



diritto & religioni

Semestrale
Anno II - n. 2-2007
luglio-dicembre

ISSN 1970-5301

4



**LUIGI
PELLEGRINI
EDITORE**

Diritto e Religioni
Semestrale
Anno II - n. 2-2007
Gruppo Periodici Pellegrini

Direttore responsabile
Walter Pellegrini

Direttore
Mario Tedeschi

Segretaria di redazione
Maria d'Arienzo

Comitato scientifico

F. Aznar Gil, A. Autiero, R. Balbi, G. Barberini, A. Bettetini, F. Bolognini, P. A. Bonnet, P. Colella, O. Condorelli, G. Dammacco, P. Di Marzio, F. Falchi, S. Ferlito, M. C. Folliero, G. Fubini, M. Jasonni, G. J. Kaczyński, G. Leziroli, S. Lariccia, G. Lo Castro, M. F. Maternini, C. Mirabelli, M. Minicuci, L. Musselli, R. Navarro Valls, P. Pellegrino, F. Petroncelli Hübler, S. Prisco, A. M. Punzi Nicolò, M. Ricca, A. Talamanca, P. Valdrini, M. Ventura, F. Zanchini di Castiglionchio

Struttura della rivista:

Parte I

SEZIONI

Antropologia culturale
Diritto canonico
Diritti confessionali
Diritto ecclesiastico
Sociologia delle religioni e teologia
Storia delle istituzioni religiose

DIRETTORI SCIENTIFICI

M. Minicuci, A. Pandolfi
A. Bettetini, G. Lo Castro,
G. Fubini, A. Vincenzo
S. Ferlito, L. Musselli,
A. Autiero, G. J. Kaczyński,
R. Balbi, O. Condorelli

Parte II

SETTORI

Giurisprudenza e legislazione amministrativa
Giurisprudenza e legislazione canonica
Giurisprudenza e legislazione civile
Giurisprudenza e legislazione costituzionale
Giurisprudenza e legislazione internazionale
Giurisprudenza e legislazione penale
Giurisprudenza e legislazione tributaria
Diritto ecclesiastico e professioni legali

RESPONSABILI

G. Bianco
P. Stefanì
A. Fuccillo
F. De Gregorio
G. Carobene
G. Schiano
A. Guarino
F. De Gregorio, A. Fuccillo

Parte III

SETTORI

Lecture, recensioni, schede,
segnalazioni bibliografiche

RESPONSABILI

P. Lo Iacono, A. Vincenzo

politiche, della tutela dei beni culturali di interesse religioso si sarebbe dovuto introdurre qualche spunto generale di riflessione circa i cambiamenti intervenuti, prima di analizzare le soluzioni del settore: un vuoto che l'A. recupera in parte nelle considerazioni conclusive del testo.

Dell'Intesa si lamenta il linguaggio ancora equivoco circa l'individuazione degli archivi che ricadono nelle previsioni collaborative; ma, insieme, si coglie quanto dissolva alcune "nebbie": circa la definizione degli archivi "storici", nella previsione di interventi programmati, anche se al riguardo permangono incertezze, con la dichiarata volontà di conservare questi beni, per quanto è possibile, nel luogo di origine, con le disposizioni circa la consultazione, per quanto non siano esaurienti, con le diffuse previsioni circa "l'inventariazione" e per quanto si è disposto in merito alla formazione degli "addetti". E, senza dubbio, si tratta di rilievi da condividere, specie se si considerano i timidi esordi collaborativi che si erano disposti nell'Intesa del 1996.

Rimane, comunque, incerta la posizione giuridica di queste intese nella gerarchia delle fonti; e l'A. lo rileva, pur senza adottare una posizione definitiva. I reiterati richiami all'osservanza delle leggi nazionali, operati dall'Intesa del 2000 e, oggi, anche dall'Intesa in materia di beni culturali che, nel 2005, è andata a sostituire l'accordo del 1996, segnalano una portata normativa di carattere regolamentare, per quanto sia categorica la formulazione dell'art. 9 del vigente codice dei beni culturali in ordine all'applicazione della legislazione "negoziata".

Il discorso, quindi, come conclude il testo, è promettente, ma ancora aperto; e credo fermamente, come ho più volte sottolineato, che vada costruito sul dovere di collaborare, più e a preferenza di un ricorso alla rivendicazione di rigidi steccati. In questo senso, peraltro, sembra

si sia opportunamente orientata anche la più recente Intesa per la tutela dei beni culturali di interesse religioso (che in via generale riguarda pure gli archivi, per i quali conferma, con l'art. 2, quanto convenuto nell'intesa del 2000), dove dispone luoghi di dialogo, gerarchicamente ordinati, per la composizione di eventuali dissidi relativi agli interventi sui beni.

