

Civile Ord. Sez. U Num. 21541 Anno 2017

Presidente: AMOROSO GIOVANNI

Relatore: BIELLI STEFANO

Data pubblicazione: 18/09/2017

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 24337/2015 R.G., proposto

da

Roberto MIGLIORINI, residente ad Arezzo, località Torrino n. 2, elettivamente domiciliato a Roma, via Quinto Aurelio Simmaco n. 7, presso lo studio dell'avvocato Nicola Neri, che lo rappresenta e difende per procura speciale in calce al ricorso

– ricorrente–

contro

Pontificia Università Lateranense, in persona del legale rappresentante *pro tempore* Monsignor Enrico dal Covolo, con sede a Roma, piazza San Giovanni in Laterano n. 4, elettivamente domiciliato a Roma, via San Pantaleo Campano n. 14, presso lo studio dell'avvocato Alessandro Martini, che lo rappresenta e difende per procura speciale in calce al controricorso

– controricorrente –

per regolamento preventivo di giurisdizione con riguardo



202/17



al procedimento n. 42962 del 2014 R.G. pendente tra le stesse parti davanti al Tribunale ordinario di Roma in funzione di giudice del lavoro.

Udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 7 febbraio 2017 dal Consigliere Stefano Bielli;

lette le conclusioni scritte del Pubblico Ministero, in persona del Sostituto Procuratore generale Giovanni Giacalone, depositate il 10 giugno 2016, che ha chiesto dichiararsi la giurisdizione del giudice italiano o, in via subordinata, escludere detta giurisdizione limitatamente ai profili della domanda relativi alla reintegra del lavoratore;

lette le memorie depositate, rispettivamente, dal ricorrente (corredata del parere *pro veritate* redatto dall'avvocato Ilia Pasquali Cerioli) e dalla controricorrente (datata 24 gennaio 2017);

uditi, all'odierna camera di consiglio, gli avvocati Giovanni Neri (su delega), per il ricorrente, e Alessandro Martini, per la controricorrente.

Rilevato che

con ricorso notificato a mezzo posta il 5-7 ottobre (presso il difensore della causa pendente davanti al Tribunale ordinario di Roma, avvocato Chiara Ammenti) alla Pontificia Università Lateranense (*hinc*: «PUL»), il dottor Roberto Migliorini ha proposto regolamento preventivo di giurisdizione in relazione al giudizio pendente tra le stesse parti davanti al Tribunale ordinario di Roma, in funzione di giudice del lavoro (*hinc*: «Tribunale») al n. 42962 del 2014 del R.G., chiedendo dichiararsi la giurisdizione del giudice italiano, «con vittoria di spese, diritti ed onorari» all'avvocato Nicola Neri «per fattane anticipazione»;

secondo quanto esposto nel ricorso per regolamento preventivo: a) il Migliorini aveva instaurato con la PUL un rapporto di lavoro, quale docente (assistente volontario dal



2006 al 2009; successivi contratti di ricerca; assistente volontario dal 2009 al 2014; supervisione studenti); b) aveva quindi adito il Tribunale, con ricorso iscritto il 24 dicembre 2015 e notificato il 24 dicembre 2015, avanzando varie rivendicazioni lavorative (pag. 3 del ricorso: ordine di reintegra nel posto di lavoro; riconoscimento di differenze retributive e previdenziali; risarcimento del danno) e previamente chiedendo l'accertamento dell'applicabilità a detto rapporto di lavoro della legge italiana in forza dell'art. 73 della legge n. 218 del 1995 e della relativa Convenzione di Roma del 19 giugno 1980 per il periodo successivo al 30 agosto 1995; c) la PUL, nel costituirsi, aveva eccepito il difetto assoluto di giurisdizione, l'improponibilità o l'improcedibilità della domanda (quantomeno in ordine alla domanda di reintegra nel posto di lavoro) ovvero, in subordine, l'applicabilità al rapporto della legge dello Stato della Città del Vaticano, ai sensi del 2° comma dell'art. 52 dello Statuto della stessa PUL, e comunque, in ulteriore subordine, il rigetto nel merito delle domande e «in ogni caso, nel merito, in via riconvenzionale» la condanna del ricorrente al risarcimento del danno;

su queste premesse, il Migliorini, nel ricorso per regolamento, deduce che: a) la proposizione della domanda riconvenzionale implica l'accettazione del giudice italiano; b) in ogni caso, non sussiste il difetto di giurisdizione del giudice italiano, perché l'art. 11 del Trattato Lateranense dell'11 febbraio 1929 tra la Santa Sede e lo Stato italiano, reso esecutivo in Italia dalla legge n. 810 del 1929 – «Gli enti centrali della Chiesa Cattolica sono esenti da ogni ingerenza da parte dello Stato italiano (salvo le disposizioni delle leggi italiane concernenti gli acquisti dei corpi morali) [...]» –, interpretato nel modo meno gravoso per lo Stato vincolato, comporta solo l'esenzione



