CAMERA DEI DEPUTATI N. 2564-A

RELAZIONE DELLA II COMMISSIONE PERMANENTE

(RAPPORTI CON L'ESTERO, COMPRESI GLI ECONOMICI - COLONIE)

(RELATORE **AMBROSINI**)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
MINISTRO DEGLI AFFARI ESTERI
(DE GASPERI)

DI CONCERTO COL MINISTRO DELL'INTERNO
(SCELBA)

E COL MINISTRO DELLE POSTE E DELLE TELECOMUNICAZIONI
(SPATARO)

alla Presidenza il 29 febbraio 1952

Ratifica ed esecuzione dell'Accordo fra la Santa Sede e l'Italia per gli impianti radio-vaticani a Santa Maria di Galeria e Castel Romano, concluso nel Palazzo Apostolico Vaticano l'8 ottobre 1951

Presentata alla Presidenza il 31 marzo 1952

INDICE

I. – Valutazione dell'Accordo nel quadro dell'ordinamento giuridico dei rapporti tra Stato e Chiesa secondo la legge sulle Guarentigie Pontificie del 1871 e i Patti Lateranensi del 1929 . . . . . *Pag.* 2

II. – Le esigenze concrete dei Servizi Radio Vaticani e la conclusione dell'Accordo . . . . . » 3

III. – La portata effettiva dei privilegi cosidetti extraterritoriali . . . » 4

Disegno di legge . . . . . » 5

ONOREVOLI COLLEGHI ! — L'Accordo fra la Santa Sede e l'Italia dell'8 ottobre 1951 stabilisce che i due nuovi centri della Radio Vaticana, che saranno installati rispettivamente a Santa Maria di Galeria (centro trasmittente) e a Castel Romano (centro ricevente) su terreni di proprietà della Santa Sede, godranno dei privilegi di cui agli articoli 15 e 16 del Trattato dell'11 febbraio 1929.

Vedremo appresso quale è la portata effettiva di tali privilegi, impropriamente denominati di extraterritorialità.

I.

VALUTAZIONE DELL'ACCORDO NEL QUADRO DELL'ORDINAMENTO GIURIDICO DEI RAPPORTI FRA STATO E CHIESA SECONDO LA LEGGE SULLE GUARENTIGIE PONTIFICIE DEL 1871 ED I PATTI LATERANENSI DEL 1929.

Esaminiamo intanto come l'adesione del Governo italiano alla richiesta della Santa Sede, di cui nell'Accordo in esame, si inquadra nel nostro ordinamento giuridico relativo ai rapporti fra Stato e Chiesa.

Va qui richiamato il principio fondamentale della indipendenza del Sommo Pontefice nell'esercizio del Suo magistero, e quindi della Sua completa libertà di comunicare col mondo cattolico; principio che, prima ancora di essere consacrato nei Patti Lateranensi, e specificamente nel Trattato, era già stato riconosciuto nel 1871 con la legge sulle Guarentigie Pontificie, e prima ancora, nel 1849, dalla Repubblica Romana.

L'Assemblea Costituente Romana, infatti, nel decreto fondamentale del 9 febbraio 1849, dopo d'avere dichiarato all'articolo 1 che « il Papato è decaduto di fatto e di diritto dal governo temporale dello Stato Romano », proclamava all'articolo 2:

« Il Pontefice Romano avrà tutte le guarentigie necessarie per la indipendenza nell'esercizio della sua potestà spirituale ».

Lo stesso principio era ripetuto nella Costituzione della Repubblica Romana del 1° luglio 1849, all'articolo VII dei « Principî generali »:

« Il Capo della Chiesa Cattolica avrà dalla Repubblica tutte le guarentigie necessarie per l'esercizio indipendente del potere spirituale».