Flavia Petroncelli Hübler

F. Cammeo, *Ordinamento giuridico dello Stato della Città del Vaticano*, Libreria editrice Vaticana, Città del Vaticano 2005, pp. 643.

La riedizione anastatica dell'autorevole testo del Cammeo del 1932 è senz'altro una felice iniziativa, perché consente la lettura di uno scritto, da tempo introvabile, che era stato, a suo tempo, richiesto all'A. dalla Santa Sede, con l'intento di assicurare una adeguata e organica esposizione delle leggi promulgate dal nuovo Stato immediatamente dopo la sua costituzione, fatta da chi aveva partecipato alla stesura delle stesse.

La peculiarità dell'opera e la qualità del lavoro, unite al rigore e alla multiforme preparazione giuridica dello studioso, avevano subito coagulato l'attenzione sullo studio del Cammeo; ed era opera dalla quale non si poteva prescindere ove ci si disponesse all'analisi della posizione giuridica del nuovo ente, anche per quanto concerneva le relazioni di carattere internazionale, per quanto l'A. non intendesse privilegiare l'analisi di questo tema. Poi, sia per l'impossibilità di reperire agevolmente il testo, sia in ragione del comporsi dei dibattiti sulla soggettività internazionale della Città del Vaticano rispetto al soggetto Santa Sede, la dottrina si è limitata a citare il testo del Cammeo, senza preoccuparsi di cogliere quanto ancora poteva dire.

L'attuale volume ha, quindi, il merito di consentire una riflessione alla "luce dei

tempi”; e in aggiunta, *ad adiuvandum*, presenta, in appendice, utili integrazioni, redatte da autorevoli autori, su quanto della legislazione vaticana è stato più di recente innovato, seguite da un’ampia bibliografia (raccolta da G. Boni) a supporto di ulteriori ricerche sincroniche e diacroniche.

La riflessione del Cammeo muove con sicuro ed efficace tratto sin dall’introduzione, dove si spiega la peculiarità di un sistema normativo “sufficientemente completo”, nato “di un sol getto”, e capace di porsi, benché “assoluto e rigorosamente confessionale”, in proficue relazioni con “la legislazione puramente laica del Regno d’Italia” e con altri sistemi giuridici civili; di un sistema di leggi che non può avvalersi di lavori preparatori, che ha alla base il diritto canonico e come precisi riferimenti il Trattato del Laterano e il magistero ecclesiastico (al quale l’A., non cattolico, avverte i lettori che intende accostarsi solo quando si renderà necessario, senza che ciò possa significare condivisione o critica).

Con questi strumenti e con una modestia che merita, specie oggi, segnalare, l’A. procede alla stesura di un lavoro che si articola in due libri: il 1° relativo a “l’ordinamento costituzionale”; il 2° su “l’ordinamento amministrativo”; adoperandosi in entrambi a mettere in evidenza come l’assetto legislativo vaticano risponda alle moderne esigenze della teoria generale del diritto, pur assicurando spazio alla peculiarità del sistema. E questo, credo, meriti attenzione anche ai fini dello studio delle successive innovazioni.

L’analisi del diritto pubblico interno, che riguarda “tanto il diritto costituzionale, quanto quello amministrativo”, secondo la pratica del tempo, affronta subito lo scottante problema della personalità giuridica della Chiesa, della Santa Sede e dell’ente Stato, con una premessa storica capace di mettere in evidenza le ragioni politiche e giuridiche che hanno

spinto, e talora convinto, a giustificazioni moniste o pluraliste; e lo fa con una trattazione sobria ed estremamente chiara, attenta alle attese del diritto canonico, dei diritti pubblici statuali e del diritto internazionale. Tutto, ad avviso dell’A., sospinge a evidenziare la centralità della posizione della Santa Sede ai fini delle relazioni interistituzionali e convince ad affermare, per quanto non sia tesi diffusa, che i Concordati si possono ascrivere al rango dei Trattati: rilievi, direi, che, per quanto coevi ai Patti del Laterano, anticipano lo sviluppo delle dinamiche e delle teorie internazional-pubblicistiche.

