

CELESTINO MIGLIORE

I MOTIVI DELLA REVISIONE DELLA LEGGE FONDAMENTALE

I principali motivi della revisione della Legge fondamentale sono chiaramente illustrati nel breve proemio della Legge medesima. Si tratta, in primo luogo, della necessità di dare forma sistematica ed organica ai mutamenti introdotti in fasi successive nell'ordinamento giuridico dello Stato della Città del Vaticano, a partire dal 1929. In secondo luogo, era anche necessario rendere tale ordinamento giuridico sempre meglio rispondente alle sue originarie finalità istituzionali⁽¹⁾.

Come si sa, la Legge fondamentale dello Stato della Città del Vaticano venne promulgata il 7 giugno 1929⁽²⁾; era la prima di sei leggi intese a conferire un preciso assetto giuridico allo Stato.

La Legge n. II *sulle fonti del diritto*, stabiliva le fonti principali del diritto oggettivo dello Stato della Città del Vaticano — *Codex iuris canonici*, Costituzioni Apostoliche, leggi specificamente emanate dal Sommo Pontefice per la Città del Vaticano — e le leggi supplementive⁽³⁾; la Legge n. III *sulla cittadinanza ed il soggiorno*, in stretta sin-

(1) «Avendo preso atto della necessità di dare forma sistematica ed organica ai mutamenti introdotti in fasi successive nell'ordinamento giuridico dello Stato della Città del Vaticano e volendo renderlo sempre meglio rispondente alle finalità istituzionali dello stesso, che esiste a conveniente garanzia della libertà della Sede Apostolica e come mezzo per assicurare l'indipendenza reale e visibile del Romano Pontefice nell'esercizio della Sua missione nel mondo, di Nostro Motu Proprio e certa scienza, con la pienezza della Nostra sovrana autorità, abbiamo ordinato ed ordiniamo quanto appresso, da osservarsi come Legge dello Stato» (*proemio*, Legge fondamentale dello Stato della Città del Vaticano, 26 novembre 2000, AAS Suppl. 71 (2000) p. 75-83).

(2) N. I, Legge fondamentale della Città del Vaticano, del 7 giugno 1929, AAS Suppl. 1 (1929), n. 1, 8 giugno 1929, pp. 1-4.

(3) AAS Suppl. 1 (1929), n. 1, 8 giugno 1929, pp. 5-13.

tonia con le prescrizioni del Trattato Lateranense, fissava le condizioni della cittadinanza vaticana e dell'accesso e soggiorno nella Città del Vaticano⁽⁴⁾; la Legge n. IV sull'ordinamento amministrativo, delineava una prima organizzazione amministrativa del Governatorato — in seguito più volte modificata — stabilendo le norme principali dell'attività negoziale dell'amministrazione dello Stato⁽⁵⁾; la Legge n. V sull'ordinamento economico, commerciale e professionale, regolava l'attività commerciale all'interno dello Stato così come l'ingresso e l'esportazione di merci⁽⁶⁾; e, infine, la Legge n. VI di pubblica sicurezza, recante norme relative all'ordine pubblico⁽⁷⁾. Sei leggi che oggi chiameremmo organiche, e che rappresentavano, in definitiva, la struttura basilare dell'ordinamento giuridico Vaticano⁽⁸⁾.

Tra le proprietà della legge, in generale, c'è quella della stabilità che consiste nel fatto che la legge ha un valore duraturo, continuo, e la sua validità non è limitata ad un tempo determinato⁽⁹⁾. Settant'anni di esistenza e di operatività della Legge fondamentale dello Stato della Città del Vaticano, che dava fondamento alle altre cinque prima menzionate, non sono molti alla luce di quella «*stabilitas legis*», che è propria dell'ordinamento canonico, ma che si applica anche a quello dello Stato della Città del Vaticano.