dall'applicazione del diritto amministrativo italiano e non anche l'immunità dalla giurisdizione italiana; c) nello stesso senso dispongono la Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari del 24 aprile 1963 (sottoscritto e ratificato dalla Santa Sede) e la Convenzione di New York del 2 dicembre 2004 (applicabile, quale *ius cogens*, a tutti i soggetti del diritto internazionale, anche se non sottoscrittori della stessa); d) l'immunità giurisdizionale della Santa Sede può riguardare solo atti costituenti esercizio diretto della potestà d'imperio (*par in parem non habet iurisdictionem*), non quelli di rilievo contrattuale intercorsi con cittadini italiani *iure gestionis vel privatorum*, come le attività patrimoniali degli enti, anche centrali, della Chiesa di cui all'art. 30, primo e secondo comma, del Concordato Lateranense; e) tale conclusione è confermata dall'art. 4 della Convenzione stipulata tra la Santa Sede e l'Italia il 6 settembre 1932, resa esecutiva dalla legge n. 379 del 1933, recante la disciplina delle notificazioni «nei casi in cui possa essere convenuta in giudizio la Santa Sede davanti ai giudici italiani»; f) l'immunità dalle sanzioni penali degli agenti degli enti centrali della Chiesa per reati commessi in zone extraterritoriali deve essere espressamente prevista dalla legge, mentre nella specie tale immunità non è prevista per il reato derivante dalla mancata corresponsione di contributi previdenziali ed assicurativi da parte di tali enti centrali;

con controricorso notificato a mezzo posta il 9-10 novembre 2015, la PUL chiede di dichiarare inammissibile il ricorso o, in subordine, di pronunciare il difetto di giurisdizione del giudice italiano, con vittoria delle spese di lite, perché: a) è incerta la richiesta del ricorrente, essendosi questo limitato a chiedere il difetto della giurisdizione vaticana «in luogo del Giudice Ordinario [...] dichiarando la giurisdizione del giudice civile, sezione

Corte di Cassazione - copia non ufficiale



lavoro» ed avendo perciò omesso di chiarire, da un lato, se insta per l'accertamento della giurisdizione italiana oppure di altro giudice straniero, e, dall'altro, se intende ottenere una sentenza sulla competenza per materia (tra giudice ordinario o, ad esempio, giudice del lavoro); b) la domanda riconvenzionale era stata proposta per il caso di mancato accoglimento dell'eccezione pregiudiziale di difetto di giurisdizione del giudice italiano e, pertanto, non costituisce accettazione della giurisdizione di quest'ultimo giudice; c) la PUL, fondata da Papa Clemente XIV ed avente il titolo speciale di «Università del Papa» (art. 1 dello Statuto), costituisce ente centrale della Chiesa, in quanto il fine istituzionale da essa perseguito (risultante anche dal suo Statuto) risiede nell'esercizio del «magistero morale e di governo spirituale dei fedeli e delle comunità sparse nel mondo» (alla stregua della libertà di svolgere «la sua missione pastorale educativa e caritativa, di evangelizzazione e di santificazione», riconosciuta alla Chiesa dall'art. 2, numero 1, dell'Accordo che porta al Concordato Lateranense del 18 febbraio 1984); d) la medesima PUL, inoltre, è indicata al punto 21 dell'allegato A dell'Accordo Amministrativo per l'Applicazione della Convenzione di Sicurezza Sociale tra la Santa Sede e la Repubblica Italiana del 16 giugno 2000 (ratificata dall'art. 1 della legge n. 244 del 2003), perfezionato con intesa del 15 ottobre 2003, recante un elenco condiviso con lo Stato italiano degli «Enti Centrali della Chiesa e degli Enti gestiti direttamente dalla Santa Sede»; e) alla suddetta PUL, pertanto, quale ente centrale della Chiesa, è applicabile l'art. 11 del Trattato Lateranense del 1929 tra la Santa Sede e lo Stato italiano, da interpretarsi come norma che preserva tali Enti da ogni ingerenza, anche giurisdizionale, dello Stato italiano; f) tale conclusione è confermata sia dalla



connessione dell'attività di assistenza agli studenti o (secondo il ricorrente) di docenza, svolta dal Migliorini, con i fini istituzionali della Santa Sede, sia dalla incidenza della domanda di reintegra e di risarcimento dei danni per licenziamento illegittimo sulle decisioni organizzative di un soggetto di diritto internazionale (in particolare, sugli statuti, ordinamenti generali e regolamento della PUL – per la quale non vige neppure il sistema del concorso ed alla quale non sono attribuiti contributi o sovvenzioni da parte dello Stato italiano – nonché sulla Costituzione Apostolica *Sapientia Christiana*), sia sullo svolgimento del rapporto lavorativo esclusivamente in zona extraterritoriale (tanto che la stessa notifica del ricorso davanti al Tribunale era avvenuta tramite ufficiale giudiziario dello Stato della Città del Vaticano), equiparabile alle sedi diplomatiche di Stati esteri;

con memoria e allegato parere *pro veritate*, il ricorrente indica precedenti giurisprudenziali a sostegno delle sue tesi, precisa la valenza esclusivamente reale (cioè relativa agli immobili) dell'extraterritorialità di cui al Trattato lateranense, sottolinea l'estraneità dell'attività della PUL alle finalità istituzionali della Santa Sede, evidenzia l'equipollenza dei titoli rilasciati dalla facoltà di giurisprudenza della PUL a quelli rilasciati dalla Repubblica italiana, assume l'intervenuta implicita accettazione della giurisdizione italiana a séguito della incondizionata proposizione della domanda riconvenzionale da parte della PUL, afferma la prevalenza sia del diritto costituzionale fondamentale alla tutela giurisdizionale effettiva, sia del diritto internazionale cogente, sia dei diritti previsti dalla Convenzione europea sui diritti dell'uomo nei confronti delle norme di diritto internazionale pattizio bilaterale contenute nel Trattato dello Stato italiano con la Santa Sede, esclude



