



diritto religioni

Semestrale
Anno II - n. 1-2007
gennaio-giugno

ISSN 1970-5301

3

Diritto e Religioni
Semestrale
Anno II - n. 1-2007
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 confessionuali
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

Letture, recensioni, schede,
segnalazioni bibliografiche

RESPONSABILI

P. Lo Iacono, A. Vincenzo

Il Pontefice sovrano dello Stato della Città del Vaticano

ALESSIA VITALONE

1. Natura dello S.C.V. e connessioni con lo Stato Pontificio di epoca tardorisorgimentale

Sin dalla sua istituzione lo Stato della Città del Vaticano è stato oggetto di moltissime analisi da parte della dottrina, e gli aspetti maggiormente approfonditi dagli studiosi hanno riguardato la natura di questo ente alla luce dei principi generali della teoria dello Stato.

Il più delle volte, la peculiare configurazione del territorio, del popolo, e della sovranità vaticani, hanno portato a concludere che questi elementi, costitutivi di ogni entità statuale, si presentano qui in forma così esigua ed comunque anomala al punto di non poter considerare lo S.C.V. uno Stato nel senso pieno del termine, ovvero, uno Stato – comunità¹, ma piuttosto uno Stato – apparato, in ragione della assenza di una popolazione stabile; quando invece si è esaminato il fine dello S.C.V., la maggior parte degli studiosi lo hanno definito uno Stato – fine in considerazione della sua fondamentale funzione di ente strumentale e servente nei confronti della missione della S. Sede.

Altre volte gli studiosi si sono soffermati sulla sua capacità giuridica e d'agire sul piano internazionale, in rapporto a quelle riconosciute alla Santa Sede e talvolta anche alla Chiesa cattolica, ed a fronte delle prevalenti iniziali asserzioni che negavano autonoma soggettività internazionale allo S.C.V., oggi, la dottrina più recente ritiene che, pur con le sue peculiarità, anche lo S.C.V., quando anche dovesse tuttora considerarsi un ente privo del carattere della statualità, debba essere ormai ritenuto vero soggetto di diritto internazionale al pari di altri soggetti non – Stati come l'Ordine di Malta o l'ONU.

¹ Tale è lo Stato che sorge per soddisfare i bisogni della propria collettività ed è caratterizzato dall'elemento della originarietà e persegue fini generali. TEMISTOCLE MARTINES, *Diritto costituzionale*, V ed., Giuffrè, Milano, 1988, p. 163.

Raramente, invece, si è cercato di chiarire l'influenza del diritto canonico nella struttura e nella legislazione dello S.C.V., similmente scarsa attenzione ha suscitato la figura del pontefice nella veste di capo dello Stato e la natura ed il contenuto delle sue funzioni di governo, in collegamento con quelle che allo stesso spettano quale suprema autorità della Chiesa cattolica.

Ciò è dovuto, probabilmente, al fatto che la sovranità dello Stato e la concentrazione dei poteri nella persona del pontefice è un dato normativo, come tale dato per acquisito dalla Conciliazione ad oggi, essendo stato consacrato dalla legge fondamentale I/1929 e ribadito nella legge 26 novembre 2000 attualmente vigente che ha sostituito la precedente.

Per questo motivo, le presenti note si propongono di cercare di esaminare i tratti salienti della sostanza dei poteri di governo che il pontefice esercita nello SCV, e delle eventuali relazioni fra questi e quelli allo stesso spettano quale autorità religiosa, in virtù di quanto dispone il diritto canonico e la dottrina cattolica.

Volendo tentare un breve *excursus* storico relativamente alla nascita dello S.C.V. può ricordarsi che non era intenzione di Pio XI, né dei suoi successori, restaurare un vero dominio temporale in forme analoghe alle precedenti, tanto che lo stesso pontefice, all'indomani della stipula dei Patti lateranensi dichiara, come è noto, di essersi accontentato di una "soluzione francescana". Tuttavia, si possono ugualmente individuare alcuni momenti di collegamento fra Stato pontificio e Stato della Città del Vaticano², attinenti tanto alla identica suprema sovranità pontificia, quanto alla struttura ed alla organizzazione dello Stato³.

² Le considerazioni che seguono tentano di cogliere taluni aspetti di continuità fra lo Stato pontificio e lo Stato vaticano, che non riguardano aspetti propriamente giuridici ma principalmente di carattere storico, giacché che pur essendo indubbio che diverse somiglianze possono essere reperite fra l'antico Stato della Chiesa e lo S.C.V., quest'ultimo è certamente un ente nuovo e diverso che non trae origine dal preesistente Stato Pontificio. Sull'argomento v. per tutti MARIO TEDESCHI, *La condizione giuridica dello Stato della Città del Vaticano*, in Id., *Scritti di diritto ecclesiastico*, III ed., Giuffrè, Milano 2000, p. 156.

³ Questi momenti di continuità fra Stato pontificio e Stato vaticano sul piano storico sussistono pur ove non si voglia risolvere la questione della originarietà dello S.C.V., ovvero della permanenza o meno di un residuo dello Stato pontificio fra il 1870 e il 1929. La soluzione positiva sostenuta soprattutto dagli ambienti di Curia trovava il suo maggiore appiglio di carattere giuridico nella considerazione che le truppe italiane non avevano mai occupato i palazzi apostolici e nella circostanza per la quale anche dopo il 1870 il Pontefice aveva continuato ad esercitare i poteri di giurisdizione inerenti la sovranità temporale, come accadde, ad esempio, nella nota controversia Theodoli/Martinucci. In proposito v. per tutti VINCENZO DEL GIUDICE, *La questione romana e i rapporti fra Stato e Chiesa fino alla Conciliazione*, Edizioni dell'Ateneo, Roma, 1947.

Relativamente invece ai profili più strettamente canonistici, le maggiori similitudini individuate dalla dottrina fra lo Stato pontificio e lo S.C.V. riguardano il fatto che entrambi possono considerarsi beneficio della S. Sede in quanto ufficio centrale della Chiesa cattolica ed hanno, almeno per parte degli

Quanto al primo aspetto, viene ribadita la condizione del pontefice, che tanto nel vecchio quanto nel nuovo Stato pontificio ricopre la duplice veste di sovrano spirituale e monarca temporale. Anche le finalità di questi enti sostanzialmente coincidono. Sia lo Stato pontificio che lo S.C.V. devono la propria esistenza al fatto di essere mezzo e strumento della sovranità spirituale della S. Sede. Come tali sono entrambi sottoposti a quella pienezza dei poteri del pontefice che, trovando per il diritto canonico origine nelle divine disposizioni, non può soffrire limitazioni di sorta⁴.

La coincidenza del proprio fine e della identica suprema sovranità pontificia costituiscono, sotto il profilo costituzionale, il maggiore momento di collegamento fra Stato pontificio e S.C.V.

Altre similitudini possono essere tracciate sia per quanto riguarda le fonti del diritto, sia per quanto concerne l'assetto dei poteri e delle funzioni dello Stato.

Così tanto nello Stato pontificio quanto nello S.C.V. pur provvedendosi con leggi proprie a disciplinare i vari aspetti della organizzazione politica e della vita dello Stato, rilievo preminente ha, per rinvii diretti o indiretti, il diritto canonico⁵.

studiosi, nel campo internazionale una personalità giuridica distinta sia da quella della Chiesa che da quella della S. Sede, in proposito v. MARIO PETRONCELLI, *La Santa Sede e lo Stato della Città del Vaticano*, in *Rivista di diritto internazionale e di scienze sociali e discipline ausiliarie*, 1932, p. 193.

⁴ Tali osservazioni sono state sviluppate con particolare riferimento allo S.C.V. da ARTURO CARLO JEMOLO, *Carattere dello Stato della Città del Vaticano*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1929, p. 193.

⁵ Solo per fare un esempio, poco prima della promulgazione dello *Statuto fondamentale degli stati della Chiesa*, Pio IX con Motu proprio del 12 giugno 1847 istituì un Consiglio dei ministri, presieduto dal cardinale segretario di Stato e costituito da altri sei cardinali, fra cui il camerlengo, con il compito, attraverso deliberazioni, per altro meramente consultive finché non approvate dal sovrano, di dirigere i vari ministeri in cui si articolava l'organizzazione statale, ed in particolare di trattare tutto quanto riguardava l'interesse generale dello Stato, comprese le nuove leggi e i regolamenti generali, nonché l'interpretazione degli stessi (par. XVII). Nel proemio del documento il pontefice spiega che è suo “principale desiderio conoscere con sicura speditezza quello che ... richegga l'utilità e il bene dei popoli la cui felicità è al nostro *sacerdotale imperio* raccomodata ... sicchè udito il parere di alcuni venerabili nostri fratelli cardinali di S. R. C. ... ordiniamo e decretiamo ...”.

Similmente, in data 14 ottobre 1847 Pio IX emanò un Motu proprio con il quale provvide a costituire ed organizzare una Consulta di Stato, presieduta da un cardinale presidente coadiuvato da un cardinale vice presidente e composta da ventiquattro consultori provenienti dalle varie province dello Stato, per altro non tutti scelti all'interno dell'ordine clericale, con il compito, anche in tal caso, attraverso deliberazioni meramente consultive, di coadiuvare la pubblica amministrazione in diversi settori, fra i quali la compilazione delle leggi e dei regolamenti amministrativi. Nel proemio di questo documento il pontefice dichiara “...una popolazione quando è ispirata dalla *religione*, quando è affezionata al suo principe, ... accoglie il beneficio e ne palesa la gratitudine ... confidando dunque nel *divino aiuto* ... abbiamo ordinato ed ordiniamo ...”, Entrambi questi documenti sono reperibili in *Raccolta delle leggi e disposizioni di pubblica amministrazione dello Stato Pontificio*, cit., I, Roma, 1848.

Sia il vecchio che il nuovo Stato si presentano come una monarchia assoluta ed elettiva, retta dalla suprema autorità della Chiesa cattolica. Simili sono anche, almeno per quanto riguarda i primi anni di vita dello S.C.V., ovvero, prima che intervenissero diverse consistenti modifiche alle sei leggi fondamentali del giugno 1929, le attribuzioni dei cardinali, sia *sede plena* che in periodo di *sede vacante*. Lo stesso, grosso modo, può dirsi per le attribuzioni del cardinale Segretario di stato e per alcune funzioni dei tribunali della Curia romana che oltre a competenze esclusivamente canonistiche esercitano in entrambi gli ordinamenti anche funzioni inerenti la sfera temporale⁶.

Esaminando, seppur brevemente, questi aspetti, si può notare che nello S.C.V. il Sommo pontefice è titolare della pienezza dei poteri legislativo, esecutivo e giudiziario (art. 1 L. I/29), similmente nello Stato pontificio è riservata al Pontefice la sanzione e promulgazione di tutte le leggi ed ogni giustizia emana dal sovrano ed è in suo nome amministrata⁷ (proemio ed art. 1 par. 3 dello *Statuto fondamentale degli stati della Chiesa*)⁸.

Tuttavia, nonostante il sommario richiamo di queste similitudini fra l'organizzazione ed il funzionamento dello Stato pontificio e dello S.C.V., e nonostante il fatto che lo Stato pontificio fosse espressamente definito da Pio IX “Stato della Chiesa” e chiaramente costituito per l’indipendenza del suo Capo (proemio dello Statuto)⁹, sembra, in realtà, che l’influenza del diritto

⁶ In dottrina v. fra gli altri FEDERICO CAMMEO, *Ordinamento giuridico dello stato della Città del Vaticano*, Bemporad, Firenze, 1932, *passim*, ma soprattutto pp. 33-34; FRANCESCO RUFFINI, *Lo Stato della Città del Vaticano*, in *Scritti minori*, I, Giuffrè, Milano, 1936, p. 319.

⁷ In dottrina v. fra gli altri ANGELO ARA, *Lo statuto fondamentale dello Stato della Chiesa. 14 marzo 1848*, rist., Milano, Giuffrè, 1969 pp. 201-202.

