infatti nota di aver già affermato in due precedenti occasioni che gli accordi internazionali conclusi dalla Santa Sede siano qualificabili come trattati internazionali. Per la Corte, «[c]ela revient à reconnaître que le Saint-Siège a des caractéristiques comparables à ceux d'un État» e, quindi, a ritenere applicabile alla prima l'immunità dalla giurisdizione di cui godono i secondi.

Il ragionamento della Corte presta il fianco ad alcuni rilievi critici, attinenti invero più al metodo che al merito delle conclusioni cui perviene. In primo luogo, l'argomento che deduce dalla capacità di concludere accordi internazionali la possibilità di applicare alla Santa Sede l'immunità dalla giurisdizione degli Stati esteri, finisce per provare troppo. È noto come la capacità di concludere accordi internazionali sia uno degli attributi della personalità giuridica internazionale. Questa, tuttavia, deriva dal possesso dei requisiti previsti dal diritto internazionale, fra i quali peraltro non figura il riconoscimento, dato cui i giudici d'appello hanno attribuito un peso probabilmente eccessivo. Il possesso della capacità di concludere accordi internazionali in capo a un determinato ente, sia esso Stato, movimento insurrezionale o organizzazione internazionale, potrà semmai costituire un indizio della sua qualità di soggetto dell'ordinamento internazionale, ma non potrà sostituirsi alla rilevazione di quei requisiti. Inoltre, la possibilità di qualificare gli accordi conclusi dalla Santa Sede come trattati internazionali, soggetti alla relativa disciplina di diritto consuetudinario, non è neppure un tratto indicativo né della natura statale di tale ente, né tantomeno dell'applicabilità *ratione personae* dell'immunità dalla giurisdizione degli Stati esteri.

Quanto al primo punto, benché vi sia una sostanziale convergenza di opinioni in dottrina circa il possesso della soggettività internazionale da parte della Santa Sede, resta oggetto di discussione la questione della sua esatta natura e del suo rapporto con lo Stato della Città del Vaticano (in dottrina cfr., *ex multis*, E. Greppi, *Qualche riflessione sulla soggettività internazionale della Santa Sede e dello Stato della Città del Vaticano*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, fasc. 2, 2017, p. 325 ss.; J. Crawford, *The Creation of States in International Law*, Oxford, 2007, pp. 221-233).

Invero, la stessa Santa Sede sembra alimentare una certa ambiguità quanto al proprio *status* giuridico internazionale. In un documento presentato nel 2013 al Comitato per i diritti del fanciullo, istituito dall'omonima Convenzione del 1989 (sul

Comitato si v. R. Virzo, *The United Nations Committee on the Rights of the Child and the Protection of the Fundamental Rights of LGBTI Minors*, 45 *Syracuse J. Int'l L. & Com.* 59 (2017)), la Santa Sede osservava, in prima battuta, che «[t]he Holy See is a sovereign subject of international law having an original, non-derived legal personality independent of any territorial authority or jurisdiction»; a ciò aggiungeva che «the Holy See, intended as the Roman Pontiff, in the narrow sense, and the Roman Pontiff with his dicasteries, in the broader sense... is related but separate and distinct from the territory of Vatican City State over which the Holy See exercises sovereignty... is related, but separate and distinct from the Catholic Church, which is also a non territorial entity and may be defined as a spiritual community of faith...» (*List of issues in relation to the second periodic report of the Holy See*, Addendum, *Replies of the Holy See to the list of issues*, 2 dicembre 2013, UN Doc. CRC/C/VAT/Q/2/Add.1, pp. 3-4, par. 6-8). Malgrado la Santa Sede sostenga avere una natura a-territoriale, e una soggettività distinta e separata da quella dello Stato con cui pure intrattiene uno stretto legame, essa da un lato esclude di poter dare attuazione agli obblighi di diritto internazionale assunti a proprio nome per via pattizia al di fuori della limitata sfera territoriale della Città del Vaticano, in particolare nei confronti delle Chiese locali ed istituzioni religiose collocate virtualmente in ogni Stato esistente. Dall'altro, essa rivendica sistematicamente per sé stessa l'immunità dalla giurisdizione di cui godono gli Stati esteri.

Nella giurisprudenza interna si registra, poi, grande confusione quanto allo *status* giuridico internazionale della Santa Sede. Come si è visto, nel caso di specie la Corte d'appello di Gand dapprima sottolineava il legame organico fra questa e la Città del Vaticano, al quale subito dopo negava soggettività internazionale per attribuirle esclusivamente alla prima. Emblematica ci sembra poi la posizione delle corti federali statunitensi, le quali hanno generalmente considerato la Santa Sede come uno Stato straniero ai sensi del *Foreign Sovereign Immunities Act* del 1976 (di seguito "FSIA"), sul presupposto che, sin dal 1984, gli Stati Uniti hanno riconosciuto... il Vaticano come Stato straniero (US Court of Appeals, Sixth Circ. *O'Bryan v. Holy See*, sent. del 10 febbraio 2009, 556 F.3d 361, 372-374). Per contro, la giurisprudenza italiana ha costantemente riconosciuto la «indiscussa e indiscutibile natura di soggetto di diritto internazionale» della Santa Sede, ritenendo peraltro «di nessuna rilevanza» se tale soggettività le spettasse quale organo supremo della Chiesa cattolica o autonomamente, oppure se fosse distinta e collegata con lo Stato della Città del Vaticano (Cass. pen., sent. del 17 luglio 1987, n. 3932; v. da ultimo Cass. civ., sent. del 18 settembre 2017, n. 21541, sent. dell'11 aprile 2016, n. 7022; per una rassegna della giurisprudenza italiana in materia v. M. Sossai, *L'immunità dalla giurisdizione civile della Santa Sede e dell'Ordine di Malta*, in N. Ronzitti G. Venturini (a cura di), *Le immunità giurisdizionali degli Stati e degli altri enti internazionali*, Padova, 2008, p. 205 ss.).