l'attribuibilità alla PUL della natura di ente centrale della Chiesa ai fini dell'applicazione degli artt. 11 e 27 del Trattato Lateranense, distingue la portata dell'"esenzione dall'ingerenza" di cui al citato art. 11 del Trattato Lateranense dalla vera e propria "immunità dalla giurisdizione";

la controricorrente a sua volta presenta memoria e ribadisce l'inammissibilità del ricorso per difetto di autosufficienza (mancata esposizione dei fatti di causa e delle domande spiegate nei gradi di merito) e per incomprendibilità (non menzionando il giudice italiano e prospettando una questione di competenza per materia del giudice del lavoro), insiste nell'eccepito difetto di giurisdizione del giudice italiano (in quanto la PUL, al pari dell'Università Gregoriana, è un ente centrale della Chiesa cui è applicabile il dovere di "non ingerenza" dello Stato italiano previsto dall'art. 11 del Trattato Lateranense, dati i suoi fini istituzionali, strettamente inquadrati nell'ambito di quelli della Chiesa, e preso atto anche dello scambio di note verbali del 20 luglio 2007 tra lo Stato italiano e la Santa Sede in tema di notificazione di atti tributari, nonché della Convenzione per la Sicurezza Sociale stipulata tra i medesimi soggetti internazionali), ritiene l'immunità dalla giurisdizione un'applicazione del menzionato dovere di non ingerenza (argomentando anche dall'art. 4 del Trattato), sottolinea che la PUL ai sensi dell'art. 15 del Trattato ha sede in un immobile che (a differenza di quello dell'Università Gregoriana) gode delle immunità riconosciute dal diritto internazionale alle sedi degli agenti diplomatici di Stati esteri (ivi compresa l'inviolabilità della sede) e nel quale si è svolto e si è concluso il rapporto di lavoro per cui è causa, evidenzia la conseguente incoercibilità della domanda di reintegra, assume l'inapplicabilità della



disciplina lavoristica italiana ad un rapporto non basato su un contratto ma solo su atti di nomina emanati da un ente pubblico di diritto pontificio e sul Regolamento generale della Curia Romana, sottolinea la mancata adesione della Santa Sede alla Convenzione di New York (la quale esclude l'immunità giurisdizionale per gli atti stipulati *iure privatorum* e comunque applicabile, in forza degli artt. 11 e 26, solo ove gli Stati interessati non convengano diversamente), nega l'applicabilità dell'art. 10 Cost. e delle consuetudini internazionali in luogo del combinato disposto dell'art. 7 Cost. e dei Patti Lateranensi, assume che all'epoca di tali Patti si considerava assoluta l'immunità giurisdizionale dei soggetti sovrani internazionali (senza distinguere tra atti compiuti *iure imperii* e quelli compiuti *iure privatorum*), attrae nell'oggetto della "non ingerenza" di cui all'art. 11 del Trattato anche gli atti compiuti *iure privatorum* (argomentando sia dall'inciso «salvo le disposizioni delle leggi italiane concernenti gli acquisti dei corpi morali», contenuto nel medesimo art. 11, sia dall'esenzione tributaria – prevista dall'art. 17 del Trattato – delle «retribuzioni di qualsiasi natura dovute dalla Santa Sede, dagli altri enti centrali della Chiesa cattolica e dagli enti gestiti direttamente dalla Santa Sede anche fuori di Roma, a dignitari, impiegati e salariati, anche non stabili»), censurava la contraddittorietà della tesi del Migliorini in quanto volta ad ottenere la giurisdizione italiana con riferimento a controversia relativa a compensi non soggetti ad oneri fiscali in Italia;

le parti hanno prodotto vari documenti.

Considerato che

con la questione proposta con il regolamento preventivo, ai sensi dell'art. 41 cod. proc. civ., si chiede di



stabilire se spetti all'autorità giudiziaria ordinaria civile italiana la cognizione della controversia relativa a «rivendicazioni lavorative» (ordine di reintegra nel posto di lavoro; risarcimento del danno da licenziamento illegittimo; riconoscimento di differenze retributive e previdenziali) avanzate da un dipendente della PUL nei confronti di quest'ultima con giudizio instaurato davanti al Tribunale ordinario di Roma in funzione di giudice del lavoro;

le eccezioni preliminari sollevate dalla controricorrente di inammissibilità del ricorso per cassazione ("difetto di autosufficienza"; "incomprensibilità" della domanda) sono infondate e vanno rigettate;

sotto un primo profilo, infatti, il ricorso contiene in misura adeguata ai fini del regolamento sia l'esposizione sommaria dei fatti della causa, sia gli altri dati richiesti dall'art. 366 cod. proc. civ. (in particolare, vengono forniti, nei loro elementi essenziali, i dati della controversia necessari alla definizione della questione di giurisdizione e alla verifica di proponibilità del mezzo, cioè le parti, l'oggetto e il titolo della domanda, il procedimento cui si riferisce l'istanza e la fase in cui esso si trova: *ex plurimis* Cass., Sezioni Unite, n. 10092 del 2015), tenuto conto che l'adeguatezza dell'esposizione richiesta dal suddetto art. 366 cod. proc. civ. va rapportata alla natura e finalità del ricorso e quindi, in caso di ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione, in relazione alla sola questione di giurisdizione da decidere (tra le molte, Cass., Sezioni Unite, n. 1186 del 2013);

sotto un secondo profilo, il tenore complessivo del ricorso rende evidente (senza possibilità di equivoci o incertezze sulla sua comprensibilità) che il Migliorini chiede a queste Sezioni Unite, come sopra accennato, di stabilire se spetti all'autorità giudiziaria ordinaria civile italiana la



cognizione della suddetta controversia pendente davanti al Tribunale (viene in tal modo ribadita la stessa richiesta già prospettata dal ricorrente nel giudizio di merito);