Tuttavia, settant'anni sono anche sufficienti per motivare una revisione, un adattamento della medesima, tenendo in conto che «la funzione che le norme esercitano all'interno dell'esperienza giuridica è quella di garantire una sorta di "cristallizzazione" alle diverse possibili modalità di relazione interpersonale. Ma resta fermo che le norme sono funzionali alle relazioni intersoggettive, e non viceversa». Se «il diritto è un modo di strutturare la coesistenza umana» e se «le norme giuridiche sono uno strumento di questa strutturazione»⁽¹⁰⁾, ne consegue che la legge positiva è animata da un'interna dialettica di stabilità e mutabilità.

(4) AAS Suppl. 1 (1929), n. 1, 8 giugno 1929, pp. 14-21.

(5) AAS Suppl. 1 (1929), n. 1, 8 giugno 1929, pp. 21-24.

(6) AAS Suppl. 1 (1929), n. 1, 8 giugno 1929, pp. 25-28.

(7) AAS Suppl. 1 (1929), n. 1, 8 giugno 1929, pp. 25-28.

(8) È su queste norme, oltre che sul Trattato Lateranense del 1929, che FEDERICO CAMMEO, elaborò nel 1932 una trattazione sistematica, l'*Ordinamento Giuridico dello Stato della Città del Vaticano*, pubblicato a Firenze.

(9) Cfr. L. CHIAPPETTA, *Il Codice di Diritto Canonico, commento giuridico-pastorale*, Devotione, Napoli 1988, Vol. I p. 44.

Da questa dialettica risulta un altro carattere tipico della legge: quello della novità, la quale, « non è però da intendersi in senso primario ed assoluto, giacché in questo caso soltanto le norme di origine costituzionale (e tra queste ancora non tutte) potrebbero dirsi nuove (e cioè creative); (...) Il criterio della novità si risolve (...) nell'esigenza che la legge per essere tale, introduca delle modifiche, delle variazioni all'ordinamento vigente »⁽¹¹⁾.

Mutabilità nella stabilità e novità della legge offrono la chiave di lettura e costituiscono il quadro concettuale entro cui si è mossa la revisione della Legge fondamentale dello Stato della Città del Vaticano.

In settant'anni, infatti, molte cose sono cambiate. Anzitutto, nella trattazione delle questioni inerenti al governo dello Stato, da parte dei Pontefici, i quali col crescere delle loro sollecitudini per la Chiesa universale, hanno potuto disporre sempre meno del tempo necessario per seguire in prima persona l'attività quotidiana del Governatorato — come soleva, invece, fare Papa Pio XI in tempi che si possono considerare di fondazione per il nuovo Stato — .

Inoltre, la struttura di governo dello Stato ha conosciuto lungo gli anni alcune importanti modifiche, introdotte *per viam facti* e *per viam juris*. E qui giova gettare uno sguardo sugli interventi che nell'arco di settant'anni hanno inciso sul governo dello Stato della Città del Vaticano.

La Legge fondamentale del 1929, dopo aver affermato che il Sommo Pontefice « ha la pienezza dei poteri legislativo, esecutivo e giudiziario » (art. 1), prevedeva la figura di un Governatore al quale il Sommo Pontefice delegava « l'esercizio del potere esecutivo »⁽¹²⁾, e la potestà legislativa « per determinate materie o per singoli oggetti »⁽¹³⁾.

⁽¹⁰⁾ F. D'AGOSTINO, *Diritto e Giustizia*, Ed. San Paolo, 2000, p. 10ss.

⁽¹¹⁾ Cfr. *Grande Dizionario Enciclopedico del Diritto*, voce LEGGE, XX, Fabbri editore, p. 73.

⁽¹²⁾ « Al Governatore dello Stato, ferme restando le esclusioni e limitazioni stabilite nei precedenti articoli 2, 3 e 4, è delegato l'esercizio del potere esecutivo. Da tale delega sono eccettuati gli atti che siano riservati al Sommo Pontefice e quelli che caso per caso Egli creda di avocare a sé » (art. 6, Legge fondamentale del 1929).