Ora, il problema della soggettività internazionale della Santa Sede, se correttamente impostato, è da ritenersi «indipendente dalla esistenza di uno Stato con cui essa si trovi in un determinato modo collegata, quale lo Stato Pontificio fino al 1870 e lo Stato della Città del Vaticano dopo il 1929» (G. Morelli, *Nozioni di diritto internazionale*, Padova, 1967, p. 148). La circostanza che la Santa Sede svolga (anche) le funzioni di governo di uno Stato, non le impedisce di essere titolare di situazioni giuridiche proprie e distinte da quelle facenti capo a tale Stato, e quindi di essere in possesso di una soggettività internazionale autonoma e originaria, che prescinde da una dimensione territoriale. Per contro, la dipendenza dello Stato della Città del Vaticano dalla Santa Sede per quanto riguarda le proprie relazioni internazionali non significa che esso difetti di soggettività internazionale, giacché l'indipendenza che rileva ai fini dell'accertamento di tale personalità va accertata sul piano internazionale, non sul piano interno dei rapporti fra uno Stato e il proprio governo. Lo stretto legame fra Santa Sede e la Città del Vaticano, descritto

efficacemente in dottrina come il riflesso di un'unione personale che vede nel Papa il capo supremo della Chiesa Cattolica Apostolica Romana e il monarca dello Stato territoriale (E. Greppi, *op. cit.*, p. 352), non toglie che le due entità, dotate entrambe di personalità giuridica internazionale autonoma e originaria, restino giuridicamente distinte.

Se la Santa Sede non ha natura statale, non è escluso che ad essa possa essere riconosciuta l'immunità dalla giurisdizione spettante agli Stati esteri. Oltre all'ipotesi in cui ciò sia previsto per via pattizia o da un'autonoma norma di diritto consuetudinario di contenuto corrispondente a quella applicabile agli Stati, ciò può avvenire per effetto di un'applicazione analogica di tale norma alla Santa Sede. Come noto, l'analogia è certamente ammessa nell'ordinamento internazionale, in particolare come tecnica di interpretazione estensiva del diritto consuetudinario, in presenza di un caso da esso non regolato ma che presenti caratteri essenziali analoghi a quelli del caso previsto (Cfr. B. Conforti, M. Iovane, *Diritto internazionale*, XII ed., 2021, p. 51). La medesima questione si è posta a lungo con riferimento all'immunità delle organizzazioni internazionali ma era in seguito parsa superata dalla prassi prevalente, che escludeva il fondamento consuetudinario di tale immunità (in tempi recenti, peraltro, essa sembrerebbe essere stata riportata in auge dalla Corte Suprema degli Stati Uniti con la sent. del 29 febbraio 2019, *Jam v. Int'l Finance Corp.*, cfr. P. Rossi, *The International Law Significance of 'Jam v. IFC': Some Implications for the Immunity of International Organizations*, in *Dir. umani e dir. int.*, 2019, 305).

Ora, la prassi relativa all'immunità dalla giurisdizione della Santa Sede è rinvenibile essenzialmente nella giurisprudenza interna statunitense e, soprattutto, italiana. Essa appare, in effetti, per lo più orientata a ritenere applicabile alla Santa Sede l'immunità dalla giurisdizione degli Stati esteri. Tuttavia, il fondamento normativo di tale riconoscimento è diverso. La giurisprudenza statunitense, oltre alle ambiguità di cui si è detto quanto al soggetto cui, in definitiva, riconosce l'immunità, fa applicazione di disposizioni di diritto interno, e non direttamente del diritto consuetudinario. Quella italiana, per contro, fa in genere un'applicazione congiunta del diritto consuetudinario, come recepito dall'art. 10 Cost., e di quello pattizio, in particolare gli artt. 4 e 11 del Trattato Lateranense dell'11 febbraio 1929 di cui peraltro ha espresso nel tempo diverse interpretazioni (in dottrina, contesta la possibilità di riconoscere l'immunità dalla giurisdizione alla Santa Sede C. Ryngaert, *The legal status of the Holy See*, 3(3) *Goettingen J. Int'l L.*, 829 (2011)).