La rigorosa distinzione, che si rinviene nell’ordinamento vaticano, delle norme che fanno riferimento alla Santa Sede rispetto a quelle relative all’assetto statale ne è ulteriore testimonianza. Queste ultime si preoccupano di assicurare la “visibile” indipendenza della Santa Sede, ma al contempo, ad avviso dell’A., danno vita a un ente statale “senza rapporto con quello antico”. Non si dubita nel testo “che la Città del Vaticano sia uno Stato agli effetti del diritto internazionale ed interno”; ed in tal senso, del resto, è stato voluto e realizzato: per garantire alla Santa Sede, in una società internazionale che riconosce la piena personalità solo ai soggetti Stati, maggiore libertà e sicurezza. Per rappresentare il rapporto tra il soggetto Santa Sede e il soggetto Stato, a livello internazionale l’A. parla di “unione reale”, con esiti assai vicini a quelli che oggi gli internazionalisti intendono quando definiscono la Città del Vaticano uno Stato-mezzo, dal momento che l’A., quasi ad anticipo delle riflessioni giuridiche che amplieranno la categoria dei soggetti internazionali e della prassi operativa della Santa Sede, sottolinea che il Vaticano è Stato “secondo le intenzioni del Trattato e il riconoscimento delle Potenze straniere”, e che in ogni caso agisce la Santa Sede. Del resto, per quanto la dottrina si sia adoperata a coniare definizioni documentate e

inconfutabili, per spiegare la posizione della Città del Vaticano, creata “per tal modo”, ai sensi dell’art. 3 del Trattato del Laterano, è sempre emerso con evidenza che le teorizzazioni, pur nel rispetto dell’economia interna a ciascuna disciplina giuridica, si sono di fatto confrontate con la realtà di un ente che è Stato (di certo per il suo ordinamento interno, per lo Stato italiano e per pressoché tutti i soggetti della comunità internazionale) “per gli speciali fini e con le modalità di cui al Trattato”. Se ciò dia spazio a tesi di sovranità limitata dello Stato della Città del Vaticano, sino a consentire di negarne la soggettività, come più internazionalisti hanno detto e continuano ad affermare, diventa problema di poco rilievo, dal momento che tutti concordano nel ritenere che compete alla Santa Sede, e a lei soltanto, di svolgere le relazioni intergovernative e che, nell’intraprenderle, la stessa Santa Sede si dispone ora come ente di governo della Città del Vaticano, ora *nomine proprio*. Questa realtà, che il Cammeo spiega, per quanto consente lo stato degli studi, con la premessa che lui non è un internazionalista e segnalando che il diritto internazionale non fornisce parametri comportamentali dei soggetti-Stato, né rileva il dato della “neutralità” dello Stato della Città del Vaticano, si è consolidata in oltre 80 anni di vita internazionale, e oggi viene accettata di fatto e di diritto sulla base di uno scambio di note, intervenuto già nel 1957, tra la Segreteria di Stato cattolica e il Segretario generale delle Nazioni Unite.

I primi tre capitoli del Libro I, nell’esaminare queste problematiche, segnalano un’ansia dell’A. a rendere di tutta evidenza la reale sovranità della Città del Vaticano; e se ne comprende la ragione, perché era essenziale che non si creasse una fusione tra il soggetto Santa Sede, pienamente riconosciuto sovrano dal Trattato “come attributo inerente alla sua natura, in conformità alla sua tradizione ed alle esigenze della sua missione

nel mondo”, e il soggetto Stato di nuova istituzione; e ciò, sia pure per distinti motivi, sia ai fini dell’ordinamento canonico, che in riferimento alle relazioni con lo Stato italiano e con gli altri soggetti internazionali. L’analisi, quindi, si diffonde sugli elementi costitutivi dello Stato, sui suoi caratteri e in merito agli organi di governo. Con grande attenzione e cura si sottolinea come l’organizzazione delle fonti legislative (con l’adozione del *Codex*, l’aderenza ai Patti e i rinvii alla normativa italiana), la struttura del sistema di governo, l’assetto della giustizia evidenzino uno Stato pienamente autosufficiente e, allo stesso tempo, in grado di perseguire, con estrema flessibilità, la ragione fondazionale di servizio alla Santa Sede, *ab intra* e *ad extra*. Se talora l’esposizione insiste, con ripetitivi accenti di autodifesa, sulla piena qualifica statutale della Città del Vaticano, le riflessioni sono rigorosamente giuridiche. Molto dallo scritto, ancora oggi, si può trarre a chiarimento di successive affrettate interpretazioni delle clausole del Trattato, specie là dove si segnala che, per quanto tutto il territorio appartenga alla Santa Sede, non si escludono espressioni di proprietà privata, a presidio delle quali opera il rinvio al codice civile italiano (p. 47); e ancora: nelle riflessioni sulla “ordinarietà” dello “scopo”, che rimane ben distinto dalla ragione fondativa (p. 61); con l’analisi dei caratteri fondamentali, molto attenta ai confini del potere assoluto di questa “monarchia elettiva” e al significato del carattere patrimoniale di questo Stato.