è, poi, palesemente infondato l'assunto del ricorrente, secondo cui la PUL, nel proporre una domanda riconvenzionale davanti al Tribunale, ha accettato la giurisdizione del giudice italiano;

detta domanda riconvenzionale, attinente al merito della causa, è stata infatti chiaramente proposta in linea subordinata al mancato accoglimento della preliminare ed onnicomprensiva eccezione di difetto di giurisdizione del giudice italiano, espressamente sollevata davanti al Tribunale dalla PUL;

tale prioritario rilievo assorbe quello basato sulla giurisprudenza di questa Corte, secondo cui la contestuale proposizione dell'eccezione di difetto di giurisdizione e della domanda riconvenzionale nel primo atto difensivo non implica la necessità di subordinare espressamente la seconda al rigetto della prima, al fine di evitare che l'eccezione sia ritenuta rinunciata, in quanto l'esame della domanda riconvenzionale è di per sé condizionato al mancato accoglimento dell'eccezione di compromesso, essendo la fondatezza di quest'ultima incompatibile con l'esame della prima (*ex plurimis*, Cass. n. 12684 del 2007; n. 26635 del 2011);

occorre pertanto esaminare la sopra indicata questione di giurisdizione posta con il regolamento preventivo;

l'esame della questione esige, in via logicamente prioritaria, di accertare se la PUL rientri tra gli enti centrali della Chiesa Cattolica, i quali, in base all'art. 11 del Trattato Lateranense del 1929 tra la Santa Sede e lo Stato italiano (richiamato, nell'ambito dei «Patti Lateranensi», dal secondo



comma, primo periodo, dell'art. 7 Cost.), «sono esenti da ogni ingerenza da parte dello Stato italiano (salvo le disposizioni delle leggi italiane concernenti gli acquisti dei corpi morali) nonché dalla conversione nei riguardi dei beni immobili»;

la locuzione "esenzione da ogni ingerenza" (o simili) è impiegata in varie disposizioni del Trattato e del Concordato, con significati diversi, che vanno dall'esclusione dell'ingerenza solo amministrativa dello Stato all'esclusione di ogni tipo di ingerenza (artt. 3, 11 del Trattato; artt. 2, comma quinto, 27, secondo periodo del primo comma, 39 del Concordato: le ultime due disposizioni nel testo anteriore all'Accordo del 18 febbraio 1984, ratificato dalla legge n. 121 del 1985);

attengono all'ingerenza amministrativa sia l'art. 39 del Concordato, nella formulazione anteriore all'Accordo del 1984 ("non ingerenza" delle «autorità scolastiche» su Università, Seminari maggiori e minori, accademie, collegi e altri istituti cattolici per la formazione e la cultura dipendenti dalla Santa Sede), sia il comma quinto dell'art. 2 del Concordato ("non ingerenza" delle autorità civili dello Stato italiano sulle collette eseguite nell'interno ed all'ingresso delle chiese nonché negli edifici di proprietà delle autorità ecclesiastiche);

hanno invece un significato più vasto la locuzione "esenzione da ogni ingerenza" di cui all'art. 11 del Trattato e quella, analoga, di "non esplicazione di alcuna ingerenza", impiegata nell'art. 4 del Trattato con riferimento alla Santa Sede nella Città del Vaticano, le quali esprimono, data l'ampiezza della formulazione e la *ratio* delle disposizioni, il generale divieto per lo Stato italiano di esercitare, nei confronti degli indicati enti, funzioni pubbliche autoritative (tra le quali è compreso, tipicamente, l'esercizio della

Sh



giurisdizione) tali da impedire od ostacolare l'esercizio delle funzioni di governo proprie degli enti medesimi (sarà esaminato *infra* l'abrogato secondo periodo del primo comma dell'art. 27 del Concordato, relativo alla "non ingerenza" nei confronti degli «enti di qualsiasi natura gestiti dalla Santa Sede in Italia [...]»);

l'interpretazione del Trattato e, quindi, anche della suddetta espressione «enti centrali della Chiesa Cattolica» (utilizzata per la prima volta con il medesimo Trattato negli artt. 11 e 17, nonché – ma sul punto vedi *infra* – nell'art. 27 del Concordato), va effettuata restrittivamente, in difetto di una norma definitoria espressa (vedi in generale sull'interpretazione restrittiva dei Patti Lateranensi, in quanto incidenti sulla sfera di sovranità di ciascuna delle parti contraenti, Corte costituzionale, sentenza n. 169 del 1971), data la natura internazionale pattizia dell'atto e tenuto conto sia del primo comma dell'art. 7 Cost. («lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani»), sia del principio consuetudinario *par in parem non habet iurisdictionem* (rilevante in forza dell'art. 10, primo comma, Cost.), sia di tutte le altre norme del Trattato stesso (specie degli artt. 2, 3, 4, 7, 13, 14, 15, 16, 17), sia dell'art. 1 dell'Accordo del 18 febbraio 1984, ratificato dalla legge n. 121 del 1985 (riproduttivo del primo comma dell'art. 7 Cost.), sia dell'art. 31 della Convenzione sul diritto dei trattati adottata a Vienna il 23 maggio 1969 e ratificata dalla legge n. 112 del 1974 (che impone di attribuire ai termini del trattato il loro senso ordinario secondo buona fede, nel loro contesto e alla luce dell'oggetto e scopo del trattato stesso);