⁽¹³⁾ « Il Sommo Pontefice per quanto attiene al governo della Città del Vaticano, ferme le esclusioni di cui agli articoli precedenti, si riserva di delegare la potestà legislativa per determinate materie o per singoli oggetti al Governatore dello Stato. Indipendentemente da espressa delegazione, il Governatore, del pari per quanto attiene al go-

Per una decina d'anni, Papa Pio XI governò il nuovo Stato in prima persona con l'ausilio del Governatore, il Marchese Camillo Serafini. I Papi che seguirono, pressati dai crescenti impegni della Chiesa universale, hanno invece attuato una costante delega nel governo dello Stato della Città del Vaticano ad altri soggetti. Pio XII, a pochi giorni dalla sua elezione, istituì in via di fatto, senza per altro apportare alcuna modifica alla Legge fondamentale, una Pontificia Commissione «chiamata a presiedere in Suo nome e in Sua vece al Governatorato ed Uffici annessi»⁽¹⁴⁾.

La Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano nominò, poi, per il suo concreto funzionamento, un Segretario ed un Delegato Speciale⁽¹⁵⁾. La figura del Governatore, però, non fu soppressa, anche se, dalla morte del citato Marchese C. Serafini, nel 1952, non venne più nominato alcun Governatore, e i poteri ad esso delegati dalla Legge fondamentale vennero esercitati dalla Pontificia Commissione.

Nel 1969 si registra un intervento *per viam juris* ad opera di Paolo VI che emanò la Legge n. LI sul governo dello Stato della Città del Vaticano⁽¹⁶⁾. A proposito del governo dello Stato, l'art. 1 della nuova Legge indicava che, salvo quanto dichiarato dalla Legge fondamentale del 1929, il Sommo Pontefice esercita i poteri legislativo ed esecutivo per mezzo di una Commissione di Cardinali, da Lui nominati per un quinquennio; mentre l'art. 2 stabiliva che tale Commis-

verno della Città del Vaticano, ha facoltà di emanare regolamenti ed ordinanze per la esecuzione delle leggi, senza poter derogare alle medesime o dispensarne. Nella emanazione delle leggi delegate e dei regolamenti ed ordinanze il Governatore, eccetto che sia diversamente disposto, deve udire il parere del Consigliere generale dello Stato (art. 5, Legge fondamentale del 1929).

⁽¹⁴⁾ «Con tale provvedimento — si legge ne "L'Osservatore Romano" del 5 aprile 1939, p. 1 —, il Santo Padre dinanzi alle sempre più numerose e gravi cure del Suo apostolico Ministero, ha inteso di costituire un ente stabile e permanente che Lo rappresenti nel governo civile dello Stato (...) tutto il complesso (...) del Governatorato passa alle dirette dipendenze della Pontificia Commissione, che curerà di rispondere alle esigenze delle cose, con la speciale autorità che le proviene dall'alto speciale mandato ad essa affidato dal Sommo Pontefice». Quasi trent'anni più tardi, Papa Paolo VI, nel Motu Proprio «Una struttura particolare» (28 marzo 1968), ravviserà il compito specifico della Pontificia Commissione nell'«incarico di provvedere al governo ed al funzionamento dello Stato (...) e di assorbire le funzioni fino allora svolte dal Consiglio centrale» (Cfr AAS Suppl. 39 (1968) p. 1).

⁽¹⁵⁾ Cfr. L'Osservatore Romano, 5 aprile 1939, p. 1.

⁽¹⁶⁾ Cfr AAS Suppl. 41 (1969), n. 5, 24 giugno 1969, pp. 29-32.

sione fosse coadiuvata da un Delegato Speciale (nominato dal Sommo Pontefice) al quale spetta, salvo che la Commissione disponesse altrimenti, l'esercizio del potere esecutivo, ed in genere ogni attribuzione che le leggi e i regolamenti vigenti demandavano alla competenza del Governatore dello Stato, salvo il potere di emanare regolamenti.

Con la Legge LI venivano, quindi, definite le competenze della Pontificia Commissione, consistenti nell'esercizio dei poteri legislativo ed esecutivo. Per quanto riguarda quest'ultimo, non potendo la Commissione, in quanto organo collegiale, gestire il governo, viene stabilito che il potere esecutivo spetta al Delegato Speciale, salvo diversa disposizione della stessa Pontificia Commissione, la quale pertanto ha la facoltà di ampliarne o restringerne i poteri.