E questa rimase appresso una delle esigenze fondamentali in tutta quella serie di atti che poi portò alla legge sulle Guarentigie Pontificie nel 1871. Basta citare le famose circolari del Ministro degli esteri Visconti-Venosta, dirette ai rappresentanti dell'Italia all'estero in data 29 agosto e 7 settembre 1870. Nel *memorandum* annesso alla prima circolare si dice, tra l'altro, esplicitamente che « ...il Governo italiano garentisce sul suo territorio: *a*) la libertà delle comunicazioni del Sovrano Pontefice con gli Stati, il clero e i popoli stranieri ».

Conformemente a questi impegni, la legge del 13 maggio 1871 detta varie norme:

dichiara all'articolo 9 che « il Sommo Pontefice è pienamente libero di compiere tutte le funzioni del suo ministero spirituale », aggiungendo all'articolo 10 che « gli ecclesiastici, che, per ragioni di ufficio, partecipano in Roma all'emanazione degli atti del ministero spirituale della Santa Sede, non sono soggetti, per cagione di essi, a nessuna molestia, investigazione o sindacato dell'Autorità pubblica »;

riconosce, con l'articolo 11, al Sommo Pontefice il diritto di legazione attivo e passivo;

e riafferma all'articolo 12 il Suo diritto di corrispondere liberamente con tutto il mondo cattolico. Ecco il testo dell'articolo 13:

« Il Sommo Pontefice corrisponde liberamente con l'Episcopato e con tutto il mondo cattolico senza veruna ingerenza del Governo italiano.

A tal fine gli è data facoltà di stabilire nel Vaticano o in altra sua residenza Uffizi di Posta e di Telegrafo serviti da impiegati di sua scelta.

L'Uffizio postale pontificio potrà corrispondere direttamente in pacco chiuso con gli Uffizi postali di cambio delle estere Amministrazioni, o rimettere le proprie corrispondenze agli Uffizi italiani. In ambo i casi, il trasporto dei dispacci o delle corrispondenze munite del bollo dell'Uffizio pontificio sarà esente da ogni tassa o spesa pel territorio italiano.

I corrieri spediti in nome del Sommo Pontefice sono pareggiati nel Regno ai corrieri di Gabinetto dei Governi esteri.

L'Uffizio telegrafico pontificio sarà collegato con la rete telegrafica del Regno a spese dello Stato.

I telegrammi trasmessi da detto Uffizio, con la qualifica autenticata di « pontificii », saranno ricevuti e spediti con le prerogative stabilite pei telegrammi di Stato e con esenzione da ogni tassa nel Regno.

Gli stessi vantaggi godranno i telegrammi del Sommo Pontefice, o firmati d'ordine suo che, muniti del bollo della Santa Sede, verranno presentati a qualsiasi Uffizio telegrafico del Regno.

I telegrammi diretti al Sommo Pontefice saranno esenti dalle tasse messe a carico dei destinatari ».

* * *

Senza fermarci sulle particolarità di tali disposizioni specifiche, basta rilevare che da esse risulta in modo evidente che il diritto della Santa Sede di corrispondere liberamente col mondo cattolico, « senza alcuna ingerenza del Governo italiano », era riconosiuto nell'ordinamento giuridico italiano da una legge,

che aveva carattere fondamentale come lo Statuto Albertino, ma che, come questo, avrebbe potuto subire modificazioni in base alla sola volontà degli organi legislativi dello Stato.

Coi Patti Lateranensi la situazione è diventata più sicura, giacché il diritto della Santa Sede è stato riaffermato con la solennità e l'autorità maggiore e la maggiore garanzia, che provengono da impegni consacrati in trattati internazionali come nei Patti suddetti (Trattato e Concordato).

Nell'articolo 12 del Trattato, dopo la dichiarazione che l'Italia riconosce alla Santa Sede il diritto di legazione attivo e passivo secondo le regole generali del diritto internazionale, si aggiunge (comma 3):

« Resta inteso che l'Italia si impegna a lasciare sempre ed in ogni caso libera la corrispondenza da tutti gli Stati, compresi i belligeranti, alla Santa Sede e viceversa, nonché il libero accesso dei vescovi di tutto il mondo alla Santa Sede ».