restano, così, irrilevanti o comunque non conclusive le interpretazioni fornite unilateralmente (o prive di rilievo bilaterale), quali quelle contenute nello Statuto della PUL o

jm



in attestazioni sulla PUL provenienti esclusivamente dalla Santa Sede;

in questa prospettiva, per rendere significativa la nozione in esame, deve valorizzarsi l'aggettivo "centrale" (in contrapposizione, come sembra, a "locale" o "periferico"), che connota tali enti, riferibile anche alla stessa Santa Sede (art. 17 del Trattato: «Santa Sede e [...] altri enti centrali della Chiesa Cattolica»), e occorre ritenere che l'indicato art. 11 del Trattato si riferisca soltanto agli enti che partecipano in modo strettamente e direttamente funzionale all'organizzazione (appunto) "centrale" del governo della confessione religiosa e di culto a carattere universale denominata "Chiesa Cattolica", anche se ubicati al di fuori dei confini della Città del Vaticano: si pensi, al riguardo, non solo agli uffici della Curia romana (ai quali fanno invece esclusivo riferimento, con interpretazione eccessivamente restrittiva, Cass. civ. ,Sezione 1, n. 22516 del 2003 e Cass. pen., Sezione II, n. 41786 del 2015), quali individuati dalla normativa canonistica (canoni 360 e 361 del codice di diritto canonico; art. 1 della Costituzione apostolica *Pastor Bonus*, approvata da Giovanni Paolo II in data 28 giugno 1988), ma anche ad altri enti che presentino ugualmente le indicate caratteristiche (come nel caso, ad esempio, della Conferenza Episcopale Italiana – CEI);

in senso analogo, con riferimento cioè ad organi centrali di governo della Chiesa universale – sia pure al diverso fine di riconoscere le stesse immunità "reali" (o "locali") previste per le sedi degli agenti diplomatici di Stati esteri –, si esprime il primo comma dell'art. 15 del Trattato, là dove menziona edifici «facenti parte del territorio dello Stato italiano» nei quali la Santa Sede «in avvenire riterrà di sistemare altri suoi Dicasteri» (cioè elementi propri della Curia romana), oltre quelli elencati nella prima parte dello

Sh



stesso articolo, tra cui, i palazzi della Dataria, della Cancelleria, del Vicariato;

gli «enti centrali della Chiesa Cattolica» (tra i quali sono compresi, come appena visto, anche i «Dicasteri» della Santa Sede) si differenziano, perciò, dalla piú vasta categoria degli «enti gestiti direttamente dalla Santa Sede» (il citato art. 27 del Trattato distingue chiaramente le due nozioni), dall'ancor piú vasta categoria delle «istituzioni od uffici della Santa Sede» prevista dall'art. 20 del Trattato ai fini dell'esenzione dai diritti doganali e daziari, nonché dall'amplissima categoria degli «enti ecclesiastici civilmente riconosciuti» (legge n. 222 del 1985) e dalla ulteriore categoria delle «istituzioni collegate con la Santa Sede» (artt. 186 della Costituzione Apostolica *Pastor Bonus* sulla Curia romana del 28 giugno 1988: «istituti [...] i quali, pur non facendo parte propriamente della Curia romana, prestano tuttavia diversi servizi necessari o utili allo stesso Sommo Pontefice, alla Curia e alla Chiesa universale ed in qualche modo sono connessi con la Curia stessa»);

di conseguenza, "l'obbligo di non ingerenza dello Stato italiano" riguarda solo i suddetti «enti centrali» ubicati nel territorio dello Stato italiano, specialmente dopo l'abrogazione (con l'art. 13 dell'Accordo del 18 febbraio 1984, ratificato dalla legge n. 121 del 1985) dell'art. 27 del Concordato (il quale prevedeva che erano «liberi da ogni ingerenza dello Stato e da conversione gli altri enti di qualunque natura gestiti dalla Santa sede in Italia nonché i Collegi di missioni») e dopo il decorso del periodo transitorio di vigenza del suddetto art. 27 avente scadenza con l'entrata in vigore della nuova disciplina della materia degli enti e dei beni ecclesiastici, disciplina poi fissata con il Protocollo firmato a Roma il 15 novembre 1984, ratificato dalla legge n. 206 del 1985 (vedi, sul punto, Cass., Sezioni