In seguito, con Chirografo del 6 aprile 1984, Papa Giovanni Paolo II conferì al Cardinale Agostino Casaroli, in qualità di Segretario di Stato «alto e speciale mandato per rappresentarCi nel governo civile dello Stato della Città del Vaticano e ad esercitare, in Nostro nome e in Nostra vece — sempre riferendo a Noi, specialmente nei casi di particolare importanza — i poteri e le responsabilità inerenti alla Nostra sovranità temporale sul medesimo Stato»⁽¹⁷⁾.

(17) «Le sollecitudini crescenti per la cura della Chiesa universale Ci suggeriscono di costituirCi sempre più validi ausili nell'espletamento della Nostra missione e per tanto, Signor Cardinale, tenuto conto di quanto disposto dalla Costituzione Apostolica "Regimini Ecclesiae" del 15 agosto 1967, al n. 25, dopo matura riflessione, abbiamo stabilito di conferire a Lei, come di fatto le conferiamo nella sua qualità di Nostro Segretario di Stato, alto e speciale mandato a rappresentarCi nel governo civile dello Stato della Città del Vaticano e ad esercitare, in Nostro nome e in Nostra vece, — sempre riferendo a Noi, specialmente nei casi di particolare importanza — i poteri e le responsabilità inerenti alla Nostra sovranità temporale sul medesimo Stato, del quale è garantita l'indipendenza da ogni potestà terrena di questa Sede Apostolica Romana che la Provvidenza Ci ha chiamato a reggere. Modificando quindi parzialmente, in applicazione della menzionata Costituzione Apostolica, quanto il Nostro Predecessore Pio XII di v.m. stabilì con Biglietto della Segreteria di Stato dell'Aprile 1939, e con esplicita deroga al disposto della Legge fondamentale dello Stato della Città del Vaticano, N.I del 7 giugno 1929, Art. 7, 1° comma, vogliamo e decidiamo che a Lei, Signor Cardinale Nostro Segretario di Stato, faccia riferimento la Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano in una col Cardinale Presidente che sarà nominato, in tutte le materie che le vigenti Leggi riservano alla Nostra Persona. La medesima Commissione Cardinalizia — coadiuvata da un Prelato, che, al presente, ha il titolo di Pro-Presidente, e da un Delegato speciale — continuerà nell'ordinario governo, nell'ambito delle potestà, dele-

Mentre detta Legge non prevede un Segretario della Commissione, dal 1991 *l'Annuario Pontificio* prese ad indicare il Segretario generale del Governatorato anche come Segretario della Pontificia Commissione.

Da questo sommario, ma credo sufficiente, sguardo alla storia, emergono alcune considerazioni che, tra altre, stanno poi alla base della decisione di procedere alla revisione della Legge fondamentale:

1) Si è venuta delineando una distinzione degli organi di governo — legislativo ed esecutivo — dello Stato della Città del Vaticano, a nome e per incarico del Sommo Pontefice. Data la natura dello Stato, e la pienezza di poteri che l'art. 1 riconosce al Papa, è ovviamente più appropriato parlare di distinzione che non di vera e propria divisione.

2) Sono venute in rilievo figure con mansioni esecutive come il Governatore, il Delegato Speciale, il Segretario generale del Governatorato, che dovevano essere armonizzate in una legislazione consolidata.

3) Con la crescente delega dei poteri legislativo ed esecutivo da parte dei Pontefici e la conseguente maggiore distinzione degli organi di governo, si è affacciata anche la necessità di meglio determinare il rapporto tra il Governatorato dello Stato della Città del Vaticano e la Segreteria di Stato⁽¹⁸⁾.

Partendo, dunque, da queste considerazioni, erano sufficientemente chiari gli orientamenti fondamentali da dare ai lavori di revisione della Legge Fondamentale del 1929. Per approntare il testo della nuova Legge, che è entrata in vigore il 22 febbraio 2001, Festa della Cattedra di San Pietro, il Santo Padre istituì una Commissione giuridica «ad hoc»⁽¹⁹⁾, sotto la presidenza del Card. Rosalio Castillo

gate o delegabili a norma della Legge N. I del 7 giugno 1929, alla persona del Governatore, supplendo, come già nel precedente passato, alla vacanza delle alte cariche dello Stato» (Giovanni Paolo II, Chirografo al Cardinal Segretario di Stato, Agostino Casaroli, del 6 aprile 1984, AAS 76 (1984) 495-496).