Ora, di questa prassi non vi è menzione nell'analisi svolta dai giudici belgi, come pure in quella della Corte EDU. Una sua espressa considerazione sarebbe stata importante dal momento che non si tratta di un numero di pronunce particolarmente alto, che esse per di più promanano dalle corti di due soli Stati, e che non sono prive di ambiguità quanto ai presupposti del riconoscimento dell'immunità.

5. – Deciso che la norma consuetudinaria sull'immunità dalla giurisdizione degli Stati esteri trova applicazione nei confronti della Santa Sede, la Corte EDU procede a valutare la compatibilità del suo riconoscimento nel caso di specie rispetto al diritto di accesso a un tribunale.

In primo luogo, come già accennato, la Corte accerta, con formula ormai divenuta *standard*, la legittimità del fine perseguito con il conferimento dell'immunità. Quindi, quanto al requisito della proporzionalità della restrizione, la Corte muove dal già richiamato assunto secondo cui la decisione che riconosca l'immunità dello Stato estero in conformità al diritto consuetudinario è da ritenersi proporzionata. L'apprezzamento della Corte si concentra quindi sulla corretta applicazione dell'immunità al caso di specie sotto il profilo della sua portata *ratione materiae*. In particolare, tre sono le eccezioni all'immunità rispetto alle quali la Corte

valuta la correttezza del ragionamento seguito dai giudici belgi. Esse sono, nell'ordine: (i) l'eccezione prevista per gli atti *iure gestionis* dello Stato estero; (ii) la pretesa eccezione in caso di violazioni gravi dei diritti umani dei ricorrenti, nella fattispecie gli abusi sessuali da essi subiti, che qualificavano come trattamenti inumani o degradanti invocando la violazione dell'art. 3 CEDU; ed infine (iii) quella relativa a controversie aventi ad oggetto il risarcimento dei danni causati da un fatto illecito commesso da organi dello Stato estero sul territorio dello Stato del foro (c.d. *territorial tort exception*), contemplata dagli artt. 11 della Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni, conclusa a New York il 2 dicembre 2004 e non ancora entrata in vigore, e 12 della Convenzione europea sull'immunità degli Stati, conclusa a Basilea 16 maggio 1972.

Rispetto alla prima eccezione, i ricorrenti sostenevano che la Corte d'appello di Gand avesse erroneamente qualificato gli atti della Santa Sede come *iure imperii*, non considerando che il loro *fine* era quello di proteggere la reputazione della Chiesa cattolica, e non di perseguire gli interessi sovrani dello Stato della Città del Vaticano. I giudici belgi obiettavano tuttavia che il diritto consuetudinario prevede che la distinzione fra atti *iure imperii* e *iure gestionis* sia effettuata alla luce del criterio della natura dell'attività controversa, e non della sua finalità. Pertanto, condotte qualificabili *prima facie* come *iure imperii*, poiché attinenti all'esercizio di poteri amministrativi ed espressione del potere pubblico della Santa Sede, non possono mutare qualificazione in funzione del contesto in cui sono poste in essere.

Per la Corte EDU, la pronuncia è in conformità con la prassi internazionale, che ritiene generalmente coperti da immunità gli atti *iure imperii* (v. Corte internazionale di giustizia, *Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy: Greece intervening)*, sent. del 3 febbraio 2012, par. 61; cfr. inoltre R. Nigro, *Le immunità giurisdizionali dello Stato e dei suoi organi e l'evoluzione della sovranità nel diritto internazionale*, Milano, 2018, p. 238 ss.; H. Fox, P. Webb, *The Law of State Immunity*, Oxford, 2013, p. 403 ss.). In effetti, le condotte imputate alla Santa Sede – dall'emanazione, nel 1962, di istruzioni alle diocesi, confermate nel 2001, contenenti un obbligo di segretezza sotto pena di scomunica, alla mancata adozione di misure correttive nei confronti dei responsabili degli abusi e riparatorie in favore delle vittime – appaiono espressive di quella «potestà ordinaria suprema, piena, immediata e universale sulla Chiesa» che il diritto canonico riconosce in capo al Romano Pontefice, e dunque in definitiva dell'autorità di governo esercitata dalla Santa Sede sulla Chiesa (Codice di diritto canonico, 1983, Can. 331 e 590, disponibile qui: www.vatican.va/archive/cod-iuris-canonici/cic_index_it.html).

A esiti simili, benché attraverso un percorso argomentativo sensibilmente diverso, sono giunte del resto le corti federali statunitensi in procedimenti aventi ad oggetto fatti analoghi e nei quali venivano imputate alla Santa Sede condotte negligenti nell'ambito delle proprie attività di direzione, supervisione, supporto e promozione e coinvolgimento diretto nell'offerta di guida religiosa e pastorale, di educazione e assistenza spirituale, ma anche di gestione del lavoro e della disciplina del clero cattolico, inclusa l'assegnazione e rimozione dei suoi membri. L'eccezione all'immunità prevista dal FSIA per le attività commerciali (28 U.S. Code § 1605(2)) era ritenuta inapplicabile ad atti che erano sì astrattamente qualificabili come realizzabili da un qualsiasi privato ma che invero avevano un'intrinseca natura religiosa (US District Court, D. Oregon, *Doe v. Holy See*, sent. del 7 giugno 2006, 434 F. Supp.2d 925).