⁸ Il testo dello *Statuto fondamentale per il governo temporale degli stati di S. Chiesa*, 14 marzo 1848 può leggersi in *Raccolta delle leggi e disposizioni di pubblica amministrazione dello Stato Pontificio*, cit., vol. II, Roma, 1849, pp. 29-49. Il rinvio al diritto canonico, quale fonte di legittimità di ogni potere e di ogni determinazione nel governo dello Stato e conseguentemente la posizione sovrana del pontefice, qui emergono chiaramente nel proemio, ove Pio IX, a fronte di diverse concessioni, fra le quali, principalmente, l’istituzione di due consigli, uno da lui nominato, l’altro composto da cittadini provenienti da ogni parte dello Stato, secondo una forma di elezioni opportunamente stabilita, con il compito di proporre le leggi alla approvazione sovrana, dichiara di voler mantenere intatta la propria autorità, oltre che negli affari per i quali lo statuto non dispone, in particolare per quanto riguarda tutto quanto è congiunto con la religione e la morale cattolica, “affinché la Chiesa e la S. Sede non patiscano nessun danno alla propria libertà e non si abbia mai a violare la religione che il Pontefice ha il dovere di predicare a tutto l’universo”.

⁹ Il fine dello Stato pontificio di essere al servizio della Chiesa e della S. Sede, analogamente allo S.C.V., costituisce, come accennato, un motivo ricorrente presente spesso nel proemio di atti normativi di vario rango ed efficacia, e risalta anche in specifiche disposizioni tese a riaffermare questa finalità, piuttosto che quella del progresso della collettività per la quale solitamente si costituisce ed esiste uno Stato. Così ad es. gli artt. 18 e 19 del *Regolamento organico, amministrativo, disciplinare e*

canonico dalla quale discende la supremazia del pontefice anche nella sfera temporale, sia più incisiva nella Città del Vaticano.

Solo per fare un esempio, mentre l'art. 4 dello Statuto dello Stato pontificio, in conformità, forse, ad un principio di legalità maggiormente operante, che in qualche modo sembra circoscrivere il potere di giurisdizione del pontefice nel campo secolare, dispone che “Non saranno istituiti tribunali o commissioni straordinarie: ognuno … sarà giudicato dal tribunale espressamente determinato dalla legge, innanzi alla quale tutti sono uguali”, invece, nello S.C.V., quasi a voler rimarcare il primato di giurisdizione del pontefice, espressione di disposti di diritto divino, sintetizzato nel noto principio *“Prima Sedes a nemine judicatur”*, l'art. 17 della legge I/29 dispone che “In qualunque causa civile e penale … il Pontefice può deferire l'istruttoria e la decisione ad una commissione speciale, anche con facoltà di pronunciare secondo equità e con esclusione di qualsiasi ulteriore rimedio”.

Da queste sommarie e brevi osservazioni circa le connessioni rintracciabili fra Stato pontificio e Stato vaticano e sulla sostanza dei poteri che in entrambi fanno capo al pontefice se ne potrebbe dedurre che, pur senza dover analizzare la connessa questione della presunta continuazione dello Stato pontificio dopo il 1870 o l'opposta teoria della c.d. “resurrezione degli Stati”¹⁰, sia in un caso che nell'altro la sovranità pontificia e la somma dei poteri nei quali questa si estrinseca appartengono alla struttura ‘costituzionale’ dello Stato, della quale costituiscono un carattere insopprimibile.

Per questo, la posizione di vertice del pontefice nel governo dello Stato può ritenersi, similmente a quanto accadeva nell'antico Stato della Chiesa, direttamente dipendente e discendente dalla sua funzione di suprema autorità della Chiesa cattolica, tale che, probabilmente, essa sussisterebbe nella sua pienezza anche ove le leggi e le altre disposizioni fondamentali dello S.C.V. nulla disponessero al riguardo.

penale per le Guardie di pubblica sicurezza nei dominii della Santa Sede, 31 gennaio 1850, in *Raccolta delle leggi, decreti, ordinanze e regolamenti dello Stato romano e delle leggi e regolamenti locali della città e provincia di Bologna incominciando dal 24 novembre 1848*, vol. IV, Roma, 1950, pp. 34-119, prevedevano che all'atto della immissione nel ruolo delle guardie di pubblica sicurezza, l'interessato doveva prestare giuramento sul Vangelo nei seguenti termini “Io giuro innanzi a Dio onnipotente e sul mio onore di bene e fedelmente servire la Santa Sede ed il Sommo Pontefice mio legittimo sovrano; di obbedire ai miei superiori in tutto quanto riguarda il servizio della Santa Sede medesima e di Sua Santità…”.

¹⁰ V. in proposito GIUSEPPE FERROGLIO, *Lo Stato della Città del Vaticano e la c.d. resurrezione degli Stati*, in *Studi in onore di V. del Giudice*, I, Giuffrè, Milano, 1953, pp. 313-340.

2. Lo S.C.V. quale presidio terreno per la missione religiosa del Romano Pontefice

Come è noto, la finalità della costituzione dello S.C.V. di garantire alla suprema autorità della Chiesa cattolica la libera esplicazione della sua missione spirituale risulta consacrata nello stesso Trattato, ove la S. Sede riconosce che la Città del Vaticano sorge per gli speciali fini e con le modalità di cui al presente Trattato (art. 3), ovvero, per assicurarle quanto le occorre per provvedere con la dovuta libertà ed indipendenza al governo della Chiesa cattolica in Italia e nel mondo (art. 26).

Nondimeno, pur essendo stato creato in funzione di uno scopo squisitamente religioso, si può osservare che lo S.C.V. è stato organizzato, fin dal suo sorgere, in forme in qualche modo analoghe a quelle degli altri Stati europei contemporanei, così come si può notare dalle sei leggi organiche, emanate da Pio XI lo stesso giorno dello scambio delle ratifiche degli Accordi lateranensi. A questo primigenio nucleo normativo, nel tempo, si sono affiancate molte altre norme di rango primario e subordinato, emanate dai pontefici e dalle altre autorità competenti, tanto che la dottrina in proposito ha parlato di una “incontestabile propensione di istituti e di norme”¹¹.

Conseguentemente si analizzeranno, pur se sommariamente, in primo luogo, alcuni punti delle leggi emanate da Pio XI il 7 giugno 1929 allo scopo di regolare gli aspetti fondamentali della vita del nuovo Stato¹², per cercare di individuare gli aspetti salienti della natura e del contenuto dei poteri di governo del pontefice. Successivamente si tenterà di mettere in rilievo le principali modifiche normative intervenute in questo settore, dalla Conciliazione ad oggi.

La prima di queste leggi, denominata appunto legge fondamentale I/1929 pone diverse norme di grande rilievo per l’aspetto in esame, disciplinando gli

¹¹ GIANLUIGI MARRONE, *Struttura legislativa fondamentale dello Stato della Città del Vaticano: note introduttive*, in *Bollettino di informazioni parlamentari*, 2, 1986, p. 7. L’A. spiega che in alcuni casi ciò è stato forse dovuto anche alla volontà di dare attuazione al nuovo fenomeno statale con misure “alla grande”, a fronte dei giudizi severi sulla effettiva consistenza, non solo a livello giuridico, dello S.C.V., come quello di Benedetto Croce, che definiva la Città del Vaticano un giocattolo bambinesco di Stato temporale, *ivi*, p. 18.

¹² Legge fondamentale della Città del Vaticano, 7 giugno 1929 n. I, legge II/1929 sulle fonti del diritto, legge III/1929 sulla cittadinanza ed il soggiorno, legge IV/1929 sull’ordinamento amministrativo, legge V/1929 sull’ordinamento economico, commerciale e professionale, legge VI/1929 sulla pubblica sicurezza. I testi di queste leggi possono essere repertati in *AAS Suppl.* 1 (1929), 8 giugno 1929, pp. 1 ss. ed anche in WINFRIED SCHULZ, *Leggi e disposizioni usuali dello Stato della Città del Vaticano*, I, Roma, 1981.

organi costituzionali del nuovo Stato, la loro composizione ed attribuzioni¹³. La stessa disposizione di apertura può considerarsi la sintesi di tutto lo spirito che la anima, disponendo che “il Sommo Pontefice, sovrano dello Stato della Città del Vaticano, ha la pienezza dei poteri legislativo, esecutivo e giudiziario. Durante la Sede vacante gli stessi poteri appartengono al Sacro Collegio il quale dovrà emanare disposizioni legislative solo in caso di urgenza e con efficacia limitata alla durata della vacanza, salvo che siano confermate dal Pontefice successivamente eletto”.

Secondo i successivi artt. 3 e 4 al pontefice è riservata la rappresentanza dello Stato per mezzo della Segreteria di Stato, nei confronti degli Stati esteri per la conclusione dei trattati e per i rapporti diplomatici. Così come gli è riservata l'approvazione dei bilanci e dei conti consuntivi dello Stato; per l'art. 9 il potere giudiziario è delegato ad appositi organi che lo esercitano in suo nome. Infine, gli artt. 5 e 6 prevedono la possibilità di delegare l'esercizio della funzione legislativa per singole materie ed oggetti ad un organo apposito all'uopo costituito, il governatore, al quale viene delegato in via ordinaria l'esercizio del potere esecutivo, eccettuati gli atti riservati al pontefice e quelli che il medesimo creda di avocare a sé.

In ogni caso il disposto dell'art. 2 sottolinea che resta riservata al pontefice la pienezza dei poteri che gli spettano in relazione agli organi ed ai tribunali della Sede apostolica secondo le disposizioni del *codex*, allo stesso modo dipendono direttamente dal pontefice l'Amministrazione dei beni della S. Sede, e l'Amministrazione speciale della S. Sede.

Come si vedrà più diffusamente in seguito, le principali funzioni di governo sono esercitate direttamente dal pontefice, in altri casi vengono delegate ad organi *ad hoc* appositamente istituiti come il governatore¹⁴, oppure già esistenti ed appartenenti ai vertici del governo della Chiesa cattolica, come nel caso dei poteri del collegio cardinalizio in periodo di sede vacante, o di quelli spettanti alla Rota ed alla Segnatura apostolica nel settore giudiziario.

Risultando così profonda la compenetrazione, almeno nei suoi momenti

¹³ GIANLUIGI MARRONE, *op. cit.*, p. 6.

¹⁴ La legge I/1929 negli artt. 10 e 11 oltre ad attribuire funzioni di governo dello S.C.V., soprattutto relative all'amministrazione della giustizia, a strutture facenti parte della Curia romana, come la Rota romana e la Segnatura apostolica, istituisce cariche *ad hoc* di natura prevalentemente laicale, sempre di nomina e revoca pontificia, fra le più importanti oltre a quella già citata del governatore, figurano il consigliere generale dello Stato, con compiti appunto consultivi verso il pontefice ed il governatore, il giudice unico con competenza per il giudizio di primo grado delle cause civili, il tribunale di prima istanza per le cause civili al di fuori della competenza del giudice unico e per quelle penali quando relative a delitti; uno o più funzionari amministrativi, nominati dal governatore, per giudicare sui reati contravvenzionali. Di questi aspetti si tratterà più diffusamente in seguito.

essenziali, fra la struttura del nuovo Stato e gli istituti del diritto canonico, si può comprendere anche perché la legge fondamentale non provveda all'organizzazione degli organi supremi di governo ma la presupponga, rinviando implicitamente appunto al diritto canonico, ad esempio per tutto quanto concerne la figura e le attribuzioni del pontefice, del collegio cardinalizio durante la *sede vacante*¹⁵, ed alle strutture appartenenti ai vertici del settore giudiziario.

Così, ad esempio, se pur lo S.C.V. vede nel corso degli anni accrescere l'importanza del ruolo dei cardinali nella gestione dello Stato, almeno in epoca immediatamente successiva alla Conciliazione, il loro potere in periodo di *sede vacante*, al pari di quanto dispone il diritto della Chiesa, risulta fortemente ridimensionato in ossequio, evidentemente, all'origine sacramentale del potere nella Chiesa¹⁶.

Come accennato, rinvio indiretto al diritto canonico si ha anche per l'organizzazione e le funzioni di altri organi facenti parte della Curia romana che ora acquisiscono anche funzioni di carattere temporale, come i tribunali della Sede apostolica¹⁷.