⁽¹⁸⁾ Mentre nella Legge fondamentale del '29 non figura mai il termine «Governatorato», in quella del 26 novembre 2000, esso figura all'Art. 6, come soggetto per mezzo del quale è esercitata la potestà esecutiva.

⁽¹⁹⁾ Per la composizione della Commissione ed altri particolari, vedi il corsivo *Un concreto frutto dell'esperienza di governo di uno Stato peculiare*, in «L'Osservatore Romano» 2 febbraio 2001, p. 5.

Lara, che ha tenuto quattordici sessioni di lavoro nell'arco di dieci mesi, dal febbraio al novembre 2000.

Si trattava, anzitutto, di designare l'organo — collegiale — al quale per delega il Santo Padre affida ordinariamente il potere legislativo e di determinarne, almeno nelle linee generali, il funzionamento, assicurandogli un supporto consultivo di tipo scientifico — professionale che ha trovato modalità attuativa nelle figure del Consigliere generale e dei Consiglieri dello Stato. In tale senso, come indica l'art. 3 della nuova Legge Fondamentale, «il potere legislativo, salvi i casi che il Sommo Pontefice intenda riservare a Se stesso o ad altre istanze, è esercitato da una Commissione composta da un Cardinale Presidente e da altri Cardinali, tutti nominati dal Sommo Pontefice per un quinquennio». L'articolo seguente precisa che «la Commissione esercita il suo potere entro i limiti della Legge sulle fonti del diritto, secondo le disposizioni di seguito indicate ed il proprio Regolamento», e che «per l'elaborazione dei progetti di legge, la Commissione si avvale della collaborazione dei Consiglieri dello Stato, di altri esperti nonché degli Organismi della Santa Sede e dello Stato che possano esserne interessati». In ogni caso, «i progetti di legge sono previamente sottoposti, per il tramite della Segreteria di Stato, alla considerazione del Sommo Pontefice».

Delineata la funzione legislativa, occorre, poi, operare una netta distinzione degli organi cui è demandato il potere legislativo (che è organo collegiale, la Commissione di Cardinali) e il potere esecutivo, e fissare alcune modalità dell'esercizio dell'esecutivo che richiedeva anche una chiarificazione tra le cariche esecutive emerse lungo gli anni e le competenze ad esse assegnate. Di conseguenza, l'art. 5 della nuova Legge Fondamentale prevede che «il potere esecutivo è esercitato dal Presidente della Commissione, in conformità con la presente Legge e con le altre disposizioni normative vigenti», e che «nell'esercizio di tale potere il Presidente è coadiuvato dal Segretario Generale e dal Vice Segretario Generale», fermo restando che «le questioni di maggiore importanza sono sottoposte dal Presidente all'esame della Commissione», e che, come tiene a precisare l'articolo successivo, «nelle materie di maggiore importanza si procede di concerto con la Segreteria di Stato».

Infine, per quanto attiene al potere giudiziario era chiaro che il recente ordinamento — risalente al 1987, e consistente, in sostanza, nell'approvazione di un nuovo ordinamento giudiziario

dello Stato⁽²⁰⁾, e nella costituzione separata di un tribunale ecclesiastico per le cause canoniche⁽²¹⁾ — tanto degli organi quanto dell'esercizio di giurisdizione non richiedeva interventi importanti.

La più netta distinzione che si era venuta creando tra gli organi di governo non ha, però, operato la costituzione di uno Stato quasi avente in se stesso la propria ragion d'essere. Le finalità istituzionali dello Stato della Città del Vaticano rimangono sempre, come ribadisce il proemio, la « conveniente garanzia della libertà della Sede Apostolica » e il « mezzo per assicurare l'indipendenza reale e visibile del Romano Pontefice nell'esercizio della Sua missione nel mondo ».