6. – Come detto, i ricorrenti invocavano altresì una pretesa eccezione all'immunità in conseguenza della commissione da parte della Santa Sede di atti qualificabili come trattamenti inumani o degradanti, in violazione dell'art. 3 CEDU.

La Corte si mostra sensibile alla gravità dei fatti che sono, indirettamente, oggetto del procedimento interno, convenendo con i ricorrenti che si tratti di «*agissements graves d'abus sexuel relevant de l'article 3 de la Convention*» e simpatizza con l'interesse delle vittime a disporre di un foro dinanzi al quale far valere le proprie pretese. Tuttavia, essa rileva che ciò che i ricorrenti imputavano alla Santa Sede non è di aver commesso atti di tortura, bensì di aver omesso di adottare misure idonee a prevenire e rimediare agli abusi sessuali commessi da membri del clero. Del resto, anche qualora il procedimento interno avesse avuto a oggetto la violazione del divieto di tortura, la Corte non avrebbe potuto fare a meno di richiamare la propria giurisprudenza in cui ha ripetutamente negato che, allo stato attuale del diritto consuetudinario, si sia formata un'eccezione all'immunità in caso di violazioni di obblighi di *jus cogens*. Nel tempo, infatti, la Corte ha escluso che l'immunità cessi di operare quando a essere dedotti in giudizio siano atti di tortura (*Al-Adsani*, cit.; *Jones*, cit.), crimini contro l'umanità (*Kalogeropoulou and others v. Greece and Germany*, Application no. 59021/00, sent. del 12 dicembre 2002) e genocidio (*Stichting Mothers of Srebrenica and others v. the Netherlands*, Application no. 65542/12, sent. dell'11 giugno 2013), in ciò certamente agevolata dalle conclusioni raggiunte sul punto dalla Corte internazionale di giustizia (CIG, *Jurisdictional Immunities of the State*, cit., parr. 81-97). Benché la Corte abbia altresì ammesso che un'evoluzione del diritto in tale area sia sempre possibile, essa ritiene che nel caso di specie i ricorrenti non abbiano addotto elementi sufficienti a far ritenere superata la giurisprudenza appena richiamata.

Quest'ultimo punto merita alcune brevi considerazioni. In via preliminare, può osservarsi come almeno una parte della giurisprudenza richiamata dalla Corte EDU (in particolare i casi *Al-Adsani* e *Jones*) presenta una caratteristica che consente di distinguerla nettamente dal caso di specie. In quelle pronunce, infatti, il *dictum* della Corte concernente lo stato del diritto consuetudinario riguardava atti di tortura commessi fuori del territorio dello Stato parte della Convenzione. Quindi, sul piano dell'identificazione del diritto consuetudinario, è stato efficacemente dimostrato come, dei diversi argomenti avanzati per contestare l'applicazione dell'immunità dalla giurisdizione in procedimenti aventi ad oggetto atti qualificabili come violazioni dello *jus cogens*, nessuno abbia ad oggi trovato diffuso accoglimento nella prassi (cfr. P. D'Argent, P. Lesaffre, *Immunities and Jus Cogens Violations*, in T. Ruys, N. Angelet, L. Ferro (eds.), *The Cambridge Handbook of Immunities and International Law*, Cambridge, 2019, p. 614 ss.). A creare quantomeno l'impressione di una stabilizzazione del diritto consuetudinario in tale ambito ha indubbiamente contribuito la citata giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia. La prassi statale, tuttavia, ha continuato a evolvere (cfr. le considerazioni relative alla prassi statunitense e canadese in R. Pavoni, *A Plea for Legal Peace*, in V. Volpe, A. Peters, S. Battini (eds.), *Remedies against Immunity?, Reconciling International and Domestic Law after the Italian Constitutional Court's Sentenza 238/2014*, Berlin, 2021, p. 93 ss., p. 109).

In questo quadro, come noto, spicca la prassi italiana, che a partire dalla sentenza n. 238 del 2014 della Corte costituzionale, nega l'immunità dalla giurisdizione degli Stati esteri quando il procedimento abbia ad oggetto la responsabilità dello Stato convenuto per il risarcimento dei danni derivanti da atti commessi almeno in parte sul territorio italiano, qualificabili come violazioni dello *jus cogens*, e per i quali non esistano vie alternative di ricorso. È altresì noto come la Corte costituzionale avesse inteso esprimere l'auspicio che la propria pronuncia potesse contribuire a un'evoluzione del diritto internazionale consuetudinario nel senso di un ulteriore ridimensionamento dell'immunità degli Stati. Ora, se può considerarsi certamente consolidato l'orientamento giurisprudenziale di merito e legittimità che, seguendo la Corte costituzionale, ha sistematicamente negato l'immunità in casi aventi per lo più ad oggetto le responsabilità della Germania per