Si tenga altresì presente il disposto dell'articolo 2 del Concordato concluso fra l'Italia e la Santa Sede assieme al Trattato; il quale articolo 2 riafferma il diritto della Santa Sede di comunicare liberamente col mondo cattolico in termini quasi uguali a quelli già adoperati nel comma primo dell'articolo 12 della legge sulle Guarentigie Pontificie:

« La Santa Sede comunica e corrisponde liberamente con i vescovi, col clero e con tutto il mondo cattolico senza alcuna ingerenza del Governo italiano ».

È nel quadro di questi princìpi generali che si inserisce la disposizione specifica dell'articolo 6, comma 3, del Trattato, che parla del « collegamento, direttamente anche con gli altri Stati, dei servizi telegrafici, telefonici, radiotelegrafici, radiotelefonici e postali della Città del Vaticano ».

A completamento di quanto sopra, è bene tenere inoltre presente la Convenzione stipulata a Roma fra la Santa Sede e l'Italia il 18 novembre 1929 (resa esecutiva col regio decreto 9 giugno 1930, n. 1882) per la esecuzione dei servizi telegrafici e telefonici il cui articolo 16 si occupa dei suddetti servizi radiotelegrafici e radiotelefonici, disponendo, tra l'altro, nel secondo comma, che « la Città del Vaticano ed il Governo italiano osserveranno le norme internazionali che regolano i servizi radiotelegrafici e radiotelefonici, e prenderanno tutte le disposizioni atte ad evitare che sia disturbato l'esercizio degli impianti viciniori dei due Stati ».

II.

Le esigenze concrete dei servizi Radio vaticani e la conclusione dell'Accordo.

Esaminata la questione nei suoi presupposti e dal punto di vista delle norme di diritto acquisite nell'ordinamento giuridico dello Stato italiano, passiamo a riguardarla dal punto di vista delle esigenze di fatto che hanno indotto le due Alte Parti contraenti alla stipulazione dell'Accordo dell'8 ottobre 1951.

La ragione fondamentale è questa, che gli impianti radio costruiti nel territorio dello Stato nella Città del Vaticano dopo la conclusione dei Patti Lateranensi sono diventati ormai assolutamente inadeguati di fronte al meraviglioso progresso realizzato dalla scienza negli ultimi tempi, e che pertanto essi abbisognano di ampliamento e trasformazione. Ma il territorio della Città del Vaticano è così ristretto che non può permettere la costruzione di nuovi più efficienti impianti: il che, per altro, non sarebbe possibile perché causerebbe dei disturbi al funzionamento dei centri radiofonici italiani, e ne riceverebbe.

Né tali impianti possono costruirsi negli immobili vaticani extraterritoriali, non essendo questi a ciò adatti per motivi tecnici, tra cui principale quello riguardante le antenne direttive, le quali esigono località ampie, pianeggianti e senza ostacoli.

Orbene, data l'impossibilità di procedere a nuove costruzioni di centri radio nel territorio della Città del Vaticano o su aree vaticane extraterritoriali, non vi era altra soluzione che quella di ricorrere ad altre aree.

Così è stato fatto nell'Accordo in esame, che tassativamente le indica agli articoli 1 e 2 (nella tenuta di Santa Maria di Galeria sarà installato il nuovo centro trasmittente, e in quella di Castel Romano il centro ricevente).

Sono state scelte due località diverse e distanti, perché ogni installazione deve avere intorno a sé una così detta zona di protezione, e perché tra i due distinti gruppi di antenne per onde corte è necessaria una notevole distanza, in modo che l'irradiazione delle une non vada ad incappare nelle altre.

Tutti i servizi radio vaticani avranno sempre inizio e termine negli impianti situati nel territorio vaticano. L'articolo 3 dell'Accordo stabilisce, in proposito, che ambedue i nuovi centri (quello trasmittente di Santa Maria di Galeria e l'altro ricevente di Castel Romano) « saranno collegati per ponte radio, ed anche all'occorrenza a mezzo di cavi, con

la stazione radio situata nella Città del Vaticano ».