Proprio relativamente al settore giudiziario, si nota qui una speciale commistione norme canoniche e norme secolari e quindi fra le competenze di giudici specificamente creati per lo S.C.V. ed altre affidate ai tribunali della Curia romana.

La giustizia in materia civile è distribuita fra il giudice unico, il tribunale di prima istanza – che alcuni casi funziona come giudice dell'impugnazione nei confronti delle sentenze del giudice unico, e la Rota in sede d'appello, è prevista inoltre la possibilità del rimedio straordinario del ricorso alla Segnatura apostolica.

Come accennato, secondo gli artt. da 9 a 12 della stessa legge, all'amministrazione della giustizia in materia penale provvedono in primo grado uno o

¹⁵ L'art. 1 comma 2 della legge I/29, in sostanza, dispone che durante la *sede vacante* il collegio cardinalizio esercita i poteri di sovranità temporale, ma con il limite di non poter emanare disposizioni legislative se non in caso di urgenza e con effetto non oltre la durata della vacanza, a meno che non siano confermate dal pontefice successivamente eletto a norma delle sacre costituzioni.

¹⁶ Relativamente alla natura dei poteri spettanti al collegio cardinalizio durante la *sede vacante*, v. per tutti ANGELO MARIA PUNZI NICOLÒ, *La Curia durante la sede vacante* in *La Curia romana nella Cost. Ap. "Pastor Bonus"*, Città del Vaticano 1990, pp. 156-159.

¹⁷ DONATO DONATI, *La Città del Vaticano nella teoria generale dello Stato*, CEDAM, Padova, 1930, p. 17. L'A. in proposito mette in rilievo anche che le leggi dello S.C.V. vengono pubblicate in un apposito supplemento degli *Acta Apostolicae Sedis*, circostanza che indica che sia la S. Sede come tale ad emanarle, ma nell'esercizio di una potestà collaterale e secondaria rispetto alla sua potestà essenziale, ma pur sempre servente rispetto a quest'ultima.

più funzionari amministrativi nominati dal governatore per le contravvenzioni, ed il tribunale di prima istanza per i delitti. Quando le sentenze sui reati contravvenzionali sono appellabili giudice dell'impugnazione è il presidente del tribunale di prima istanza, escluso, per altro qualsiasi ulteriore rimedio. Le impugnazioni contro le sentenze del tribunale di prima istanza si propongono alla Rota. Anche in campo penale è prevista la possibilità del rimedio straordinario del ricorso alla Segnatura apostolica, la quale esercita inoltre il potere disciplinare sul personale giudiziario.

La successiva disposizione riserva la nomina e revoca del personale giudiziario al pontefice.

La distribuzione delle competenze fra i giudici è operata dalla legge sulle fonti del diritto, la quale precisa, però, all'art. 15, che per la procedura nei giudizi civili si osservano in quanto applicabili le norme del codice di diritto canonico¹⁸.

Come si può notare, si ha una pressoché totale concentrazione della titolarità dei poteri nelle mani del pontefice, al quale è difatti riservata la nomina e revoca della gran parte delle cariche di governo e giurisdizionali dello Stato, e le cariche di vertice, ad eccezione del governatore e del consigliere generale dello Stato¹⁹, sono ricoperte da organi di natura prelatizia.

¹⁸ Sulla struttura, competenza e procedura degli organi giudiziari vaticani in epoca immediatamente successiva alla Conciliazione, v. fra gli altri, FEDERICO CAMMEO, *op. cit.*, p. 161; FRANCESCO ROVELLI, *L'ordinamento interno dello Stato della Città del Vaticano*, in *Chiesa e Stato. Studi storici e giuridici per il decennale della Conciliazione tra la S. Sede e l'Italia*, II, Giuffrè, Milano, 1939, p. 65; S. ROMANI, *L'ordinamento giudiziario e la procedura nello Stato della Città del Vaticano*, in *Il monitoro ecclesiastico*, 1931, pp. 328-334.

¹⁹ Si può forse dubitare della circostanza per la quale dal fatto che cariche di governatore e di consigliere generale dello Stato fossero normativamente affidate a laici se ne debba dedurre che l'amministrazione dello S.C.V. non avesse, tanto nel 1929 quanto in seguito, impronta fortemente confessionale, in quanto, il consigliere generale dello Stato non godeva di poteri deliberativi, ma meramente consultivi, e la figura del governatore, nei decenni immediatamente successivi alla sua istituzione è stata progressivamente esautorata delle sue funzioni, tanto che, come si vedrà meglio in seguito, è divenuta con il tempo vacante, per essere poi sostituita da una Commissione cardinalizia.

3. Le fonti del diritto interno vaticano: riaffermazione legislativa della sovraordinazione del diritto canonico rispetto alle altre fonti normative e della posizione suprema del pontefice nel governo dello Stato

Nelle leggi organiche emanate il 6 giugno 1929 e soprattutto nella legge II/1929 sulle fonti del diritto possono rintracciarsi i principali legami dell'ordinamento giuridico dello S.C.V. con il diritto canonico e con la posizione di preminenza che questo riserva al successore del primo degli apostoli²⁰.

Alcune norme poste da questa legge sono in proposito di fondamentale rilevanza, fra queste, l'art. 1 secondo il quale “Sono fonti principali di diritto oggettivo nello Stato della Città del Vaticano: a) il *codex iuris canonici* e le Costituzioni apostoliche; b) le leggi emanate per la Città del Vaticano dal Sommo pontefice e da altra autorità da lui delegata, nonché i regolamenti legittimamente emanati dall'autorità competente”.

Questa ora citata può ritenersi la normativa cardine che segna la subordinazione dell'ordinamento interno vaticano al diritto canonico, ma questa dipendenza del diritto interno vaticano dal diritto della Chiesa può cogliersi, grosso modo, in tutte le fonti di rango primario emanate dal pontefice o dalle altre autorità competenti dalla Conciliazione ad oggi.

Così, ad esempio, la legge IV del 1929 sull'ordinamento amministrativo²¹ mette bene in rilievo il potere supremo spettante al pontefice nella direzione dello Stato, analogamente a quello che gli spetta nella Chiesa cattolica, disponendo che è a questi riservato il potere di annullare in qualunque tempo i provvedimenti di qualunque autorità amministrativa contrari alle leggi o ai regolamenti generali o speciali (art. 2 comma 1).

La legge LI/1969 sul governo dello Stato della Città del Vaticano dispone all'art. 1 che il Sommo pontefice esercita i poteri legislativo ed esecutivo per mezzo di una commissione di cardinali nominati per un quinquennio. La norma successiva prescrive che nelle sue funzioni la commissione sia coadiuvata da un delegato speciale, al quale spetta l'esercizio del potere esecutivo ed ogni altra attribuzione, esclusa quella di emanare regolamenti, che le norme previgenti riservavano al governatore, carica ormai da tempo vacante²².

²⁰ In dottrina, nel ripercorrere le principali modifiche normative intervenute nell'ordinamento giuridico interno dello S.C.V. dalla Conciliazione ad oggi, giustamente si è messo in rilievo che questa legge pur di fondamentale importanza è stata spesso trascurata negli studi dedicati a questo argomento, v. per tutti MARIO TEDESCHI, *La condizione giuridica dello Stato della Città del Vaticano*, cit., p. 152.

²¹ Questa legge si occupa principalmente di indicare i requisiti per l'assunzione della carica di Governatore e di consigliere generale dello Stato. Vengono inoltre espressamente indicate le competenze del Governatore da esercitarsi personalmente, fra le quali quelle in materia di legislazione delegata, di emanazione dei regolamenti e di conclusione di accordi con le autorità pubbliche romane (art. 5).

Così, mentre la legge fondamentale del 1929 affidava, ma solo durante il periodo di sede vacante, l'esercizio dei poteri di governo dello Stato al collegio cardinalizio, nel 1969 l'esercizio di quello legislativo e quello amministrativo vengono delegati in modo stabile e definitivo – salva sempre la loro titolarità spettante al pontefice e salva sempre la sua facoltà di riservare a sé qualunque questione – ad una apposita Commissione cardinalizia.

Infine, la Nuova legge fondamentale per lo Stato della Città del Vaticano, emanata il 26 novembre 2000, che va a sostituire la legge I/1929²³, riconferma la titolarità della pienezza dei poteri legislativo, esecutivo e giudiziario al pontefice, l'affidamento degli stessi durante la *sede vacante* al collegio cardinalizio, con gli stessi limiti in ordine al potere legislativo già posti nel 1929 e la delega per il loro esercizio alla pontificia commissione, mentre l'esercizio del potere esecutivo non è più affidato al delegato speciale della commissione, ma al cardinale presidente della stessa.

Sempre in conformità con quanto previsto già nel 1929 questa legge attribuisce al pontefice la rappresentanza internazionale dello Stato, esercitata per mezzo della Segreteria di Stato.

Quanto infine alla rappresentanza legale dello Stato essa è delegata al cardinale Segretario di Stato, compatibilmente con la posizione sovrana del Pontefice.

Ovvero, in definitiva, il governo dello S.C.V. è stato sin dal suo sorgere, ed ancor più nel corso del tempo, organizzato, attraverso un complesso sistema delegazione, ad una numerosa serie di organi, ai quali viene conferito l'esercizio di molti dei poteri pontifici. Poteri che però restano pur sempre nella titolarità del Pontefice e che, anzi, in tempi odierni risultano sempre più concentrati per suo volere in organi di natura prelatizia e non laicali.

Ne consegue che, allo stesso modo che nel 1929 quanto oggi, la fonte ed origine di ogni potere e funzione dalla quale dipende l'intera organizzazione dello Stato resta nelle mani del pontefice, ciò, probabilmente, tanto in ossequio alla forma di Stato dello S.C.V. quale monarchia assoluta che ha nel sovrano la causa ed il limite di ogni potere, quanto in attuazione del principio canonistico del primato della S. Sede, diretta espressione dei disposti

²² PAOLO VI, *Legge sul governo dello Stato della Città del Vaticano*, 24 giugno 1969, in WINFRIED SCHULZ, *op. cit.*, pp. 325-327. In dottrina v. fra gli altri GIANLUIGI MARRONE, *Struttura legislativa fondamentale dello Stato della Città del Vaticano*, cit., pp. 3-23; GIUSEPPE DALLA TORRE, voce *Vaticano (Stato della Città del)*, cit., p. 5; dello stesso A. v. anche *L'ordinamento giuridico vaticano e il diritto canonico*, in *Winfried Schulz in memoriam*, Frankfurt am Main, 1999, pp. 157-172; ALESSANDRO GENTILI, *Brevi note sull'ordinamento giuridico dello Stato della Città del Vaticano fino al 1983*, in *Apollinaris*, LXV, 1992, pp. 715-742.

del diritto divino, nucleo essenziale del diritto canonico, fonte principale di diritto, nello Stato.

Questo fenomeno di connessione fra ordinamento vaticano ed ordinamento canonico non solo sul piano normativo ed ordinamentale, ma anche strutturale, in qualche modo assume rilievo non solo sul piano interno, ma anche nei rapporti esterni dello S.C.V. ed in particolare in quelli con lo Stato italiano, soprattutto nei casi in cui un determinato ente svolge attività che in qualche modo si riverberano nel nostro territorio.

In proposito la dottrina²⁴ ha chiarito che le difficoltà maggiori consistono nel distinguere, in tali casi, a quali norme occorra fare riferimento, se a quelle del Trattato, oppure del Concordato, od infine a quelle dettate dal nostro legislatore in materia di enti, italiani o stranieri²⁵.

Il problema si pone in particolar modo per gli “enti centrali della Chiesa”, per i quali l’art. 11 del Trattato lateranense garantisce che “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”²⁶.