Sh



Unite, n. 1133 del 2007, n. 16847 del 2011; e ciò, beninteso, sempre ove si escluda che detto art. 27 del Concordato, a differenza dell'art. 11 del Trattato, riguardi solo l'amministrazione di alcuni beni monumentali ceduti alla Santa Sede, dei beni di enti gestiti dalla Santa Sede in Italia e dei beni dei Collegi di missioni e, quindi, ove ci si opponga a quanto invece sostenuto – in base all'interpretazione complessiva dell'intero primo comma dell'articolo, basata sul collegamento del secondo con il primo periodo dello stesso comma – da una parte della dottrina e dal Governo italiano dell'epoca, come affermato dal Guardasigilli Alfredo Rocco in una lettera ufficiale del 1° maggio 1929);

anche l'art. 30, primo comma, del Concordato non disciplina il punto oggetto del presente regolamento, perché riguarda solo la «gestione ordinaria e straordinaria dei beni appartenenti a qualsiasi istituto ecclesiastico od associazione religiosa» escludendo «ogni intervento da parte dello Stato italiano», nonché l'«obbligo di assoggettare a conversione i beni immobili»;

ai fini della qualificazione della PUL come ente centrale della Chiesa cattolica non sono di aiuto né la Convenzione di sicurezza sociale tra la Santa Sede e la Repubblica italiana del 16 giugno 2000, ratificata con legge n. 244 del 2003 (che all'art. 1, comma 1, lettera *h*, distingue tra «Enti centrali della Chiesa Cattolica e [...] Enti gestiti direttamente dalla Santa Sede indicati nell'elenco da allegarsi all'«Accordo Amministrativo di applicazione» di cui all'articolo 34»), né l'Accordo Amministrativo per l'applicazione della Convenzione di sicurezza sociale tra la Santa Sede e la Repubblica italiana con il correlativo allegato A (art. 4, comma 1: «L'elenco allegato *sub* "A" identifica gli Enti centrali della Chiesa Cattolica e gli Enti gestiti direttamente dalla Santa Sede di cui all'articolo 1, comma 1, lettera *h*,

gh



della Convenzione»; allegato A: «Elenco degli enti centrali della Chiesa Cattolica e degli enti gestiti direttamente dalla Santa Sede di cui all'articolo 4, comma 1»);

il riscontrato inserimento della PUL nel predetto allegato A al punto 21, infatti, non solo attiene alla materia specifica della sicurezza sociale (con effetti a questa limitati), ma è del tutto equivoco, perché l'elenco riguarda cumulativamente sia enti centrali della Chiesa cattolica, sia enti gestiti direttamente dalla Santa Sede, senza alcuna indicazione sulla riconducibilità della PUL (come sarebbe essenziale ai fini di causa) all'una o all'altra categoria (anche l'espressione dell'art. 1 dello Statuto della PUL che definisce questa come "Università del Sommo Pontefice" potrebbe ben designare solo un ente "gestito direttamente" dalla Santa Sede);

il richiamo della controricorrente alla "extraterritorialità" dell'immobile in cui svolge la propria attività la PUL (edificio annesso alla Basilica patriarcale di San Giovanni in Laterano, nella piazza San Giovanni in Laterano, n. 4) non è pertinente, perché: a) nonostante le espressioni usate in atti bilaterali dello Stato italiano e della Santa Sede (dove si fa talora uso delle parole «privilegio di extraterritorialità», come nell'allegato II al Trattato richiamato anche dal correlativo «processo verbale» dell'11 febbraio 1929, o «extraterritorialità», come nel punto III dell'allegato al processo verbale del 20 aprile 2006 connesso alla Convenzione tra il Governo della Repubblica italiana e la Santa Sede in materia fiscale, fatta nella Città del Vaticano il 1° aprile 2015, quale elenco degli «Enti della Santa Sede aventi titolo alla notifica per via diplomatica»), tale immobile (al pari degli altri indicati negli artt. 13, 14 e 15 del Trattato) gode solo «delle immunità riconosciute dal diritto internazionale alle sedi degli agenti diplomatici di Stati



esteri», benché facente «parte del territorio dello Stato italiano» (art. 15, primo comma, del Trattato), e dunque gode solo di una “immunità reale” (o locale), riferita esclusivamente all’immobile, non integrante una extraterritorialità in senso proprio e, di conseguenza, non comportante l’assoluta sottrazione ai poteri dello Stato italiano e, in particolare, a quello giurisdizionale (in tal senso, *amplius*, Cass., Sezioni Unite, n. 2291 del 1990); b) l’eventuale excepta incoercibilità della richiesta reintegrazione nel posto di lavoro (per effetto della suddetta “immunità reale”, nei limiti in cui questa sia ancora consentita dal diritto italiano) attiene ad un futuro ed eventuale profilo esecutivo relativo ad una delle domande di merito rivolte al giudice adito e non riguarda perciò, sotto tale aspetto, la giurisdizione cognitiva della causa pendente (ma, sul punto della giurisdizione in caso di domanda di reintegra, vedi, piú in generale, *infra*);

non giovano alla decisione del presente regolamento né l’art. 8 della Convenzione tra il Governo della Repubblica italiana e la Santa Sede in materia fiscale, fatta nella Città del Vaticano il 1° aprile 2015 (Convenzione ratificata dalla legge n. 137 del 2016 ed entrata in vigore il 23 luglio 2016), né il punto II A 32 dell’elenco degli «Enti della Santa Sede aventi titolo alla notifica per via diplomatica» allegato al processo verbale della riunione Santa Sede – Ministero degli Affari del 20 aprile 2006 connesso a detta Convenzione (richiamato dall’art. 7 della Convenzione stessa), in cui è espressamente menzionata la PUL, perché: a) il predetto articolo – nel disporre in ordine, genericamente, «agli enti centrali della Chiesa Cattolica che hanno sede negli immobili indicati negli articoli 13, 14 e 15» del Trattato – dà per presupposta la nozione di «enti centrali» e, pertanto, non concorre a definirla o chiarirla; b) il menzionato punto II A