atti commessi dal Terzo Reich durante la Seconda Guerra Mondiale (cfr. C. Venturini, *Sezioni Unite, sentenza n. 20442 del 2020: il «contrappunto fugato» della sent. 238/2014 Corte cost.*, 18 dicembre 2020, www.sidiblog.org), è stato tuttavia rilevato come, dal canto suo, il Governo italiano abbia sinora rifiutato di allinearsi alle posizioni espresse in giurisprudenza, ad esempio continuando a comparire in giudizio per chiedere che fosse dichiarata l'improcedibilità per carenza di giurisdizione. Ciò potrebbe avere l'effetto di limitare la rilevanza della prassi italiana proprio ai fini di un futuro sviluppo del diritto consuetudinario nel senso auspicato dalla Corte costituzionale (cfr. P. Palchetti, *Right of Access to (Italian) Courts über alles? Legal Implications Beyond Germany's Jurisdictional Immunity*, in V. Volpe, A. Peters, S. Battini (eds.), *op. cit.*, p. 39 ss., pp. 42-43).

Recentemente, poi, alcune decisioni sono intervenute ad arricchire il quadro multiforme qui molto sinteticamente delineato. La prima in ordine di tempo è stata emanata nel gennaio 2021 dalla Corte distrettuale centrale di Seoul che, in una decisione divenuta definitiva complice la mancata partecipazione dello Stato convenuto al procedimento, ha negato l'immunità dalla giurisdizione civile del Giappone per il rapimento e l'assoggettamento a schiavitù sessuale di donne sudcoreane durante la Seconda Guerra mondiale (Seoul Central District Court, 34th Civil Division, 2016 Gahap 505092, *A. et al. v. Japan*, sent. dell'8 gennaio 2021, disponibile qui (in coreano): www.lawtimes.co.kr/Case-Curation/view?serial=24772&t=c). Qualificando tali atti come violazioni dello *jus cogens*, e richiamando espressamente – nel contesto di una ricostruzione della prassi a dir poco parziale – la pronuncia della Corte costituzionale italiana, la Corte ha negato che l'immunità potesse essere riconosciuta in casi in cui lo Stato convenuto abbia commesso crimini contro l'umanità, giacché questo avrebbe comportato una violazione del diritto di accesso a un tribunale riconosciuto dalla Costituzione sudcoreana (in dottrina v. E. Branca, *'Yet, it moves...': The Dynamic Evolution of State immunity in the 'Comfort Women' case*, 7 aprile 2021, www.ejiltalk.org). Nell'aprile 2021, tuttavia, una diversa sezione della medesima Corte ha reso una decisione di segno diametralmente opposto in un caso avente a oggetto fatti del tutto analoghi. La Corte, infatti, ha osservato in primo luogo che il diritto consuetudinario non prevede, allo stato, un'eccezione pur auspicabile all'operare dell'immunità per atti *iure imperii*, anche quando questi siano qualificabili come crimini contro l'umanità. Per la Corte, «the issue of creating a new exception that is not recognized in the existing customary international law should be approached with caution» e dando precedenza alle «policy decisions by the executive and legislative branches in consideration of the national interest» (Seoul Central District Court, 15th Civil Division, 2016 Gahap 580239, *Mang Kwak et al. v. Japan*, sent. del 21 aprile 2021, disponibile qui (in coreano): www.lawtimes.co.kr/Case-Curation/view?serial=25264&t=c). Fra queste, la Corte ha in particolare valorizzato la riparazione "complessiva" concordata fra il Giappone e la Corea del Sud attraverso i due accordi del 1965 e del 2015, e ritenuto in definitiva irragionevole negare l'immunità, anche alla luce delle difficoltà a cui, nel caso contrario, si andrebbe incontro nella fase esecutiva. Sotto questo profilo, peraltro, il divario fra le due decisioni è acuito dal fatto che la prima decisione si trova ora in tal fase, in cui l'immunità del Giappone continua a essere negata. L'ultima decisione è invece stata emanata dal Supremo Tribunale Federale brasiliano, e concerne la responsabilità della Germania per l'affondamento, durante la Seconda Guerra mondiale, del peschereccio Changri-La, costato la vita a dieci marinai brasiliani. Il Tribunale qualificava l'atto come un crimine di guerra, e poneva l'accento sulla clausola di prevalenza dei diritti umani della Costituzione brasiliana. Quindi concludeva, invero ampliando sensibilmente la portata dell'eccezione, che le violazioni dei diritti umani commesse dagli Stati esteri non godono di immunità dalla giurisdizione (Supremo Tribunal Federal (Plenário), Recurso Extraordinário

com Agravo 954.858, *K.C. Azeredo Venancio Da Costa e outros c. República Federal da Alemanha*, sent. del 23 agosto 2021; in dottrina v. L.C. Lima, A. Tuffi Saliba, *The Immunity Saga Reaches Latin America. The Changri-la Case*, 2 dicembre 2021, www.ejiltalk.org).