²³ La letteratura sull’argomento è molto ampia, solo per fare qualche esempio v. CARLO CARDIA, *La Nuova legge fondamentale dello Stato della Città del Vaticano*, in *Ius ecclesiae*, 2, 2001, pp. 311-346; JUAN IGNACIO ARRIETA, Nota a *La nuova legge fondamentale dello Stato della Città del Vaticano*, 26 novembre 2000, in *Ius ecclesiae*, 2, 2001, pp. 250-257; CELESTINO MIGLIORE, *I motivi della revisione della Legge fondamentale*, in *Ius ecclesiae*, 2, 2001, pp. 293-301; GAETANO LO CASTRO, *La Legge fondamentale nella pubblicistica contemporanea*, in *Ius ecclesiae*, 2, 2001, pp. 303-310; GIUSEPPE DALLA TORRE, *L’attività giudiziale nello Stato della Città del Vaticano e la Legge fondamentale*, in *Ius ecclesiae*, 2, 2001, pp. 347-367; GIORGIO CORBELLINI, *La legge fondamentale e la struttura del Governatorato*, in *Ius ecclesiae*, 2, 2001, pp. 369-387; GIUSEPPE DALLA TORRE, *La nuova legge fondamentale dello Stato della Città del Vaticano*, in *Archivio giuridico*, 1, 2002, pp. 2-44.

²⁴ GIUSEPPE DALLA TORRE, voce *Vaticano (Stato della Città del)*, cit., p. 11.

²⁵ Basti pensare alla confusione in cui a volte sembra cadere la giurisprudenza italiana, allorché, chiamata a risolvere controversie inerenti i rapporti di lavoro di cittadini italiani, dipendenti di enti in vario modo collegati con la S. Sede, proposte contro le rispettive amministrazioni, talora confonde le finalità istituzionali della S. Sede quale supremo organo di governo della Chiesa universale, da quelle che alla stessa spettano quale autorità di vertice dello S.C.V., arrivando in alcuni casi ad una sovrapposizione, anzi ad una identificazione di tali attività. In proposito v. fra le altre Cass. Sez. Un. Civ. 28 settembre 1985 n. 4727, in *Il diritto ecclesiastico*, 2, 1985, pp. 565-570; in epoca più recente v. Trib. Roma, 17 febbraio 1998, in *Il diritto ecclesiastico*, 3, 1998, pp. 443-449, per il quale “le finalità primarie di religione e di culto ... indubbiamente costituirebbero esercizio della sovranità da parte dello Stato della Città del Vaticano”, ed ancora, le “finalità primarie e di religione e di culto della Chiesa cattolica che sole possono beneficiare dell’esenzione in questione costituendo espressione della sovranità dello Stato della Città del Vaticano”, *ivi*, p. 446.

²⁶ L’opportunità di distinguere gli enti vaticani da quelli centrali della Chiesa, quindi, ha la sua *ratio* soprattutto nel determinare il regime giuridico applicabile agli uni oppure agli altri nei rapporti con lo Stato italiano. Enti vaticani sarebbero quelli che traggono vita nell’ordinamento giuridico

Si tratta di enti che possono o meno avere sede nello S.C.V. nel quale, dunque, instano oltre a strutture ed enti di chiara matrice vaticana, anche organismi nati per la Chiesa universale, ma che talvolta svolgono funzioni anche per lo Stato vaticano²⁷.

Sono note le difficoltà interpretative cui ha dato luogo la dizione “enti centrali della Chiesa” contenuta nell’art. 11 del Trattato, trattandosi di concetto estraneo alla terminologia canonistica, e per la quale gli studiosi hanno offerto le soluzioni più disparate, sia restringendola al concetto di “Curia romana in senso ampio”, sia dilatandola oltre la categoria degli enti supremi di governo della Chiesa universale²⁸.

Forse, l’interpretazione preferibile è quella che li considera una categoria di soggetti più ampia rispetto alla Curia romana, e che quindi comprende anche altre strutture oltre ai dicasteri ed i vari uffici costitutivi della S. Sede in senso ampio²⁹. Spesso poi, questi enti centrali possono partecipare anche a funzioni di governo per lo S.C.V., si pensi, solo per fare un esempio, oltre al pontefice, anche alla Segreteria di Stato, oppure all’Amministrazione del patrimonio della sede apostolica³⁰.

Certamente nello S.C.V. esistono organismi afferenti all’ordinamento vaticano, in quanto istituiti e funzionanti per l’esclusivo interesse dello Stato,

dello S.C.V. ed il loro regime giuridico in Italia è quello previsto per gli enti stranieri. Invece, gli enti centrali della Chiesa cattolica sono soggetti alla specifica disciplina prevista per essi nel Trattato (artt. 11, 15, 16 e 17), prevedente immunità assolutamente non ipotizzabili nel caso degli enti stranieri. GIUSEPPE DALLA TORRE, voce *Santa Sede ed enti centrali della Chiesa*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XIII, Torino, 1997, p. 596.

²⁷ La letteratura sulla connessa questione del regime giuridico degli immobili extraterritoriali della S. Sede posti in territorio italiano è molto ampia. Per altro, affrontata, sia dalla dottrina che dalla giurisprudenza, sulla base di interpretazioni e soluzioni quanto mai variegate ed eterogenee. Per una ricostruzione recente ed attenta della complessa problematica, contenente anche una catalogazione aggiornata degli immobili, v. CATIA DAQUANNO, *La condizione giuridica degli immobili extraterritoriali della Santa Sede*, in *Archivio giuridico*, 3, 2004, pp. 319-373.

²⁸ Per il primo orientamento v. per tutti CARLO CARDIA, *Principi di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 250. Per la seconda opinione v. JUAN IGNACIO ARRIETA, *La Radio vaticana e la condizione di ente centrale della Chiesa*, in *Ius ecclesiae*, 2, 2002, p. 603; in senso conforme, ADRIANA CHIRICO, *Il “caso” di Radio Vaticana: il diritto alla salute e i diritti della Chiesa*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1, 2003, p. 700, per la quale all’atto della stipula dei Patti lateranensi la dizione di “enti centrali” fu appositamente introdotta per non limitare gli spazi di libertà della Chiesa entro una determinata soglia, ma al contrario per incrementarla.

²⁹ GIUSEPPE DALLA TORRE, voce *Santa Sede ed enti centrali della Chiesa*, cit., p. 594.

³⁰ Più che il criterio topografico, ovvero basato sul luogo dove si trova la sede dell’ente, la dottrina per cercare di distinguere gli enti vaticani da quelli con maggiore probabilità costituenti gli “enti centrali della Chiesa” ha adottato principalmente il criterio teleologico-funzionale, ovvero basato sull’analisi delle principali funzioni e scopi dell’ente.

come ad esempio il Governatorato e le varie strutture operative nelle quali questo si articola³¹.

Eppure, proprio questa affermazione perde parte della propria validità nel momento in cui si confrontino la disciplina legislativa da un lato e il comportamento e le affermazioni delle autorità vaticane d'altro lato.

La stessa Pontificia commissione, collegio cardinalizio cui già nel 1939 il pontefice aveva delegato l'esercizio del potere legislativo, e che oggi risulta essere la maggiore struttura di governo dello Stato immediatamente dopo il pontefice³², in una questione sottoposta alla cognizione del giudice italiano, nello svolgere le proprie difese, ha sostenuto che, ai sensi della vigente normativa di diritto canonico, essa deve considerarsi rientrante fra “gli organi centrali della Chiesa cattolica”³³ e che come tale deve ritenersi tutelata della garanzia di non ingerenza da parte dello Stato italiano riconosciuta dall'art. 11 del Trattato a favore degli enti centrali della Chiesa cattolica³⁴.

Sono così stati classificati enti vaticani tutti quelli che svolgono prevalentemente non funzioni di governo per la Chiesa in senso stretto, ma compiti strumentali e di servizio a tale governo, che la Cost. Ap. *Pastor bonus* raggruppa fra le “Istituzioni collegate alla S. Sede”, come ad es. la Biblioteca apostolica Vaticana, l'Archivio segreto vaticano, la Tipografia vaticana, la Libreria editrice vaticana, la Fabbrica di San Pietro, l'Osservatore romano, la Radio vaticana ed il Centro televisivo vaticano. Ma in particolare per gli ultimi tre organismi le opinioni degli studiosi mostrano una qualche discordanza. Sull'argomento v. fra gli altri, SETTIMIO CARMIGNANI CARDI, *Curia romana e Stato della Città del Vaticano*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1, 1988, pp. 139-171; PAOLO CAVANA, *Sui limiti della giurisdizione italiana nei confronti degli organi dello S.C.V. (ovvero sulla statualità di quest'ultimo)*, in *Il diritto ecclesiastico*, 3, 1998, pp. 449-465.

³¹ L'art. 1 della vigente *Legge sul governo dello Stato della Città del Vaticano*, all'art. 1 sotto la rubrica “Il Governatorato” dispone che esso “è costituito dal complesso degli organismi destinati all'esercizio del potere esecutivo nello Stato della Città del Vaticano e – nei limiti derivanti dalla loro specifica condizione giuridica – nelle aree di cui agli artt. 15 e 16 del Trattato lateranense”.

³² V. Per es. l'art. 1 della *Legge sul governo dello Stato della Città del Vaticano* 24 giugno 1969 cit., l'art. 3 della *Nuova legge fondamentale* 26 novembre 2000, ed infine l'art. 2 della vigente *Legge sul governo dello Stato della Città del Vaticano* cit., che in sostanza, ribadisce che il cardinale presidente della pontificia commissione assicura il governo dello Stato, impartendo le direttive necessarie per la sua organizzazione generale e definendo gli indirizzi dell'amministrazione statale.

³³ Tribunale di Roma, ordinanza 17 febbraio 1998, in *Il diritto ecclesiastico*, 3, 1998, pp. 445-446. Sull'argomento v. PAOLO CAVANA, *op. cit.*, pp. 449-465.

³⁴ Difficoltà interpretative simili sono state suscite dalla recente e nota vicenda di Radio Vaticana, per la quale si rimanda alla copiosa letteratura sull'argomento, solo per fare qualche esempio, v. MICHELE SIMONE, *La Radio Vaticana dopo la sentenza della Cassazione. Intervista al Prof. Dalla Torre*, in *La civiltà cattolica*, 2, 2004, pp. 283-292; GIANFRANCO MACRÌ, *Brevi considerazioni sulla vicenda della radio vaticana in seguito alla recente sentenza della prima sezione penale della Suprema Corte di Cassazione*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 3, 2003, pp. 611-621; ADRIANA CHIRICO, *op. cit.*, pp. 683-709; FRANCESCO FINOCCHIARO, *La Radio Vaticana, la giurisdizione italiana e la Costituzione*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1, 2002, pp. 41-44; JUAN IGNACIO ARRIETA, *La Radio vaticana e la condizione di ente centrale della Chiesa*, cit., pp. 599-607.

Se è vero che il termine di “enti centrali della Chiesa” indica una serie non individuata ed attualmente non meglio identificabile di enti che godono del regime privilegiato previsto dal Trattato, tanto che nella categoria è stato fatto rientrare dalla giurisprudenza italiana anche lo IOR, e se è vero che per quanto attiene alla sua origine e alla sua intima natura, il potere nella Chiesa ha aspetti per nulla o difficilmente rapportabili alle realtà istituzionali delle comunità civili³⁵, bisogna ad ogni modo considerare che tanto gli enti vaticani, quanto quelli centrali della Chiesa cattolica sono comunque soggetti al governo ed al controllo del pontefice, al quale, in ultima analisi i loro atti possono essere imputati, tanto nella veste di monarca temporale, quanto in quella di sovrano spirituale.

Per questo, se gli atti di governo della Santa sede e dei suoi enti centrali o vaticani possono avere riflessi nell’ordinamento italiano, allora, a fronte di un più volte paventato intervento unilaterale dello Stato italiano sull’art. 11 del Trattato lateranense in sede di denuncia di incostituzionalità della norma³⁶, quanto meno per contrasto con i principi supremi dell’ordinamento costituzionale dello Stato³⁷, sarebbe auspicabile che dalle due Parti si convenisse di procedere ad un accordo interpretativo di questa disposizione, almeno per determinare positivamente l’estensione della categoria degli enti centrali della Chiesa ed il contenuto dell’impegno italiano di non ingerenza³⁸, ovvero, in definitiva, il preciso ambito ed i limiti di autonomia di questi enti.