Quest'aspetto, se nella Legge fondamentale del 1929 risaltava con evidenza dalla partecipazione diretta, quasi quotidiana, del Sommo Pontefice, coadiuvato da un Governatore, alla gestione del governo dello Stato, nella nuova Legge doveva risaltare da un meglio precisato rapporto tra il Governatorato e la Segreteria di Stato che, come dice la cost. ap. *Pastor Bonus* « coadiuva da vicino il Sommo Pontefice nell'esercizio della Sua missione nel mondo »⁽²²⁾.

Per questa ragione, la Segreteria di Stato, oltre a rappresentare lo Stato della Città del Vaticano presso gli Stati esteri e gli altri soggetti di diritto internazionale, come indica l'art. 2 della nuova Legge⁽²³⁾, costituisce il tramite ordinario di comunicazione con il Papa per la presentazione dei progetti di legge (art. 4 § 3), o per la presentazione dei bilanci preventivi e consuntivi⁽²⁴⁾, rappresentando inoltre il punto di riferimento per concordare ogni decisione di maggiore importanza⁽²⁵⁾. Com'è stato messo in rilievo, « il principio ispiratore è stato quello che fu enunciato fin dal 1929 nel Trat-

⁽²⁰⁾ Cf. Segretario di Stato, Legge che approva l'Ordinamento giudiziario dello Stato della Città del Vaticano, N. CXIX del 21 novembre 1987, AAS Suppl. 58 (1987) 45-50.

⁽²¹⁾ Cf. motu pr. *Quo civium iura*, del 21 novembre 1987, AAS 79 (1987) 1353-1355.

⁽²²⁾ Art. 39 cost. ap. *Pastor Bonus*, del 28 giugno 1988, AAS 80 (1988) 841-930.

⁽²³⁾ « La rappresentanza dello Stato nei rapporti con gli Stati esteri e con gli altri soggetti di diritto internazionale, per le relazioni diplomatiche e per la conclusione dei trattati, è riservata al Sommo Pontefice, che la esercita per mezzo della Segreteria di Stato » (art. 2, Legge Fondamentale).

⁽²⁴⁾ « I bilanci preventivo e consuntivo dello Stato, dopo l'approvazione da parte della Commissione, sono sottoposti al Sommo Pontefice per il tramite della Segreteria di Stato » (art. 12, Legge Fondamentale).

⁽²⁵⁾ « Nelle materie di maggiore importanza si procede di concerto con la Segreteria di Stato » (art. 6, Legge Fondamentale).

tato Lateranense, secondo il quale è la Santa Sede che ha “la piena proprietà e l'esclusiva ed assoluta potestà e giurisdizione sovrana” sullo Stato della Città del Vaticano⁽²⁶⁾ ».

Questi, in breve, i motivi, il contesto e in certo modo anche gli orientamenti sottesi ai lavori di revisione della nuova Legge fondamentale che i relatori che seguono ci diranno in quale modo e misura hanno trovato riscontro nel testo promulgato.

⁽²⁶⁾ *Un concreto frutto dell'esperienza di governo di uno Stato peculiare*, cit. «Premesso (...) che dovendosi, per assicurare alla Santa Sede l'assoluta e visibile indipendenza, garantire una sovranità indiscutibile pur nel campo internazionale, si è ravvisata la necessità di costituire, con particolari modalità, la Città del Vaticano, riconoscendo sulla medesima alla Santa Sede la piena proprietà e l'esclusiva ed assoluta potestà e giurisdizione sovrana» (Proemio, Trattato fra la Santa Sede e l'Italia), «L'Italia riconosce alla Santa Sede la piena proprietà e la esclusiva ed assoluta potestà e giurisdizione sovrana sul Vaticano, com'è attualmente costituito, con tutte le sue pertinenze e dotazioni, creandosi per tal modo la Città del Vaticano per gli speciali fini e con le modalità di cui al presente Trattato. I confini di detta Città sono indicati nella Pianta che costituisce l'Allegato I° del presente Trattato, del quale forma parte integrante» (art. 3, Trattato fra la Santa Sede e l'Italia, del 7 giugno 1929, AAS 21 (1929) 209-221, vedi anche *proemio*).