Benché tali decisioni sollevino più interrogativi di quanti non ne risolvano, esse offrono un'indicazione del continuo tentativo, da parte di alcune corti interne, di addivenire a un diverso e più soddisfacente bilanciamento di interessi nel rapporto fra immunità e gravi violazioni dei diritti umani. Qualora tale tendenza dovesse superare le sue contraddizioni interne e acquisire maggior peso, interessando in ipotesi anche la prassi di alcuni Stati parte della CEDU, è lecito domandarsi per quanto tempo ancora la Corte EDU riterrà che lo stato del diritto consuetudinario in tale ambito sia rimasto tale e quale la Corte internazionale di giustizia lo ha descritto nel 2012. Se, infatti, dovessero un domani verificarsi i presupposti per ritenere che la norma consuetudinaria sull'immunità degli Stati esteri sia entrata, sotto questo profilo, in uno stato di incertezza, la Corte EDU dovrebbe prenderne atto e tenerne conto in sede di valutazione della proporzionalità della limitazione, favorendo il diritto di accesso a un tribunale.

7. – Nel breve spazio di un paragrafo, poi, la Corte prende in esame il trattamento riservato dai giudici belgi alla c.d. *territorial tort exception*. Ritenendo che sul punto la decisione d'appello non fosse arbitraria o manifestamente irragionevole e che pertanto essa non potesse sostituirsi all'apprezzamento dei giudici interni, la Corte liquida in poche righe una parte importante della decisione. Non stupisce che proprio su questo punto si concentri l'unica opinione dissenziente appesa alla sentenza, a firma del giudice Pavli. Su questi aspetti conviene soffermarsi brevemente.

Prendendo posizione su un problema notoriamente controverso di quest'area del diritto internazionale, i giudici belgi in primo luogo avevano escluso che l'eccezione in parola trovasse fondamento nel diritto consuetudinario; in secondo luogo, e in ogni caso, negavano che essa potesse applicarsi agli atti *iure imperii* dello Stato, e che più in generale fossero soddisfatti nel caso di specie i requisiti stabiliti dall'art. 12 della Convenzione di New York, vale a dire che (i) le condotte illecite fossero state commesse sul territorio dello Stato del foro, e che (ii) l'autore della condotte fosse ivi presente al momento dell'azione o omissione.

Anzitutto, secondo i giudici interni le condotte imputate direttamente alla Santa Sede, vale a dire le azioni e omissioni commesse nella gestione del problema degli abusi sessuali nella Chiesa cattolica, avevano avuto luogo in Vaticano. Al riguardo, la Corte aggiungeva che la qualificazione di alcune delle condotte in parola come omissioni non valeva a inficiare tale conclusione. Queste considerazioni consentivano alla Corte d'appello di escludere che fosse soddisfatto anche il secondo requisito, dato che al momento dei fatti il Papa non si trovava sul territorio dello Stato convenuto.

Quanto poi alla pretesa responsabilità indiretta della Santa Sede per le condotte dei vescovi belgi, i giudici d'appello ritenevano che queste non fossero imputabili alla Santa Sede. Essi negavano anzitutto che il rapporto tra Santa Sede e vescovi locali potesse essere assimilato a quello fra preponente e preposto ai sensi dell'art. 1384, allinea 3 del Codice civile belga, dovendo invece più correttamente inquadrarsi in un rapporto di diritto pubblico, caratterizzato dall'autonomia dei vescovi nell'esercizio delle funzioni amministrative nelle proprie diocesi. Sul punto, essi si limitavano invero a recepire la posizione dell'esperto di diritto canonico audito nel corso del procedimento, omettendo di considerare espressamente una serie di dati su cui si fondavano le argomentazioni dei ricorrenti, quali l'autorità suprema del Pontefice sulla Chiesa; il suo potere di nominare e rimuovere dalle proprie funzioni i vescovi e, tramite questi ultimi, ogni altro rappresentante del

clero; il dovere di obbedienza al Papa; e ancora dati normativi specifici quali le istruzioni emanate nel 1962 e confermate nel 2001 con cui il Pontefice imponeva a tutti i vescovi un “codice del silenzio” sotto pena di scomunica. (cfr. i rilievi svolti dal Giudice Pavli nella propria opinione dissenziente, par. 15). Secondo la Corte d'appello, l'autonomia dei vescovi è il riflesso dell'ampia potestà legislativa, esecutiva e giudiziaria riconosciuta dal diritto canonico ai vescovi diocesani, i quali dunque detengono il potere decisionale in merito alla valutazione, trattamento e repressione dei delitti ecclesiastici nelle proprie diocesi (cfr. il Can. 391 del Codice). Ora, poiché le omissioni rimproverate ai vescovi attenevano precisamente all'esercizio delle loro funzioni, la Corte d'appello da un lato escludeva che tali condotte potessero essere attribuite alla Santa Sede; dall'altro, in maniera invero ultronea, la Corte ne ribadiva il carattere *iure imperii* ai fini del riconoscimento dell'immunità. Tuttavia, delle due l'una: se gli atti dei vescovi diocesani non sono imputabili alla Santa Sede, non c'è immunità che possa ad essi estendersi; se invece tali atti sono imputabili alla Santa Sede, allora sembrerebbero esservi gli estremi per ritenere quanto meno *prima facie* applicabile l'eccezione in esame.