Tuttavia, si potrebbe anche considerare il fatto che, sebbene non definita normativamente la categoria di enti centrali della Chiesa, restano ferme le acquisizioni consolidate nella moderna scienza giuridica per cui, in nome del principio della sovranità dello Stato italiano nel proprio territorio, tali enti e le loro attività, anche istituzionali, svolte in tutto o in parte in Italia, non si sottraggono dal rispetto delle leggi italiane, prime fra tutte le norme penali³⁹.

³⁵ ANGELA MARIA PUNZI NICOLÒ, *Gli enti nell’ordinamento canonico*, Padova, CEDAM, 1983, p. 181.

³⁶ V. per es. le ordinanze del 26 novembre e 2 dicembre 1987 del giudice istruttore presso il Tribunale di Milano, per il quale l’interpretazione all’epoca avanzata dalla Cassazione dell’art. 11 del Trattato, relativamente alla questione dello IOR implicava il riconoscimento di una immunità penale senza la previsione dei necessari limiti oggettivi e soggettivi. In proposito v. SERGIO LARICCIA, nota a *Corte di Cassazione, sez. V pen., 17 luglio 1987 n. 1634*, cit., p. 131.

³⁷ SERGIO LARICCIA, nota a *Corte di Cassazione, sez. V pen., 17 luglio 1987 n. 1634*, cit., p. 136.

³⁸ CARLO CARDIA, *Le prospettive di riforma*, in *Queste istituzioni*, 1982, p. 30.

³⁹ Analogo è l’orientamento giurisprudenziale ormai consolidato in tema di rapporti di lavoro svolti negli immobili godenti del privilegio della extraterritorialità, e quindi in Italia, per la S. Sede o per lo S.C.V., quando l’attività dell’ente non è coincidente con le finalità primarie ed istituzionali della

4. Segue. Il potere supremo del pontefice nella direzione dello Stato

Come accennato, in una qualche analogia con il potere supremo spettante per diritto divino alla S. Sede in senso stretto quale suprema istituzione della Chiesa cattolica, l'intero impianto normativo vaticano, sia originario sia vigente, riconosce al pontefice un ruolo fondamentale nella sovranità, organizzazione e direzione dello Stato⁴⁰.

Sin dall'inizio, nella persona del pontefice è concentrata la pienezza dei poteri legislativo, esecutivo e giudiziario, così enunciava la legge I/29, ugualmente viene ripetuto nella nuova legge fondamentale emanata il 26 novembre 2000.

La legge fondamentale attualmente in vigore non ripete che al pontefice resta riservata la pienezza dei poteri relativamente a tutto quanto concerne i tribunali ed organi della Sede apostolica, ed altre importanti strutture direttamente inerenti il governo della Chiesa universale, fra le quali, ad esempio, l'Amministrazione dei beni della S. Sede (ora Amministrazione del patrimonio della Sede Apostolica). Ciò probabilmente è dovuto al fatto che questi enti ormai trovano nella disciplina canonica, in particolare nelle costituzioni apostoliche di riforma della Curia romana susseguitesi dalla Conciliazione ad oggi, il fondamento normativo di diritto canonico per il riconoscimento dei pieni poteri pontifici nella direzione ed organizzazione dei medesimi.

A tal proposito si è anche sostenuto che, poiché lo S.C.V. è strumento e mezzo della sovranità spirituale della S. Sede e poiché secondo il diritto della Chiesa la pienezza dei poteri del pontefice poggia sul diritto divino, l'instaurazione in questo Stato di un regime in cui tali poteri trovassero dei limiti costituirebbe sovertimento del principio essenziale della origine divina dei poteri pontifici⁴¹.

Chiesa o della Città del Vaticano ed in presenza del concorrente requisito che le funzioni del dipendente non siano direttamente espressione dei fini dell'organizzazione cui appartiene. In proposito v. per tutti, Cass. Sez. Un. Civ. 28 settembre 1985 n. 4727.

⁴⁰ La letteratura coeva alla stipulazione dei Patti lateranensi che ha cercato di approfondire le tematiche sollevate dalla costituzione dello S.C.V. è molto ampia, tuttavia per lo più essa si occupa del rapporto giuridico che lega la S. Sede al nascente Stato e conseguentemente della questione della posizione che a questi enti si può riconoscere sul piano internazionale, in relazione alla quale sono ormai famose la "teoria monista" e la "teoria dualista" della soggettività internazionale dello S.C.V. e della S. Sede.

Trattazioni di carattere generale e sistematico sull'ordinamento giuridico interno dello Stato della Città del Vaticano e sul ruolo in esso spettante al Pontefice sono invece meno numerose, oltre a quelle già citate v. anche MARIANO D'AMELIO, *L'ordinamento giuridico dello Stato della Città del Vaticano*, in *Giurisprudenza italiana*, IV, 1932, coll. 136-139.

⁴¹ ARTURO CARLO JEMOLO, *Carattere dello Stato della Città del Vaticano*, cit., p. 193.

La *plenitudo potestatis* del pontefice proclamata già nel 1929 anche nell'amministrazione della giustizia, in ossequio al noto principio, *prima Sedes a nemine iudicatur* risulta ulteriormente ribadita, oltre che nei modi cui si è accennato in precedenza, anche da altre disposizioni presenti nelle leggi organiche del 7 giugno 1929, ma che possono ritenersi ancora oggi vigenti.

Così, l'art. 16 della legge fondamentale, prevedeva, pur nel rispetto di determinate condizioni meglio specificate in altre norme, fra le quali l'osservanza di termini di decadenza dalla conoscenza del provvedimento, la possibilità della proposizione di un “ricorso in via di giustizia” in base al quale chiunque ritenendo leso un proprio diritto o interesse da un atto amministrativo poteva reclamare al Sommo pontefice per il tramite del Consigliere generale dello Stato⁴².

Similmente, l'art. 2 della legge IV del 1929 sull'ordinamento amministrativo, contemplava un “ricorso in via di grazia”, per il quale, in sostanza – e senza la necessità del rispetto delle condizioni fissate per la proposizione del ricorso in via di giustizia – al pontefice era riservato il potere di annullare in qualunque tempo i provvedimenti di qualunque autorità amministrativa contrari alle leggi o ai regolamenti generali o speciali⁴³. Egli poteva inoltre

⁴² Sull'argomento v. Pio CIPROTTI, *Qualche particolare aspetto dell'attività giudiziaria nello Stato della Città del Vaticano*, in *Dilexit iustitia*, Città del Vaticano, 1984, p. 598. L'A. spiega che si tratta di un ricorso proponibile, a differenza della normale azione giudiziaria, anche quando l'interessato riconosca che l'atto amministrativo non è viziato né sotto il profilo sostanziale né sotto quello procedurale, e riconosca quindi che si tratta di un atto non illegittimamente lesivo di un diritto, ma desideri ugualmente tutelare un proprio interesse che risulterebbe in qualche modo pregiudicato dagli effetti del provvedimento.

⁴³ Si tratta evidentemente di un potere esercitabile anche nei confronti degli atti del governatore, che all'epoca poteva ritenersi la massima autorità governativa vaticana. A questo proposito la dottrina ha sollevato l'interrogativo se gli atti del governatore, organo direttamente dipendente dalla S. Sede, potessero considerarsi imputabili direttamente al pontefice, e conseguentemente non essere soggetti ad impugnativa, tranne logicamente l'ipotesi di atto compiuto in eccesso rispetto ai poteri delegati. Per la soluzione affermativa, basata su quanto similmente avviene in diritto canonico per gli atti direttamente imputabili alla S. Sede in senso stretto, in virtù del principio *prima Sedes a nemine iudicatur* posto dal can. 1556 del *cic* 17, v. FRANCESCO ROVELLI, *op. cit.*, p. 59.

Tuttavia, bisogna forse considerare che l'analogia con il concetto di S. Sede in senso stretto, non sembra esprimere esattamente il rapporto intercorrente fra pontefice e governatore, il quale piuttosto può, in certo modo, maggiormente avvicinarsi a quello intercorrente fra S. Sede in senso stretto ed in senso lato. Ciò in quanto i dicasteri della Curia romana pongono in essere atti in nome del pontefice in virtù di una potestà ordinaria vicaria, ma, come è noto, non tutti i loro atti sembrano essere direttamente imputabili al pontefice quali espressione di potestà suprema. Può ricordarsi, infatti, che le decisioni più importanti in materia esecutiva o giudiziaria sono, tranne specifiche eccezioni, sottoposte all'approvazione del pontefice. A loro volta, i provvedimenti del governatore, pur anch'essi discendenti direttamente dal potere conferito dal pontefice, sono esercitati per sua delega, così come dispone l'art. 5 della legge I/29, verso il quale, per il successivo art. 7 della stessa legge, il governatore è direttamente responsabile. Di tali attività, quindi, il governatore risponde

in ogni tempo revocare o riformare i provvedimenti inopportuni o pregiudizievoli all'interesse pubblico, salva, se avessero generato diritti nei terzi, la corresponsione di una equa indennità⁴⁴.

A tal proposito, come accennato in precedenza, la dottrina ha osservato che l'interesse pubblico nello S.C.V. andrebbe identificato non propriamente in quello della esigua e temporaria popolazione vaticana, ma piuttosto nell'interesse della S. Sede come autorità religiosa, e quindi in definitiva, nell'interesse della Chiesa cattolica⁴⁵.

Infine, come sinè già cercato di illustrare, un'ultima disposizione formulata nell'art. 17 della legge I/1929 riconosceva al pontefice il potere, in qualsiasi causa civile e penale ed in qualsiasi stadio o grado della medesima, di deferire l'istruttoria e la decisione ad una particolare istanza, anche con facoltà di giudicare secondo equità e con l'esclusione di qualsiasi ulteriore gravame⁴⁶.

La vigente legge fondamentale riproduce una norma analoga nell'art. 16 e si chiude con una disposizione secondo la quale questa nuova normativa sostituisce integralmente la legge I/29 ed abroga tutte le disposizioni con essa contrastanti. Allo stesso modo l'attuale legge sul governo dello Stato promulgata il 16 luglio 2002 dispone, in una norma di chiusura, l'abrogazione di ogni norma contrastante con la nuova disciplina ed in particolare della previgente legge LI/69.

Tuttavia è da ritenere che se pur non espressamente riformulati nelle leggi

sempre al pontefice, conseguentemente i suoi provvedimenti non paiono essere direttamente ed immediatamente imputabili al sovrano.

In questo senso potrebbe anche sostenersi l'esistenza di una duplice natura, canonica e secolare delle strutture di governo dello S.C.V. Il sovrano è tale proprio perché è la suprema autorità della Chiesa cattolica, ed esercita un potere temporale che trova la sua giustificazione ed il suo scopo nel garantire il libero esercizio del ministero spirituale, rispetto al quale rimane secondario e subordinato. Il governatore, invece, al pari di altri organi, soprattutto quelli appartenenti al settore giudiziario, pur esercitando poteri pontifici è titolare di una carica laica ed esercita funzioni di natura prettamente secolare, dell'esercizio dei quali egli è sempre responsabile avanti al pontefice.

⁴⁴ Sull'argomento v. PIO CIPROTTI, *op. cit.*, p. 599.

⁴⁵ Secondo le teorie costituzionalistiche, in linea generale l'interesse pubblico è un interesse che si riferisce alla collettività organizzata nello Stato o che riguarda lo Stato stesso. Nella Città del Vaticano, invece, il potere sovrano è riconosciuto alla S. Sede per l'adempimento della sua alta missione nel mondo. Ma se la S. Sede esiste esclusivamente in funzione degli interessi della Chiesa cattolica, e non per gli interessi delle persone che le sono soggette nello S.C.V., l'interesse pubblico nello S.C.V. non può essere inteso come nelle altre organizzazioni statali, quanto piuttosto come interesse della suprema autorità della Chiesa. FRANCESCO ROVELLI, *op. cit.*, p. 58.

⁴⁶ In proposito v. PIO CIPROTTI, *Nota al Nuovo ordinamento giudiziario dello Stato della Città del Vaticano*, in *Apollinaris*, 1987, pp. 372-374. Trattasi di potere più volte esercitato dai Pontefici, sia in corso di causa che in sostituzione del processo vero e proprio.

attualmente vigenti, tanto il ricorso in via di grazia quanto quello in via di giustizia siano tutt'ora proponibili al pontefice, sovrano dello Stato della Città del Vaticano e della Chiesa cattolica e titolare e fonte, quindi, di ogni potere di governo dello S.C.V. Né, si ritiene, potrebbe essere altrimenti, vista la caratteristica teleologica di questo ente di assicurare alla S. Sede la necessaria libertà per l'esercizio della sua missione spirituale.