L’analisi degli organi dello Stato e dei loro poteri fondamentali, resa nel Titolo II del Libro I, esplora materia oggi in parte riformata, ma pone in chiara evidenza che “nell’ambito dell’S.C.V. vi sono due gruppi ben distinti di affari”: quelli “sia per origine, sia per materia”, propri della Santa Sede e quelli che “attengono al governo della Città del Vaticano”; e di questi si occupa nel dettaglio, con

puntuali osservazioni, specie per quanto concerne lo stato giuridico del personale e l'assetto dell'ordinamento giudiziario (ma al riguardo, stanti le riforme intervenute, non merita entrare nel dettaglio). Con pari cura, il Titolo III espone e spiega l'organizzazione delle fonti del diritto, guardando alle esigenze della coordinazione al diritto canonico e alle potenzialità dei rinvii al diritto italiano, con la cura di rifuggire dalle giustificazioni meramente teoriche, che si era già manifestata nel trattare dei problemi della soggettività dello Stato. Se l'assetto legislativo è oggi mutato (e ne danno la misura gli scritti posti in appendice al testo di Cammeo), rimane interessante la lettura, perché coglie la necessità e l'armonia di un corpo normativo che muove con leggi vaticane, che via via dovranno essere integrate, con il diritto canonico che è alla base del sistema e con leggi italiane il cui uso è destinato a contrarsi; di un sistema che, per quanto è stato creato *ex novo* in tempi molto brevi, dispone circa la consuetudine e il ricorso al giudice per i casi non previsti.

L'ordinamento amministrativo, di cui tratta il Libro II, nel I titolo segue lo schema della manualistica corrente con le relative partizioni (rapporti, soggetti, oggetto, fatti ed atti giuridici, tutela degli interessi); mentre nel Titolo II guarda all'attività dello Stato nelle varie manifestazioni della vita sociale. Qui, indubbiamente emerge il Maestro, con una trattazione scorrevole e piana che spesso assume toni didascalici, meno protesa alla giustificazione delle qualità statuali della Città del Vaticano, primariamente impegnata a segnalare "in relazione ai casi concreti", come lo Stato agisca "per il conseguimento dei suoi fini di ordine e benessere sociale; e tali caratteri, al di là di quanto si è di seguito innovato, continuano a rendere lo scritto del Cammeo di evidente attualità.

L'esercizio dei diritti, con la peculiarità che non esistono diritti politici,

la posizione degli enti ecclesiastici, il possesso di determinati requisiti, le incompatibilità sono spiegati e considerati alla stregua del *Codex* e nelle prospettive della legislazione vaticana, piuttosto limitata in materia, con l'attenta cura di specificare quanto si possa attingere dalle leggi italiane. Parimenti si valutano: l'oggetto dei rapporti giuridici, reso peculiare dal fatto che pressoché tutti i beni di cui lo Stato dispone sono dotazione del Pontefice; i fatti e gli atti giuridici, con i loro specifici requisiti; la tutela dei diritti e degli interessi.

Con riferimento alle attività dello Stato nelle manifestazioni della vita sociale, L'A. segnala come nell'amministrazione interna dello Stato rilevino innanzitutto quelle relative alla vita spirituale, morale e intellettuale, con la tutela della religione anche nelle espressioni della stampa e delle altre manifestazioni del pensiero. Le attività nella vita fisica della società sono organizzate nei termini compatibili con la peculiarità della cittadinanza funzionale. Sufficienti sono le disposizioni in materia di sicurezza pubblica e sanità. Nella vita economica della società, tutti gli interventi sono finalizzati, in primo luogo alla tutela del patrimonio, con un regime di autorizzazioni e di monopolio del commercio, che deve tenere conto anche di essenziali garanzie rese al Regno d'Italia.