Sh



32 - nell'indicare nel PUL (in applicazione del punto 2 del processo verbale del 20 aprile 2006) uno dei vari enti aventi titolo alla notifica per via diplomatica di atti di natura tributaria - richiama cumulativamente (nella rubrica generale del punto II) gli 11, 13, 14, 15 del Trattato (cioè enti centrali, enti gestiti direttamente dalla Santa Sede, nonché istituzioni od uffici della Santa Sede comunque aventi sede in immobili con cosiddetto "privilegio di extraterritorialità") e, pertanto, non precisa se si tratta o no di ente centrale della Chiesa Cattolica;

incidentalmente, può altresì osservarsi che perfino l'inclusione della Pontificia Università Gregoriana (ente estraneo all'oggetto del presente giudizio) nel medesimo sopra menzionato elenco richiamato dall'art. 7 della Convenzione in materia fiscale, al punto III Q 103, tra gli «enti centrali della Chiesa non aventi sede nello Stato Città del Vaticano né in zone extraterritoriali (art. 11 del Trattato Lateranense [...])» presenta marcati elementi di equivocità, perché non solo le indicate finalità della Convenzione e dell'elenco sono, come visto, assai limitate (indicazione degli «Enti della Santa Sede aventi titolo alla notifica per via diplomatica» di atti di natura tributaria), ma detta inclusione contrasta anche con la successiva relazione ministeriale (ancorché proveniente dalla sola parte contraente italiana) di accompagnamento al disegno di legge di autorizzazione alla ratifica della medesima menzionata Convenzione del 1° aprile 2015, relazione presentata il 29 settembre 2015 e nella quale si aderisce espressamente alla tesi (peraltro eccessivamente restrittiva, come sopra accennato) secondo cui costituiscono «enti centrali della Chiesa cattolica» esclusivamente quelli della Curia romana e si richiama a sostegno (oltre che la pronuncia di Cass., Sezioni Unite, n. 16847 del 2011) proprio l'ordinanza di Cass., Sezioni Unite,

yh



n. 1133 del 2007, che ha escluso la natura di «ente centrale», appunto, della Pontificia Università Gregoriana;

non è pertinente alla fattispecie, infine, neppure l'art. 16 del Trattato, che, da un lato, prevede per alcuni immobili adibiti ad Università l'immunità da vincoli o espropriazioni per pubblica utilità e da tributi (dunque, non prevede l'esenzione dalla giurisdizione italiana) e, dall'altro, non menziona la PUL tra tali Università;

pertanto, la PUL non rientra tra gli organi centrali di governo della Chiesa cattolica (in quanto non fa parte della Curia romana e comunque non svolge la sopra descritta funzione centrale di governo) e, addirittura, non è neppure menzionata dalla sopra citata Costituzione Apostolica *Pastor Bonus* del 28 giugno 1988, nell'ambito della più generica categoria degli enti «collegati alla Santa Sede»(artt. da 186 a 193);

inoltre, indipendentemente dai precedenti rilievi (cioè, anche ove, per assurdo, la PUL fosse annoverabile tra gli enti centrali di cui all'art. 11 del Trattato), poiché la finalità della «non ingerenza» di cui all'indicato art. 11 è quella di non ostacolare o di non impedire gli atti sovrani di governo della generale organizzazione della Chiesa universale, occorre ritenere comunque soggetta alla giurisdizione italiana la cognizione delle controversie relative agli atti compiuti *iure gestionis* dalla Santa Sede nelle sedi degli enti centrali: ciò in coerenza ed analogia con il tradizionale principio internazionalistico (cosiddetta "immunità ristretta" o funzionale) della esenzione giurisdizionale degli Stati esteri (e dei loro organi, in senso lato) nell'esclusivo ambito delle attività compiute nell'esercizio tipico del loro potere statale (*iure imperii*), esenzione da negarsi, invece, per le attività esercitate *iure gestionis* (sulla sostanziale equiparazione della Santa Sede con gli Stati esteri, nello stesso senso, ex

Sh



plurimis, Cass., Sezioni Unite, n. 7022 del 2016; nonché, con specifico riguardo ad un rapporto di lavoro con la "extraterritoriale" Patriarcale Arcibasilica di San Giovanni in Laterano o di Santa Maria Maggiore, Cass., Sezioni Unite, n. 4909 del 1989 e n. 2291 del 1990, ovvero con l'Opera Romana Pellegrinaggi, ritenuta ente centrale della Chiesa Cattolica, in quanto articolazione del Vicariato e, perciò, della Curia romana, Cass., Sezioni Unite, n. 7791 del 2005);

in base a quanto precede e ritenuto conclusivamente che la PUL non è «ente centrale della Chiesa Cattolica» (nell'accezione moderatamente restrittiva sopra accolta) e che, conseguentemente, il rapporto lavorativo cui fa riferimento il ricorrente (concernente sostanzialmente mansioni di assistente volontario ed ordinario e di "tutoraggio" di studenti) non involge atti compiuti *iure imperii*, deve ribadirsi l'orientamento già espresso da queste Sezioni Unite (*ex plurimis*: ordinanza n. 1133 del 2007, a proposito della Pontificia Università Gregoriana; sentenza n. 16847 del 2011, a proposito del Pontificio Collegio Americano del Nord), secondo cui l'ambito di applicazione dell'art. 11 del Trattato («non ingerenza») non si estende ai rapporti di lavoro instaurati con gli istituti ecclesiastici di educazione ed istruzione (come, nella specie, la PUL);