Così, ad esempio, l'art. 32 dell'attuale legge sul governo dello S.C.V. dispone che gli atti amministrativi, ad esclusione di quelli di cui all'art. 18 della vigente legge fondamentale possono, in sostanza, essere impugnati alternativamente o in via amministrativa o in via giudiziaria e la prima via preclude la seconda, a meno che il pontefice non l'autorizzi nel singolo caso.

A sua volta l'art. 18 si riferisce essenzialmente a due categorie di atti amministrativi, la prima è costituita dai provvedimenti oggetto di controversie relative ai rapporti di lavoro, materia oggi deferita interamente alla competenza dell'Ufficio del lavoro della Sede apostolica, la seconda concerne le sanzioni disciplinari inflitte ai dipendenti vaticani, la impugnazione delle quali è attribuita dalla vigente legge fondamentale alla cognizione della corte d'appello.

La riserva contenuta nell'art. 32 della legge sul governo dello Stato, richiamando l'art. 18 della legge fondamentale, apparentemente escluderebbe una data serie di atti amministrativi dal normale controllo per via interna o giudiziale (le quali trovano entrambe nel pontefice la rispettiva ultima istanza) della legittimità dell'atto, ma vale invece, pur se in forma solo mediata ed implicita a ribadire il potere di direzione, avocazione e controllo assoluti dei quali gode il pontefice nei confronti delle attività di qualsiasi autorità amministrativa.

Relativamente alle controversie in tema di lavoro può considerarsi che, a norma dello statuto attualmente vigente, l'ULSA risulta espressamente definito da Giovanni Paolo II organo della S. Sede, conseguentemente potrebbe anche osservarsi che i poteri che questo organismo esercita nella disciplina di ogni aspetto del rapporto di lavoro tanto dei dipendenti vaticani quanto di quelli della S. Sede siano poteri appartenenti alla S. Sede in senso stretto e quindi direttamente attribuibili al pontefice.

Quanto ai ricorsi avverso i provvedimenti che infliggono sanzioni disciplinari ai dipendenti vaticani, la cui competenza è devoluta alla Corte d'Appello, può considerarsi che l'art. 2 del vigente ordinamento giudiziario adottato nel 1987, ribadisce il concetto che nello S.C.V. ogni giustizia promana dal sovrano, e pur disponendo che i magistrati nelle loro decisioni sono soggetti soltanto alla legge, nel comma 2 sottolinea che essi "dipendono gerarchicamente dal Sommo pontefice e dagli organi per mezzo dei quali egli esercita

la potestà legislativa”⁴⁷. Ovvero esercitano una potestà non propria ma appartenente al pontefice, operando quindi come strumento per l'esercizio di poteri pontifici.

Brevemente, può ritenersi che per questi stessi motivi anche oggi il pontefice, titolare della pienezza dei poteri legislativo esecutivo e giudiziario, conservi anche il supremo potere di modifica, annullamento e revoca dei provvedimenti amministrativi illegittimi o semplicemente inopportuni inerenti qualsiasi settore dell'amministrazione vaticana, compreso quello labouristico⁴⁸.

I poteri del pontefice gli derivano in primo luogo dal fatto di essere la suprema autorità della Chiesa cattolica. Tale competenza discende quindi direttamente dal *codex* e più in generale dalle norme di diritto canonico e dalla dottrina cattolica, piuttosto che dalle disposizioni della legge fondamentale e delle altre leggi appositamente dettate per lo S.C.V. Si potrebbe anzi ipotizzare che questi poteri sussisterebbero, poggiando appunto sul diritto canonico, anche laddove le norme vaticane nulla disponessero in proposito⁴⁹.

Infine, potrebbe osservarsi che anche oggi ogni aspetto del governo dello S.C.V. sia astrattamente sottoposto alla pienezza dei poteri del papa, non solo riguardo alle attività di vertice dei pubblici poteri, ma anche circa aspetti in qualche modo minori rispetto ai supremi compiti istituzionali dello S.C.V.

Difatti, non sempre questa *plenitudo potestatis* del pontefice sembra essere dettata unicamente dalla mera esigenza, connaturata alle funzioni ed alla vita dello Stato, di attuare nel modo più assoluto e completo una piena sovranità

⁴⁷ Anche il giuramento che i magistrati devono compiere prima di assumere le funzioni tende a ribadire la subordinazione del personale giudiziario al pontefice, risultando infatti formulato nei seguenti termini: “Giuro di essere fedele e obbediente al Sommo Pontefice...”. Sebbene vada an che considerato che questa circostanza non può essere considerata una caratteristica esclusiva dello S.C.V., in quanto di regola in tutti gli ordinamenti monarchici è previsto un giuramento di fedeltà da prestarsi “al Re ed ai suoi successori”, così, ad esempio era disposto anche nel Regno d’Italia.

⁴⁸ Sarebbe difficile immaginare che il pontefice ove invocata la sua decisione nei confronti della presunta illegittimità o semplice inopportunità di un provvedimento amministrativo rifiutasse di pronunciarsi e motivasse il diniego sulla base di un difetto di competenza, dovuta alla particolare autorità amministrativa autrice dell’atto o della particolare materia cui l’atto stesso si riferisce; significherebbe, in un certo modo negare la pienezza dei poteri pontifici nel governo dello Stato, e forse, in definitiva significherebbe negare il potere del pontefice di realizzare nel proprio territorio la vera *aequitas* canonica che verosimilmente non sempre può essere perseguita attraverso la stretta applicazione delle norme di diritto positivo. Inoltre, va ricordato che il diritto canonico, fonte principale di diritto nello S.C.V. prevede al can. 1559 § 1 del codice piobenedettino, similmente al can. 1417 § 1 di quello vigente, che “In forza del primato del Romano Pontefice, qualunque fedele è libero di deferire al giudizio della S. Sede la propria causa, sia contenziosa sia penale, in qualsiasi grado di giudizio ed in qualunque stadio della lite, oppure d'introdurla avanti alla medesima”.

⁴⁹ In questo senso v. per tutti MARIO TEDESCHI, voce *Santa Sede (dir. eccl.)*, in *Enciclopedia del diritto*, XLI, Milano, 1989, p. 293.

della S. Sede nel suo dominio territoriale. A volte, sembra anche dovuta alla necessità di realizzare – in condizioni e in tempi nei quali lo S.C.V. ancora non godeva di un apparato ordinamentale e strutturale idoneo a disciplinare adeguatamente l’organizzazione e le funzioni dei suoi organi, ed in particolare dei suoi dipendenti, – esigenze di giustizia superiori, quasi principi di giustizia naturale⁵⁰.

Se è vero che in virtù del principio per il quale *prima Sedes a nemine iudicatur*, non vi è alcuna istanza nella quale il pontefice possa rispondere giuridicamente dei poteri ricevuti, è vero anche che la somma di questi non possono considerarsi una forma di supremazia di tipo assoluto, esercitabile arbitrariamente, dal momento che tali poteri sono posti al servizio della missione ricevuta. Di conseguenza, tanto nello S.C.V. quanto nell’ordinamento della Chiesa cattolica, i limiti alla potestà del pontefice si identificano con i limiti stessi della funzione primaziale, giacché, come ricordato da Giovanni Paolo II nel n. 4 della lettera *Ordinatio sacerdotalis*, il papa “non decide secondo il proprio arbitrio, ma dà voce alla volontà del Signore... la *episkopé* del primato ha i limiti che procedono dalla legge divina”⁵¹.

Quindi, allo stesso modo che nella Chiesa, anche nello S.C.V., il pontefice non appare come un monarca *legibus solutus*, perché pur libero nel valutare e nell’agire, deve conformare la sua volontà alla logica del Cristo, al messaggio evangelico e al diritto divino⁵².

Come nel diritto canonico, anche qui la potestà del pontefice pur piena, suprema, immediata ed universale, deve essere esplicata in funzione dell’utilità della intera cristianità. Certamente, le modalità del suo svolgimento possono subire variazioni in ragione delle varie contingenze storiche, e, forse, proprio questa circostanza aiuta a comprendere meglio le evoluzioni ordinamentali avvenute dalla Conciliazione ad oggi circa l’esercizio dei supremi poteri di governo dello Stato⁵³.

⁵⁰ Si pensi ad es. all’art. 19 della *Legge sull’ordinamento del Governatorato*, n. XXXII/32, che prevedeva la possibilità, per gli impiegati provenienti da altre Amministrazioni pubbliche o private, di vedersi riconosciuta in via di grazia dal pontefice una anzianità retroatta all’epoca della effettiva entrata in servizio. Ed ancora, si veda, nel *Regolamento generale per il personale dipendente dello Stato della Città del Vaticano*, n. LXVI/51, in *AAS Suppl.* 23/51, pp. 37 – 66, quanto in quello che lo ha sostituito, n. LII/69 in *AAS Suppl.* 41/69, pp. 33/65, la facoltà riconosciuta al dipendente colpito da sanzione disciplinare, di ricorrere al pontefice la cui decisione non è soggetta ad alcun gravame.

⁵¹ DAVIDE CITO, *Il Papa supremo legislatore*, in *Quaderni di diritto ecclesiastico*, 1, 2001, p. 39.

⁵² SANDRO GHERRO, *Principi di diritto costituzionale canonico*, Torino, 1992, p. 101.

⁵³ Su posizioni analoghe, ma con specifico riferimento all’evoluzione storica dei poteri pontifici nel diritto canonico, cfr. MARINO MOSCONI, *La potestà ordinaria, suprema, piena, immediata ed universale del Romano Pontefice e il principio della necessitas Ecclesiae*, in *Quaderni di diritto ecclesiastico*, 1, 2001, p. 25.

Ciò in quanto il papa per poter essere veramente al servizio della Chiesa universale deve in primo luogo poter esercitare liberamente i suoi poteri supremi all'interno dello S.C.V., sia come sovrano temporale, sia come autorità religiosa. Nell'un caso e nell'altro la somma dei poteri pontifici può essere intesa più che come un diritto, piuttosto, come un dovere connesso all'ufficio pontificio, il quale per poter essere liberamente esplicato a favore di tutta la cristianità deve essere svincolato dai condizionamenti di qualsivoglia autorità umana⁵⁴.

Questa potestà, deve, infine, ove superiori esigenze di giustizia lo richiedano, essere anche non sottoposta alle norme di diritto positivo umano, tanto canonico, quanto vaticano.

Per questo, la posizione del pontefice nel governo dello Stato è veramente suprema, incontrando solo quegli stessi limiti che la supremazia pontificia incontra nel governo della Chiesa cattolica, appunto i precetti del diritto divino rivelato e naturale.

Se fosse diversamente la stessa esistenza dello S.C.V. sarebbe da ostacolo piuttosto che da garanzia per il libero esercizio della missione della S. Sede nel mondo, in quanto non le consentirebbe la libera e suprema esplicazione del suo primato di giurisdizione.

5. Il ruolo internazionale del Pontefice quale monarca territoriale e sovrano spirituale

Una opinione piuttosto frequente nella dottrina è quella secondo la quale la natura, i caratteri ed il fine peculiari dello S.C.V. influenzano in vario modo anche la sua presenza e la sua attività nel piano internazionale, facendo sì che i suoi rapporti esterni presentino un certo grado di specialità rispetto a quelli posti in essere dal resto degli enti dotati di soggettività internazionale⁵⁵.

In primo luogo l'attività internazionale dello S.C.V. risulterebbe condizionata dallo speciale fine spirituale al quale si deve la sua creazione⁵⁶, dalla particolare configurazione dei suoi elementi costitutivi, e soprattutto dal fatto

⁵⁴ MARINO MOSCONI, *op. cit.*, p. 27.