In conformità alle esigenze della tecnica ed in applicazione di quanto era stato convenuto fra le due Alte Parti contraenti nell'articolo 16, comma secondo, della Convenzione suaccennata del 28 novembre 1929, l'articolo 4 dell'Accordo detta norme tecniche dirette ad evitare i mutui disturbi tra gli impianti radio dell'Italia e della Santa Sede:

« Le frequenze usate per il collegamento per ponte radio tra la stazione in Vaticano e il centro di Santa Maria di Galeria saranno diverse da quelle in uso nei ponti radio utilizzati dal centro trasmittente italiano di Santa Rosa.

Le antenne direttive del centro trasmittente di Santa Maria di Galeria destinate al servizio fisso avranno azimuth disposti rispetto alla direzione del centro radio telegrafico italiano di Santa Rosa, in modo da evitare interferenze ai servizi riceventi del centro stesso. Le coordinate del punto centrale della zona di Santa Maria di Galeria, nella quale sarà installato il collegamento per ponte radio, sono 42° 02' 47" nord-0° 07' 07" ovest rispetto al meridiano di Monte Mario ».

* * *

Da quanto è stato esposto in riguardo sia ai presupposti giuridici che alle esigenze di fatto che hanno portato alla stipulazione dell'Accordo dell'8 ottobre 1951, risulta che il Governo italiano è andato incontro alla richiesta della Santa Sede in conformità e nel quadro del nostro ordinamento giuridico e particolarmente degli impegni che lo Stato italiano ha assunto verso la Santa Sede con i Patti Lateranensi dell'11 febbraio 1929, solennemente riconosciuti con l'articolo 7 della Costituzione.

Da questo punto di vista deve perciò ritenersi che si ha nell'Accordo, più che una nuova concessione, l'applicazione del diritto vigente.

III.

La portata effettiva dei privilegi cosidetti extraterritoriali

Durante la discussione in Commissione circa l'approvazione dell'Accordo, fu sollevata obiezione relativamente alla estensione dei privilegi della così detta « extraterritorialità » alle estensioni di terreno contemplate negli articoli 1 e 2 dell'Accordo.

Ma è evidente che, dal momento che è riconosciuto alla Santa Sede il diritto di comunicare direttamente e liberamente col mondo cattolico e con tutti gli Stati, sarebbe non conforme a questo principio il diniego del privilegio della extraterritorialità agli impianti radio che alla Santa Sede occorrono per l'esercizio di quel diritto. Non è ammissibile che il Governo possa esercitare alcuna ingerenza o alcun controllo sul funzionamento delle stazioni radio di cui la Santa Sede ha bisogno di servirsi per l'esplicazione della sua missione nel mondo.

* * *

Il territorio dello Stato della Città del Vaticano è così ristretto da non consentire lo svolgimento delle funzioni di uno Stato in generale e quelle proprie di carattere spirituale ed universale della Santa Sede.

Bisogna qui tenere presente che alla determinazione di un così ristretto territorio si addivenne nel presupposto che tanti servizi del Vaticano potessero venire svolti all'infuori di esso territorio, naturalmente con la libertà e le garanzie all'uopo necessarie. Ciò spiega e giustifica tante provvidenze che riconoscono la extraterritorialità degli immobili destinati ai servizi della Santa Sede.

* * *

Per la questione della quale qui particolarmente ci occupiamo, va rilevato che l'articolo 12, comma 3, del Trattato Lateranense, riafferma l'impegno dell'Italia « a lasciare sempre ed in ogni caso libera la corrispondenza da tutti gli Stati... alla Santa Sede e viceversa », e che indica espressamente, con un inciso, anche gli Stati belligeranti « compresi i belligeranti ».

La libertà di comunicazione è riconosciuta quindi nella maniera più completa. Il Sommo Pontefice ne ha bisogno per tenersi in contatto col mondo cattolico e con tutti gli Stati coi quali può avere interesse, in qualsiasi momento, di comunicare, nell'esplicazione della Sua provvidenziale missione di pace.