Sotto il primo profilo, la posizione tradizionalmente sostenuta dalla Santa Sede è che le arcidiocesi siano entità giuridicamente distinte e separate in base al diritto canonico, e che l'obbligo di obbedienza religiosa al Papa imposto ai vescovi e ai superiori degli ordini religiosi, è volto a preservare l'unità della dottrina della fede cattolica e della Chiesa stessa. Questi, dunque, non sono rappresentanti o delegati del Sommo Pontefice. Di conseguenza, la Santa Sede non potrebbe, da un lato, garantire l'attuazione degli obblighi internazionali che ha assunto per via pattizia da parte delle Chiese locali; dall'altro, essere ritenuta responsabile degli illeciti commessi dai membri delle arcidiocesi (v. i *Comments of the Holy See on the Concluding Observations of the Committee of the Rights of the Child*, Note verbale n. 4322/2014/RS del 22 settembre 2014, disponibile qui: www.ohchr.org/en/hrbodies/crc/pages/crcindex.aspx). A questi argomenti, la dottrina, e una sparuta prassi, hanno risposto in diversi modi. Vi è ad esempio chi ha osservato come il diritto canonico incorpori elementi di “public governance” che rendono assimilabile tale sistema giuridico a quello di uno Stato e consentono di accertare l'esercizio da parte della Santa Sede di un grado di controllo sui rappresentanti del clero sufficiente a equipararli agli organi di uno Stato ai sensi dell'art. 4 degli *Articoli sulla responsabilità degli Stati per fatto illecito internazionale* (N. Tzouvala, *The Holy See and Children's Rights: International Human Rights Law and Its Ghosts*, 84 Nordic J. Int'l L. 59-88 (2015), 83 ss.). In giurisprudenza si è invece affermato che il rapporto tra Santa Sede e i rappresentanti del clero sia assimilabile a un rapporto di lavoro. Su tali basi, nel già citato caso *Doe v. Holy See*, la Corte distrettuale dell'Oregon e la Corte d'appello per il nono circuito hanno ritenuto che trovasse applicazione la *tortious activity exception* del FSIA (28 U.S. Code §1605(5); v. US Court of Appeals, Ninth Circ. sent. del 3 marzo 2009, 557 F.3d 1066).

Ora, premesso che ai fini della qualificazione come organi della Santa Sede *ai sensi del diritto internazionale* delle arcidiocesi, ed eventualmente dei loro membri, il diritto canonico è importante ma non decisivo, da un lato la nozione di organo ammette un certo grado di autonomia rispetto al potere centrale di uno Stato; dall'altro, anche qualora un ente non abbia, in base al diritto interno, la qualifica di organo statale, è possibile ritenere imputabili a quest'ultimo le condotte del primo qualora questo eserciti “elements of governmental authority” (art. 5 degli *Articoli sulla responsabilità dello Stato per fatto illecito internazionale*) e agisca in tale capacità. Al riguardo si è detto dei legami che intercorrono fra Santa Sede e arcidiocesi e ordini religiosi, e delle funzioni e poteri da questi esercitati in virtù del diritto canonico. Se, come sembra, è possibile applicare in via analogica alla Santa Sede il *corpus* di regole secondarie in materia di responsabilità internazionale, allora sembrerebbero esservi elementi per ritenere imputabili almeno alcune delle

condotte dei vescovi diocesani alla Santa Sede, in particolare se poste in essere in attuazione di specifiche istruzioni impartite dal Sommo Pontefice.

D'altro canto, sotto il secondo profilo, la qualificazione da parte della Corte d'appello di Gand degli atti dei vescovi belgi come *iure imperii* tradisce la confusione dei giudici belgi circa il preciso inquadramento dei rapporti fra Santa Sede e diocesi ai sensi del diritto internazionale. Del resto, l'affermazione secondo cui l'eccezione in esame non sarebbe applicabile agli atti *iure imperii*, estende impropriamente il principio affermato dalla CIG nel 2012 rispetto alla portata applicativa dell'eccezione in esame. Questa si era infatti limitata a sostenere che gli Stati continuano a godere dell'immunità per gli atti *iure imperii* da cui derivi la morte o la lesione di persone o beni *commessi dalle proprie forze armate nell'ambito di un conflitto armato* (*Jurisdictional Immunities*, cit., parr. 65 e 77; cfr. però l'opinione dissenziente appesa alla sentenza del 2012 dal giudice *ad hoc* Gaja, spec. il par. 9, in cui si contesta la ricostruzione operata dalla Corte e si afferma come vi sia, attorno al problema in parola, una "grey area" in cui «States may take different positions without necessarily departing from what is required by general international law»). L'assenza di qualsivoglia analisi di questo aspetto della decisione d'appello da parte della Corte EDU è certamente criticabile, tanto più se si considera che la Corte, nel ricordare «qu'elle a tenu compte de l'existence de telles exceptions en examinant si le droit d'accès à un tribunal avait été respecté», implicitamente ribadisce l'assunto, costante nella propria giurisprudenza a partire dal caso *Cudak v. Lithuania* ([GC] Application no. 15869/02, sent. del 23 marzo 2010), secondo cui la Convenzione di New York del 2004 sia (interamente o almeno in larga parte) riproduttiva del diritto consuetudinario (in dottrina, tale approccio è stato criticato da R. Pavoni, *The Myth of the Customary Nature of the United Nations Convention on State Immunity: Does the End Justify the Means?*, A. Van Aaken, I. Motoc (eds.), *op. cit.*, p. 264 ss.; P. Rossi, *Controversie di lavoro e immunità degli Stati esteri: tra codificazione e sviluppo del diritto consuetudinario*, in *Riv. dir. int.*, 2019, p. 5 ss.).