⁵⁵ Esula dall'oggetto delle presenti considerazioni ripercorrere le teorie che in vario modo si sono interrogate sulla possibilità o meno di riconoscere allo S.C.V. soggettività giuridica internazionale dello S.C.V., attribuendola a volte alla sola S. Sede, altre volte anche alla Chiesa cattolica. Sull'argomento v. per tutti GIUSEPPE DALLA TORRE, voce *Vaticano (Stato della Città del)*, *cit.*, p. 6.

⁵⁶ PIETRO AGOSTINO D'AVACK, voce *Vaticano – Parte II – Diritto*, *cit.*, col. 1052.

che il capo dello Stato è contemporaneamente la massima istituzione di una delle confessioni religiose maggiormente diffuse in tutto il mondo.

Tuttavia, si può osservare che sin dal 1929 la S. Sede ha inteso valorizzare la presenza e la capacità giuridica dello S.C.V. nel campo internazionale, così come appare già dalle prime convenzioni firmate con l'Italia in esecuzione dell'art. 26 del Trattato⁵⁷, concluse per procurare alla Città del Vaticano tutta una serie di beni e servizi dei quali questo ente era privo e che erano e restano necessari alla sua vita ed al suo funzionamento⁵⁸.

La presenza internazionale dello S.C.V. con il tempo è divenuta via via più frequente tanto che oggi esso risulta essere membro di varie organizzazioni internazionali in modo distinto dalle rappresentanze della S. Sede come organo di governo della Chiesa universale⁵⁹.

Ciò significa che nonostante le intenzioni delle parti contraenti il Trattato lateranense e gli speciali caratteri lì consacrati relativamente alla sua natura, struttura e fine, è ormai alla prassi internazionale attuale che bisogna fare riferimento per individuare le nuove forme di presenza della S. Sede e dello S.C.V. in questo ambito⁶⁰.

Tenute presenti queste premesse, volendo tentare di analizzare il ruolo e la figura del pontefice nei rapporti con gli Stati e gli altri soggetti di diritto internazionale potrebbe osservarsi che è sempre la presenza della S. Sede quale autorità religiosa a risultare di gran lunga preminente rispetto all'attività internazionale dello S.C.V.

Per questi motivi parte della dottrina ha individuato fra la S. Sede e lo

⁵⁷ A norma del quale “L’Italia provvederà a mezzo degli accordi occorrenti con gli enti interessati, che alla Città del Vaticano sia assicurata una adeguata dotazione di acque in proprietà. / Provvederà inoltre alla comunicazione con le ferrovie dello Stato mediante la costruzione di una stazione ferroviaria nella Città del Vaticano, … e mediante la circolazione di veicoli propri del Vaticano sulle ferrovie italiane. / Provvederà inoltre al collegamento, direttamente anche con gli altri Stati, dei servizi telegрафici, telefonici, radiotelegrafici, radiotelefonici e postali nella Città del Vaticano. / Provvederà infine anche al coordinamento degli altri servizi pubblici…”. Sull’argomento v. CARLO CARDIA, *L’articolo 6 del Trattato del Laterano. Un caso di amnesia giuridica*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1997, pp. 25-88.

⁵⁸ Ad es. le Convenzioni concluse con il Regno d’Italia nel 1929 per l’esecuzione dei servizi postali, dei servizi telegрафici e telefonici, e per la circolazione degli autoveicoli nei territori dei due Stati, risultano stipulate fra il Governo dello S.C.V. ed il Governo di S. M. il Re d’Italia. Sull’argomento v. CARLO CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., p. 269.

⁵⁹ GIUSEPPE DALLA TORRE, voce *Vaticano (Stato della Città del)*, cit., p. 7.

⁶⁰ MARIO TEDESCHI, voce *Santa Sede (dir. eccl.)*, cit., p. 295. L’A. precisa in proposito che la prassi internazionale prova con tutta evidenza che lo S.C.V. fa ormai direttamente parte di organizzazioni internazionali e sottoscrive tramite la S. Sede trattati internazionali aventi natura temporale, ed al pari di questa è destinatario di norme giuridiche internazionali, Id., *La condizione giuridica dello Stato della Città del Vaticano*, cit., p. 156.

S.C.V. l'esistenza di un rapporto analogo a quello fra il *genus* e la *species*, ovvero, per le finalità sue proprie e per l'orizzonte spirituale nel quale si muove, dal quale difficilmente le attività temporali possono dirsi del tutto aliene, la S. Sede contiene lo S.C.V., proprio nei limiti di quella esistenza puramente strumentale e territoriale delineata nel 1929⁶¹.

In conseguenza di ciò risulterebbe talvolta sminuita l'autonoma soggettività e capacità giuridica internazionale della Città del Vaticano, ma al tempo stesso ne verrebbe messa in risalto la sua natura religiosa e spirituale e la totale subordinazione al diritto della Chiesa, tanto che nella dottrina è stata proposta l'interpretazione dello S.C.V. quale articolazione, componente, elemento territoriale della S. Sede, entità sopranazionale ed universale⁶².

In realtà va tenuto presente che proprio a livello della prassi internazionale, si è affermata la tendenza per la quale laddove è prevalente il profilo territoriale degli impegni assunti o dell'attività da svolgere, lo S.C.V. emerge in primo piano come soggetto capace di essere titolare di rapporti giuridici e quindi di agire. Quando invece prevalgono profili di carattere generale, politici, religiosi o umanitari che siano, la S. Sede preferisce operare in nome proprio anziché per conto dello S.C.V., una simile distinzione non avrebbe senso se questo fosse una mera articolazione territoriale della S. Sede⁶³.

Quindi, senza dover necessariamente aderire alla visione canonistica della "superinternazionalità" della S. Sede, può forse ritenersi che lo S.C.V. assolva pienamente nel campo internazionale la sua funzione strumentale e servente nei confronti della S. Sede, quale mezzo attraverso il quale la suprema autorità della Chiesa cattolica riesce ad adempiere in modo più pieno e completo alla sua missione salvifica, anche nelle cose solamente connesse alle spirituali.

Può invece più facilmente condividersi la dottrina secondo la quale ormai non esiste quasi campo di attività internazionale che possa dirsi totalmente estraneo all'ordine spirituale, e sul quale quindi la S. Sede non ritenga di avere, in un modo o nell'altro, diritto di partecipazione ed ingerenza⁶⁴. Conseguentemente potrebbe concludersi che lo S.C.V. funge da strumento attraverso il quale il pontefice riesce ad esplicare in forma più compiuta la *potestas in-*

⁶¹ CARLO CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., p. 270.

⁶² In questo senso parte della dottrina ha proposto l'interpretazione dello S.C.V. quale aggregato statuale avente la natura e funzione di organo della S. Sede. Su quest'argomento v. per tutti GIUSEPPE OTTOLENGHI, *Sulla condizione giuridica della Città del Vaticano*, cit., p. 180.

⁶³ CARLO CARDIA, *La soggettività internazionale della Santa Sede e i processi di integrazione europea*, in *Ius ecclesiae*, 2, 1999, p. 335.

⁶⁴ FRANCO BOLOGNINI, voce *Santa Sede (dir. can.)*, cit., p. 287.

directa in temporalibus, tutte le volte che la partecipazione a convenzioni ed organizzazioni internazionali richiederebbe il possesso di specifici requisiti o il perseguimento di precise finalità, come ad esempio la presenza di una base territoriale o la composizione di reciproci interessi di natura squisitamente temporale⁶⁵.

Sembra, infatti, prevalsa con il tempo la scelta a favore di una presenza generalizzata della S. Sede in tutti gli organismi ed i congressi internazionali, quasi prescindendo dalle materie che vi si trattano e dallo ‘specifico’ che essa può apportare in quanto organo di governo della Chiesa universale⁶⁶.

In definitiva, la S. Sede esercita una sovranità internazionale di natura duplice ma con obiettivi fra di loro correlati, in primo luogo quale autorità religiosa, in subordine come organo di governo dello S.C.V., potere, quest’ultimo, di natura differente rispetto a quello esercitato sulla Chiesa, ma con finalità non difformi⁶⁷. Pur trattandosi di un doppio titolo di sovranità, in ogni caso il fine è sempre il medesimo, quello di adempiere alla missione della Chiesa nel mondo, al cui servizio lo S.C.V. è stato creato e al cui interesse risponde ogni atto della S. Sede⁶⁸.

Bisogna ad ogni modo ricordare che in alcuni casi può non risaltare immediatamente la veste nella quale la S. Sede agisce e di quali strumenti giuridici a sua disposizione precisamente si avvalga. Ciò è dovuto principalmente al fatto che talvolta sono gli eventi storici, esterni alla *societas christiana*, che agiscono da forza trainante, che accelerano ed indirizzano in un senso piuttosto che in un altro l’azione internazionale della S. Sede, inducendola altresì a sceglie-

⁶⁵ Si consideri tuttavia che pur potenzialmente estesa ad ogni ambito, in realtà l’attività della S. Sede anche oggi non sembra volersi estendere a tutti i tipi di rapporti internazionali, come ad esempio le questioni relative al diritto bellico. In proposito v. GIOVANNI BARBERINI, *La Santa Sede nella politica internazionale*, in *La politica internazionale della Santa Sede*, Napoli, 1982, p. 12.

⁶⁶ CARLO CARDIA, *La soggettività internazionale della Santa Sede*, cit., p. 314.

⁶⁷ Secondo un elenco presente nel sito del Vaticano (www.Vatican.va) aggiornato al 1 febbraio 2001, oggi la Santa Sede, prevalentemente come autorità religiosa, intrattiene relazioni diplomatiche con circa 172 Stati.

Inoltre, anche in nome e per conto dello S.C.V. partecipa a differenti Organizzazioni e Organismi Intergovernativi Internazionali, tra i quali: l’IGC (Consiglio Internazionale per i Cereali, Londra), l’UNIDROIT (Istituto per l’Unificazione del Diritto Privato, Roma), l’INTELSAT (Organizzazione Internazionale per le Comunicazioni Satellitari, Washington), l’ITU (Unione Internazionale delle Telecomunicazioni, Ginevra), l’UPU (Unione Postale Universale, Berna).

Infine, la S. Sede partecipa, ancora anche in nome e per conto dello S.C.V., a differenti Organizzazioni ed Organismi Intergovernativi Regionali, tra i quali: la CEPT (Conferenza Europea delle Poste e Telecomunicazioni), e la EUTELSAT (Organizzazione Europea per lo Sfruttamento dei Satelliti per le Telecomunicazioni, Parigi).

⁶⁸ VINCENZO BUONOMO, *Considerazioni sul rapporto Santa Sede – comunità internazionale alla luce del diritto e della prassi internazionale*, in *Ius ecclesiae*, 8, 1996, p. 18.

re le forme di intervento, che possono andare dalla emanazione di norme giuridiche, alla conclusione di convenzioni con gli Stati, ai pronunciamenti pastorali, o infine alla vera e propria azione politica attraverso i tradizionali canali diplomatici o le moderne strutture internazionali o sopranazionali⁶⁹.

Tuttavia, in proposito potrebbe proporsi un interrogativo, ovvero la questione degli effetti della specificità della S. Sede rispetto agli impegni assunti con la sua attività internazionale qualora questi possano riguardare anche l'ambito territoriale vaticano. Ciò in quanto, come accennato, solitamente, quando prevalgono interessi di carattere generale, politici, spirituali o umanitari, la S. Sede preferisce agire in nome proprio anziché per lo S.C.V., ma in taluni casi gli impegni così assunti sono vincolanti anche per questo Stato⁷⁰.

Per fare un esempio, la nota vicenda della partecipazione della S. Sede all'OSCE pone il problema della instaurazione e rispetto dei diritti di libertà della persona e delle regole democratiche all'interno degli altri Stati partecipanti alla Conferenza e quindi dello stesso S.C.V. Invece, non sembra che né l'assetto istituzionale della Chiesa cattolica né quello interno della Città del Vaticano possano veramente dirsi ispirati alla democrazia⁷¹.