Tutti abbiamo potuto vedere l'azione benefica svolta dal Pontefice durante il recente conflitto mondiale. Il ricordo è così vivo e vicino che non occorre spendere parole per metterlo in rilievo.

* * *

Non crediamo necessario diffonderci sul contenuto della « extraterritorialità », per diradare i dubbi e le prevenzioni che talvolta si affacciano ancora in proposito.

Trattammo di questa questione in occasione dell'esame del disegno di legge (divenuto poi legge) relativo alla « ratifica dell'Accordo fra la Santa Sede e l'Italia per una nuova delimitazione della zona extraterritoriale costituita dalle Ville Pontificie in Castel Gandolfo-Albano Laziale, concluso nel Palazzo Apostolico Vaticano il 24 aprile 1948 ».

Rimandiamo a quanto in proposito scrivemmo nella Relazione su tale disegno di legge presentata alla Camera il 23 gennaio 1950 (Documento n. 607-*A*).

Ci limitiamo qui a dire che l'antico concetto della « extraterritorialità » può considerarsi da tempo sorpassato, cosicché la parola, se pur continua ad essere usata, non ha più il significato di prima. L'istituto della « extraterritorialità » oggi non importa che il riconoscimento delle cosidette immunità diplomatiche in riguardo alle persone dei rappresentanti accreditati degli Stati esteri ed alle sedi delle rappresentanze diplomatiche ed all'abitazione dove i diplomatici risiedono; i quali immobili continuano a far parte del territorio dello Stato, essendo stata abbandonata la vecchia finzione giuridica che li considerava *extra territorium*.

Si tratta di diritti speciali, che limitano in qualche modo l'esercizio del potere dello Stato, ma che non intaccano, come poteva avvenire in base all'antica concezione della extraterritorialità, la sovranità nazionale.

L'articolo 15 del Trattato del Laterano, richiamato dagli articoli 1 e 2 dell'Accordo dell'8 ottobre 1951, mentre dispone che gli immobili indicati « godranno delle immunità riconosciute dal diritto internazionale alle sedi degli Stati esteri », dice espressamente in un inciso, sapientemente inserito nella stessa disposizione, « benché facenti parte del territorio dello Stato italiano ».

Né tale situazione giuridica fondamentale subisce variazione da quanto è stabilito nell'articolo 16 dello stesso Trattato, ugualmente richiamato dall'Accordo in esame.

È adunque nell'ambito delle disposizioni degli articoli 15 e 16 del Trattato Lateranense che vanno compresi i privilegi attribuiti alle estensioni di terreno contemplate nell'Accordo, e non in quello più vasto dell'istituto della extraterritorialità come era in passato concepito. Giova comunque notare che gli articoli 1 e 2 dell'Accordo non parlano di « extraterritorialità », ma si riferiscono soltanto ai privilegi specificati negli articoli 15 e 16 del Trattato Lateranense.

* * *

Onorevoli Colleghi ! — Per le ragioni suesposte, mi onoro, a nome della maggioranza della Commissione, di raccomandare alla Camera l'approvazione del disegno di legge n. 2564, riguardante la « ratifica ed esecuzione dell'Accordo fra la Santa Sede e l'Italia per gli impianti radio-vaticani a Santa Maria di Galeria e Castel Romano, concluso nel Palazzo Apostolico Vaticano l'8 ottobre 1951 ».

AMBROSINI, *Relatore*.

DISEGNO DI LEGGE
DEL MINISTERO

ART. 1.

Il Presidente della Repubblica è autorizzato a ratificare l'Accordo fra la Santa Sede e l'Italia per gli impianti radio-vaticani a Santa Maria di Galeria ed a Castel Romano, concluso nel Palazzo Apostolico Vaticano l'8 ottobre 1951.

ART. 2.

Piena ed intera esecuzione è data all'Accordo suddetto a decorrere dalla data della sua entrata in vigore.

DISEGNO DI LEGGE
DELLA COMMISSIONE

ART. 1.

Identico.

ART. 2.

Identico.