per la PUL la sopra constatata esclusione della natura sia di ente centrale della Chiesa (e, quindi, della sua soggezione alla «non ingerenza» statale), sia di soggetto sovrano internazionale (o suo organo in senso lato) comporta la non incidenza della eventuale reintegra giudiziale nel posto di lavoro sui poteri organizzativi pubblicistici della predetta Università, che sarebbero, come tali, intangibili dallo Stato italiano;

in particolare, va ricordato che il canone dell'«immunità ristretta», con la correlata distinzione tra atti

yh

Corte di Cassazione - copia non ufficiale



compiuti *iure imperii* o *iure gestionis*, si applica (in ottemperanza alla consuetudine internazionale, in virtù del primo comma dell'art. 10 Cost., ovvero in forza dell'art. 11 della Convenzione fatta a New York il 2 dicembre 2004 e ratificata in Italia dalla legge n. 5 del 2013, ancorché non ancora entrata in vigore, che recepisce detta consuetudine e presuppone l'indicata distinzione) riguarda gli Stati e gli altri enti stranieri quando agiscono come soggetti di diritto internazionale o come titolari di una potestà di imperio nell'ordinamento d'origine, ossia come enti sovrani (*ex plurimis*, Cass., Sezioni Unite, n. 7022 del 2016, n. 19674 del 2014 e le pronunce da queste menzionate, tra cui Cass., Sezioni Unite, n. 10119 del 2006, n. 150 e n. 331 del 1999, n. 2291 del 1990; vedi anche l'art. 2, paragrafo 1, lettera *b*, della Convenzione di New York del 2 dicembre 2004), laddove, nella specie, la PUL non può qualificarsi, per le ragioni già viste né Stato estero né ente sovrano di questo;

ne deriva l'inapplicabilità alla PUL della giurisprudenza di questa Corte, che, in riferimento alla suddetta "immunità ristretta" con enti sovrani esteri ed in presenza di un rapporto lavorativo instaurato *iure privatorum*, afferma la giurisdizione del giudice italiano con riguardo alla sole pretese di carattere strettamente patrimoniale (indennità; differenze retributive), non anche con riguardo a quelle dirette alla reintegra nel posto di lavoro (cosiddetta "tutela reale"), perché queste ultime finirebbero con l'incidere sul potere pubblicistico sovrano relativo all'organizzazione ed all'esercizio delle potestà e funzioni istituzionali dell'ente internazionale (*ex plurimis*, la citata Cass., Sezioni Unite, n. 22744, n. 19674 e n. 9034 del 2014, n. 1981 del 2012, n. 880 del 2007, n. 15620 del 2006; vedi anche l'art. 11, paragrafo 2, lettera *c*, della suddetta Convenzione di New York del 2 dicembre 2004 che esclude la giurisdizione nei

Corte di Cassazione - copia non ufficiale



confronti dello Stato estero e degli enti pubblici ad esso riferibili quando si richieda «l'assunzione, la proroga del rapporto di lavoro o il reinserimento di un candidato»);

né, al fine di escludere la cosiddetta "tutela reale" del lavoratore, può invocarsi, nella fattispecie in esame, l'ultima parte del primo comma dell'art. 15 del Trattato (secondo cui alcuni «immobili» – tra i quali la Basilica patriarcale di San Giovanni in Laterano, «cogli edifici annessi» – «godranno delle immunità riconosciute dal diritto internazionale alle sedi degli agenti diplomatici di Stati esteri»), perché tale disposizione attribuisce solo immunità relative agli "immobili" e alle "sedi", cioè solo "immunità reali", le quali non valgono ad escludere la giurisdizione italiana (non risolvendosi, come già prima osservato, in una extraterritorialità in senso proprio) e non possono tutelare l'esercizio di potestà e finalità pubblicistiche sovrane per definizione assenti in un ente non compreso tra quelli «centrali» della Chiesa cattolica, sia pure avente sede nell'edificio (potestà e finalità, invece, riscontrabili nell'«agente diplomatico»): analogamente, nel senso della limitata portata delle suddette "immunità reali" degli edifici di proprietà della Santa Sede fuori dei confini della Città del Vaticano, vedi, tra le altre, Cass., Sezioni Unite, n. 7022 del 2016, già citata, nonché Cass. n. 11381 del 2012, Cass., Sezioni Unite, n. 13702 del 1992 e n. 1326 del 1989;

è appena il caso di sottolineare che non rileva in proposito l'art. 39 del Concordato nella formulazione anteriore all'Accordo del 1984, perché – come sopra visto – riguarda solo il divieto di ingerenza amministrativa delle «autorità scolastiche» ("non ingerenza" delle «autorità scolastiche» su Università, Seminari maggiori e minori, accademie, collegi e altri istituti cattolici per la formazione e la cultura dipendenti dalla Santa Sede);

SH



occorre dunque affermare (conformemente alle richieste del Migliorini e alle conclusioni formulate in via principale dal P.M.) che la cognizione della controversia spetta alla giurisdizione del giudice ordinario italiano competente per territorio e per materia (nella specie: dell'adito Tribunale), anche in relazione alla domanda di reintegra nel posto di lavoro;

restano assorbite le altre argomentazioni e richieste delle parti;

la pronuncia sulle spese del presente giudizio va rimessa al giudice di merito.

P.Q.M.

La Corte, pronunciando a sezioni unite, dichiara la giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria; rimette la pronuncia sulle spese del presente giudizio al giudice di merito.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio delle

Sh