8. – In conclusione, s'è detto di come la Corte abbia mostrato simpatia per la posizione dei ricorrenti, vittime di abusi qualificabili come violazioni dell'art. 3 CEDU, rispetto ai quali l'esistenza di vie alternative di ricorso è per la Corte «pour le moins souhaitable».

Questa considerazione induce la Corte a soffermarsi, *ad abundantiam*, sulle alternative a disposizione dei ricorrenti, rilevando in primo luogo come sia ancora oggi in corso un'indagine della Procura federale belga su diversi episodi di abuso sessuale commessi in seno alla Chiesa cui, nel 2010, i ricorrenti hanno chiesto di unirsi con costituzione di parte civile; e in secondo luogo, come dinanzi ai tribunali belgi essi avessero potuto sì convenire, oltre alla Santa Sede, i vescovi o gli altri superiori coinvolti nella gestione degli episodi di abuso, ma solo per veder dichiarata la nullità della citazione rispetto a tali convenuti. La Corte conclude dunque che «l'échec total de l'action des requérants résulte en réalité de choix procéduraux qu'ils n'ont pas fait évoluer en cours d'instance pour préciser et individualiser les faits à l'appui de leurs actions». Oltre al danno, dunque, anche la beffa.

Al di là delle valutazioni cursorie con cui la Corte ha disposto delle alternative a disposizione dei ricorrenti, merita un commento il *dictum* secondo cui «la compatibilité de l'octroi de l'immunité de juridiction à un État avec l'article 6§1 de la Convention ne dépend pas de l'existence d'alternatives raisonnables pour la résolution du litige».

La Corte rinvia alla decisione resa nel caso *Ndayegamiye-Mporamazina c. Suisse* (Application no. 16874/12, sent. del 5 febbraio 2019, par. 64), in cui faceva riferimento, da un lato, alla nota sentenza della Corte internazionale di giustizia del

2012 nel caso *Jurisdictional Immunities*, dove si affermava, all'esito di una lettura della prassi sulla quale sono state espresse diverse riserve in dottrina, che non vi fossero elementi per dire che il diritto consuetudinario condizioni il riconoscimento dell'immunità all'esistenza di vie alternative di ricorso; dall'altro, richiamava la propria decisione nel già menzionato caso *Stichting Mothers of Srebrenica*, dove la Corte EDU si allineava alla CIG in un caso avente ad oggetto, peraltro, l'immunità dalla giurisdizione delle organizzazioni internazionali, area in cui essa aveva per la prima volta enunciato il principio opposto a quello accolto nel 2013 (cfr. *Waite and Kennedy*, cit., par. 68; cfr. però *Klausecker v. Germany*, Application no. 415/07, sent. del 29 gennaio 2015, parr. 64, 69, 76, e 104–105, che conferma il principio enunciato in *Waite* in un caso che, come il precedente, riguardava il riconoscimento dell'immunità di un'organizzazione internazionale in una controversia di lavoro: ciò farebbe pensare alla possibile restrizione della portata applicativa di tale principio alla materia del contenzioso lavoristico delle organizzazioni internazionali, area della prassi in cui, in effetti, più di frequente viene in rilievo il problema dell'immunità di tali enti e, di riflesso, è fatta applicazione di tale principio da parte delle corti interne).

Malgrado il contegno “autocensorio” della Corte EDU, le corti interne si mostrano assai più propense a svolgere un simile controllo in sede di valutazione della compatibilità del riconoscimento dell'immunità con il diritto di accesso a un tribunale. La prassi in parola riguarda in effetti per lo più la materia dell'immunità delle organizzazioni internazionali, e solo in minima parte quella dell'immunità degli Stati. È significativo perciò che la Corte d'appello di Gand, pur facendo applicazione della norma sull'immunità degli Stati, abbia svolto un simile controllo nei confronti della Santa Sede. Si intuisce, ancora una volta, la difficoltà di incasellare precisamente la Santa Sede nell'una o nell'altra categoria di beneficiari dell'immunità. I giudici belgi, sotto questo profilo, si sono mostrati più sensibili della Corte EDU alle peculiarità del soggetto convenuto.

In ultima analisi, la sentenza in commento affronta e risponde, benché in modo non sempre esaustivo o soddisfacente, ad alcune spinose questioni aperte del diritto internazionale. L'importanza della pronuncia non può essere sminuita, però, dato l'altissimo numero di potenziali ricorrenti che potranno decidere di citare in giudizio la Santa Sede sull'onda delle inchieste recenti e future sul fenomeno degli abusi sessuali nella Chiesa cattolica.

Andrea Insolia

Istituto di Ricerca su Innovazione
e Servizi per lo Sviluppo
a.insolia@iriss.cnr.it