I temi sviluppati in appendice al testo del Cammeo prendono avvio con una riflessione di G. Dalla Torre su "L'ordinamento costituzionale vaticano nel suo sviluppo storico" (pp. 483-517), che l'A. svolge esaminando le origini dello Stato della Città del Vaticano e il contributo di Cammeo alla formazione delle basi del suo ordinamento, con rilievi capaci di indirizzare il lettore nell'analisi della I^a Legge fondamentale del nuovo Stato e nell'evoluzione del suo apparato legislativo sino alla più recente importante riforma. Per quanto si tratti di studio necessariamente sintetico, il rapporto tra

i “nuovi eventi” e l’aggiornamento dell’assetto di governo emerge con estrema chiarezza ed efficacia, e segue le linee della dinamica che porta la Santa Sede a farsi punto di riferimento per tutti i popoli e a contrarre l’esercizio diretto delle attività di governo statale. La Legge fondamentale del 2001, specifica l’A., indubbiamente innova l’organizzazione del governo e dell’esercizio delle funzioni giudiziarie, ma nell’intangibile principio che lo Stato della Città del Vaticano è sorto e rimane, così come aveva segnalato lo Jemolo, un ente soggetto “alla pienezza assoluta di potere del Pontefice”, quale strumento di garanzia dell’indipendenza della Santa Sede. Sul piano sostanziale, si conclude, anche questa legge presenta lo spessore di una Costituzione, per quanto non riproduca i contenuti propri che il costituzionalismo moderno ascrive alle Carte fondamentali.

Le fonti normative vigenti e la funzione legislativa trovano spiegazioni nello studio di P.A. Bonnet (pp. 519-566), che segnala come il diritto divino costituisca *un limite insuperabile e un paradigma obbligato*. Lo stretto nesso del diritto vaticano con l’ordinamento canonico, come ha esplicitato Cammeo, non riguarda solo il *Codex* e le Costituzioni apostoliche, presiede anche ai rinvii alla legislazione italiana disposti dalla II Legge fondamentale del 1929. In questa economia e in aderenza alle linee caratterizzanti il nuovo Stato poste dal Trattato del Laterano pena la perdita di identità della Città del Vaticano, anche la nuova Legge fondamentale ha dato forma sistematica alle modifiche via via intervenute, con una linea operativa che vede, ora, maggiori spazi di delega delle funzioni pontificie, ma all’interno di un “orizzonte prelatizio”; e che l’A. segnala nel dettaglio, con opportuni riferimenti a quanto si è anche aggiornato circa i rinvii all’ordinamento italiano ancora oggi disposti.

G. Marrone (pp. 567-594) segnala

le peculiarità dell’organizzazione amministrativa e dell’esercizio del governo vaticani, che fanno costante riferimento ai Patti lateranensi e insieme, come aveva sottolineato Cammeo, alla “scrupolosa adesione alle dottrine politiche e alle nozioni filosofico-giuridiche insegnate dalla Chiesa”; e traccia una sintesi delle novità organizzative più di recente introdotte, che ritiene capaci di mettere comunque in evidenza un assetto di governo “civile” e di “servizio” della Santa Sede.

A conclusione, N. Picardi (pp. 595-616) tratta dell’ordinamento giudiziario, che ha, nel tempo, provveduto a distinguere l’esercizio della giustizia civile dalla giurisdizione meramente ecclesiastica.

Flavia Petroncelli Hübler

M. Canonico, *Il ruolo della giurisprudenza costituzionale nell’evoluzione del diritto ecclesiastico*, Giappichelli Torino 2005, pp. 243.

L’A. affronta un tema di indubbio interesse, che è stato già oggetto di analisi (v., in particolare, A. Albisetti, *Il diritto ecclesiastico nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, nelle tre edizioni della Giuffrè) e sul quale è utile tornare periodicamente, sia perché la Corte costituzionale è più volte intervenuta su numerose problematiche del diritto ecclesiastico, sia perché in relazione ad alcune di queste ha reso decisioni di incisivo rilievo. L’individuazione dei “principi supremi” (operata dalla Corte) e, tra questi, del principio di “laicità” dello Stato, che si pone come caposaldo del sistema democratico per quanto non sia letteralmente espresso nella Carta costituzionale, ha tratto occasione dall’esame della legislazione negoziata e ha impegnato la dottrina, non solo ecclesiasticista, a confrontarsi e ad approfondire il forte dettato della Corte. Molteplici fattispecie a caratterizzazione religiosa, che implicavano correzioni legislative in