Certamente ogni ente territoriale dotato di soggettività internazionale ha una sfera nel proprio ordinamento giuridico che deve considerarsi "dominio riservato" e che quindi va esente da ogni influenza ed intervento da parte di ordinamenti esterni, compreso quello internazionale, secondo un principio espressamente codificato nella Carta delle Nazioni unite⁷². Al tempo stesso, tuttavia, alcune fondamentali istanze elaborate in campo internazionale, prima fra tutte la necessità del rispetto dei diritti umani fondamentali, rispondono a canoni di giustizia di diritto naturale valevoli quindi, anche, ed a maggior ragione, nel territorio vaticano, la cui legislazione però non sembra tenerli sempre in adeguata considerazione.

Certo, il principio di libertà della Chiesa, nel mondo in generale ed all'interno del suo dominio territoriale in particolare, costituisce uno dei cardini delle relazioni nelle quali si estrinseca lo *ius publicum ecclesiasticum externum*, tanto che la dottrina canonistica ritiene sia fondato nella stessa Rivelazione⁷³,

⁶⁹ ANGELA MARIA PUNZI NICOLÒ, *Gli influssi del "Codex iuris canonici" sulle legislazioni civili*, in *Ius ecclesiae*, 6/1994, p. 96.

⁷⁰ CARLO CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., p. 270.

⁷¹ GIOVANNI BARBERINI, *Chiesa e Santa Sede nell'ordinamento internazionale. Esame delle norme canoniche*, Giappichelli, Torino, 1996, p. 154.

⁷² VINCENZO BUONOMO, *Considerazioni sul rapporto Santa Sede – comunità internazionale*, cit., p. 20.

⁷³ VINCENTE PRIETO, *Diritto dei rapporti fra Chiesa e società civile*, Roma, 2003, pp. 85-86.

ma, anche le istanze prima accennate possono considerarsi vere esigenze di diritto naturale, le quali, talvolta, almeno in via di prima approssimazione, non sembrano trovare sempre reale corrispondenza nell'ordinamento giuridico della Città del Vaticano. Questo ente, infatti, sembra, talora, voler mettere in secondo piano molte delle moderne acquisizioni in tema di diritti umani fondamentali, per rispettare il suo compito primario di assicurare l'indipendenza più piena e perfetta alla Chiesa ed alla S. Sede⁷⁴.

Precedentemente al Vaticano II la cultura canonistica si proclamava l'unica autorizzata ed autentica interprete della *lex naturalis*, oggi, lo stesso Magistero ufficiale si richiama, nelle sue dichiarazioni indirizzate alle società civili, ad un giusnaturalismo assai più sfumato e generico, che possa in tal modo essere inteso ed accettato da tutti proprio in funzione della giustizia e della promozione umana⁷⁵.

Ma, se è vero che la Chiesa si è in tal modo avvicinata ad alcune moderne acquisizioni internazionali relative alla dignità e libertà umana, così ravvivando la sua missione nel mondo, è anche vero che non è pensabile che essa possa spingersi tanto oltre sulla via delle riforme, fino a sorpassare il punto oltre il quale cesserebbe di essere “cattolica”, o addirittura cesserebbe di essere “Chiesa”⁷⁶.

A maggior ragione questo confine deve essere rispettato all'interno del dominio temporale del pontefice; tanto per fare un esempio, la libertà religiosa così come proclamata in numerose carte internazionali non può trovare accoglimento nello S.C.V., ove la sola libertà di coscienza che può ammettersi, proprio se non si vuole tacciare di “*irrationabilitas*” alcuni aspetti dell'ordinamento giuridico vaticano, è solo quella che postula il rispetto dei dettami della morale cristiana, informata a precetti che solo la Chiesa può interpretare e dichiarare autoritativamente⁷⁷.

Per questo, forse, l'avvicinamento del magistero e della politica internazionale della S. Sede, depositaria ed interprete del diritto divino, alle moderne acquisizioni in tema di giustizia naturale e di diritti umani fondamentali come intesi nelle carte internazionali sembra più formale che sostanziale.

⁷⁴ Basti pensare alla particolare disciplina che le norme vaticane riservano ad alcuni diritti umani fondamentali ed in primo luogo della libertà di coscienza.

⁷⁵ ANGELA MARIA PUNZI NICOLÒ, *Le radici della doverosità in diritto canonico. Una riflessione su La coscienza del Principe di Piero Bellini*, in *Genealogie ed etiche degli ordini sociali*, a cura di A. Bixio, Milano, 2004, p. 92.

⁷⁶ PIERO BELLINI, *Sui caratteri essenziali della ‘potestas indirecta in temporalibus’*, in Id., *Saggi di storia dell’esperienza canonistica*, Giappichelli, Torino, 1991, p. 216.

⁷⁷ PIERO BELLINI, *Ivi*, p. 225.

Tanto nel diritto canonico quanto in quello vaticano i diritti di libertà dell'uomo non possono essere intesi come avviene nel diritto secolare. Nel primo caso si tratta di partecipare ai beni salvifici, ovvero, alla stessa vita della Chiesa⁷⁸, nel secondo si tratta di istanze legate alla dimensione terrena dell'uomo.

Infine, può forse individuarsi un ulteriore, ed in qualche modo recente, motivo di distacco fra la visione ecclesiale e quella secolare dei diritti umani fondamentali, legata principalmente al fatto che dall'immensa proliferazione dei documenti internazionali tesi a proclamare l'inviolabilità dei diritti umani sembra ormai discendere il rischio di trasformarli da classe aperta a categoria indefinita, passando, dal nucleo essenziale dei diritti umani ai "diritti di terza o quarta generazione"⁷⁹, con il risultato che negli ordinamenti secolari questa categoria può giungere al punto di perdere di significato fino ad arrivare a coincidere con lo stesso perimetro dell'ordinamento giuridico nel suo complesso⁸⁰. Invece, i diritti fondamentali per il diritto canonico sono solo quelli che hanno rilievo nella realtà ecclesiale, perché connessi al percorso di salvezza del singolo fedele.

Conclusioni

In dottrina si è avanzata l'ipotesi che le norme vaticane possano, in certo modo, porsi in rapporto di *species ad genum* nei confronti delle norme canoniche, provenendo dal pontefice o dalle autorità dallo stesso legittimate ad emanarle, e pur se dirette a disciplinare fattispecie prevalentemente organizzative e temporali dello Stato, spesso aventi evidenti riflessi su questioni annesse alle spirituali⁸¹.

All'inizio del presente studio tale teoria mi sembrava piuttosto distante dalla realtà, proprio perché al diritto canonico è demandata la disciplina delle questioni spirituali e delle *res mixtae* ed al diritto vaticano è affidata prevalentemente la regolamentazione degli aspetti materiali e strutturali dello Stato.

Oggi, questa tesi potrebbe essere ritenuta meno peregrina, considerando che ogni singolo aspetto della vita giuridica e della struttura dello S.C.V. è in tutto subordinata e servente rispetto al suo superiore fine spirituale. Que-

⁷⁸ CARLOS J. ERRÁZURIZ M., *Il diritto e la giustizia nella Chiesa*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 194.

⁷⁹ CARLO CARDIA, *Genesi dei diritti umani*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 199.

⁸⁰ CARLO CARDIA, *Ivi*, p. 183.

⁸¹ GIUSEPPE DALLA TORRE, *L'ordinamento giuridico vaticano e il diritto canonico*, cit., p. 161.

sta ipotesi poi, acquista maggior forza anche considerando che ogni norma giuridica interna anche qualora sia emanata per regolare in via immediata aspetti meramente tecnici, pratici e materiali della vita dello Stato, partecipa, in certo modo, in via mediata e secondaria del fine spirituale e teleologico di questo ente.

Conseguentemente si comprende meglio perché l'unico diritto che possa considerarsi realmente vigente ed operante nella Città del Vaticano è unicamente quello che possa considerarsi espressione di principi di diritto divino, anche quando ciò possa, almeno in un'ottica giuridica secolare, sembrare andare a detimento tanto delle moderne acquisizioni in tema di diritti umani inalienabili come proclamati nel campo internazionale, quanto, a maggior ragione, di talune posizioni giuridiche fondamentali dei cittadini – dipendenti vaticani⁸².

Anzi, sotto questo profilo potrebbe proporsi una ulteriore similitudine fra il diritto della Chiesa e quello dello Stato della Città del Vaticano, in quanto, come il primo riconosce sopra di sé la vigenza ed imperatività di un diritto di origine trascendente, dal quale fa risalire la fonte del potere di ogni autorità, analogamente l'ordinamento dello S.C.V., ripete la propria origine e la propria legittimazione dall'essere espressione delle stesse norme sovraordinate all'ordinamento canonico e la sua finalità è appunto quella di renderle immediatamente operanti e vigenti nel territorio vaticano, anche se questo possa ritenersi non esattamente conforme ad una visione secolare e laica dei diritti dell'uomo. Questa osservazione in particolare si può proporre per taluni diritti fondamentali del cittadino dipendente – laico vaticano e delle numerose e serie restrizioni che taluni suoi diritti fondamentali, primo fra tutti la libertà religiosa e di coscienza sembrano subire⁸³.

⁸² Solo per fare un esempio si pensi alle pronunce della Corte d'appello vaticana chiamata a decidere in via di impugnazione contro le decisioni dell'ULSA, nelle controversie fra le amministrazioni vaticane ed i loro dipendenti, come quella per la quale “...L'insegnamento del magistero pontificio in materia sociale influisce sulla disciplina del lavoro costituendo strumento per l'interpretazione e l'integrazione di leggi incomplete o di dubbio significato....” Ma la stessa Corte poco dopo aggiunge “... il divieto della *reformatio in peius* o la previsione di limiti legali nella utilizzazione dei dipendenti già presenti nella normativa italiana del 1970 non sono recepiti nella vigente legislazione vaticana, in quanto è stato ritenuto limiterebbero *irrazionalmente* i poteri delle amministrazioni. Le esigenze di queste ultime infatti hanno infatti prevalenza su quelle dei dipendenti e non esiste nessuna norma che consenta di porre in una posizione privilegiata questi ultimi ...”. Causa 14 novembre – 13 dicembre 1996, n. 50.

⁸³ A tal proposito si sono assunte personalmente informazioni presso l'ULSA per verificare se un dipendente vaticano avesse mai, successivamente alla sua assunzione in ruolo, maturato e rivendicato nei confronti della propria amministrazione, posizioni religiose o comunque etiche o ideologiche contrastanti con gli impegni che la sua posizione richiede, ma sembra, che, almeno fino ad ora, casi simili non si siano verificati.

Per questo, forse, l'elemento veramente unificante fra l'ordinamento vaticano e quello canonico risiede nel pontefice, pastore della Chiesa universale e sovrano dello Stato vaticano, supremo legislatore e giudice tanto nella Chiesa quanto nello S.C.V.

In tal modo può forse ritenersi ancora oggi valida l'opinione del D'Avack per la quale lo S.C.V. è un ente sì territoriale ma con funzioni spirituali ed il suo diritto assolvendo appunto a questa funzione è parte del diritto della Chiesa.

Il pontefice esercita dunque una sovranità spirituale ed una territoriale con evidenti riflessi anche nel campo internazionale. Potere, come accennato, quest'ultimo, di natura differente rispetto a quello esercitato sulla Chiesa, ma con finalità non difformi. Pur trattandosi di un doppio titolo di sovranità, in ogni caso il fine è sempre il medesimo, quello di adempiere alla missione della Chiesa nel mondo, al cui servizio lo S.C.V. è stato creato e al cui interesse risponde ogni atto della S. Sede⁸⁴.

Per questo, forse, la potestà del pontefice titolare della pienezza del potere legislativo, esecutivo e giudiziario nello S.C.V. è in qualche modo assimilabile in contenuto ed estensione a quella che per diritto divino gli spetta su tutta la Chiesa, senza, che, in entrambi i casi essa possa essere limitata da alcuna autorità umana, ma unicamente dalla fedeltà ai principi del diritto divino⁸⁵.

⁸⁴ VINCENZO BUONOMO, *Considerazioni sul rapporto Santa Sede – comunità internazionale alla luce del diritto e della prassi internazionale*, in *Ius ecclesiae*, 8, 1996, p. 18.

⁸⁵ V. in proposito Congregazione per la dottrina della fede, *Il primato del successore di Pietro nel mistero della Chiesa*, in *Il primato del successore di Pietro. Atti del simposio teologico*, Roma, 1998, p. 498.