

CARLO CARDIA

LA NUOVA LEGGE FONDAMENTALE DELLO STATO
DELLA CITTÀ DEL VATICANO.
IL RAPPORTO TRA POTESTÀ LEGISLATIVA
E POTESTÀ ESECUTIVA

1. Conferma del carattere peculiare dello Stato Città del Vaticano. La Legge fondamentale non è assimilabile alla Costituzione di uno Stato. — 2. La riforma come lo sbocco naturale delle riforme parziali realizzate in precedenza. La riassunzione prelatizia dell'esercizio dei poteri, legislativo ed esecutivo, sullo Stato Città del Vaticano. — 3. La dialettica tra Commissione cardinalizia e suo Presidente nell'esercizio del potere legislativo ed esecutivo e il rapporto con la Segreteria di Stato. — 4. Gli organi ausiliari della Commissione e del Presidente. In particolare, il Segretario Generale e i Consiglieri di Stato. — 5. Peculiarità e «modernità» dello S.C.V. Esigenze di ulteriori itinerari riformatori.

1. *Conferma del carattere peculiare dello Stato Città del Vaticano. La Legge fondamentale non è assimilabile alla Costituzione di uno Stato.*

La promulgazione, il 22 febbraio 2001, della nuova Legge fondamentale dello Stato Città del Vaticano è un'occasione propizia per tornare a riflettere sulla natura giuridica, e sui caratteri peculiari, di questa singolare forma di entità statale che nel corso dei decenni è stata variamente definita⁽¹⁾. Un osservatore un po' distratto, o che

(1) È interessante ricordare che i primissimi commenti al Trattato del Laterano riflettono quasi uno stupore della dottrina per ciò che si era compiuto ed una vera difficoltà ad accettare che lo S.C.V. possa considerarsi uno Stato vero e proprio. V'è chi parla di una «zona extrastatale» (Cfr. JARRIGE, *La condition internationale du Saint-Siège avant et après les Accords du Latran*, Paris 1930, 234), o addirittura di «eine extritoriale Energiezelle» (LIERMAN, *Staat und Kirche in den Lateranverträgen zwischen dem Heiligen Stuhl in Italien vom 11 Februar 1929*, in *Archiv des öffentlichen Rechts*, 1939,

guardi solo alle forme giuridiche, potrebbe stupirsi del fatto che, a distanza di oltre settanta anni dalla sua creazione, e dalla emanazione delle sei leggi del 1929 che disciplinano la vita interna dello Stato vaticano, la riforma odierna riguardi soltanto la prima di queste leggi, con modifiche che, pur interessanti e di qualche rilievo, non rivedono certamente gli assetti essenziali su cui si fondava l'esercizio della potestà legislativa e di quella esecutiva, ed anzi costituiscono una sostanziale conferma di quei cambiamenti parziali che erano stati introdotti in precedenza ⁽²⁾. Si potrebbe osservare che a fronte dei

vol. XVIII, 382); o chi sostiene «l'amena qualifica di semplice "pied-à-terre" della Santa Sede nel terreno in cui si muovono gli Stati» (DELOS, *Le Traité du Latran et la situation juridique nouvelle de la Papauté*, in *Revue générale de droit international public*, 1929, XXXV, 473). Altri sottolineano che, se riguardato con i criteri con cui si guarda agli Stati, quello della Città del Vaticano dovrebbe essere definito come «una parodia di Stato» (ANZILOTTI, *La condizione giuridica internazionale della Santa Sede in seguito agli accordi del Laterano*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1929, XXXI, 168); ed altri ancora propongono un paragone quanto mai interessante tra il Vaticano e il beneficio ecclesiastico, ritenendo in definitiva che lo S.C.V. è un po' come il beneficio della Santa Sede con obblighi reciproci tra l'Italia che lo ha costituito e la Santa Sede che lo ha accettato (ARANGIO RUIZ, *La Città del Vaticano*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1929, 5 ss.).

⁽²⁾ Sull'argomento cfr. MARRONE, *Struttura legislativa fondamentale dello Stato della Città del Vaticano: note introduttive*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1986, n. 2, 1 ss. Marrone adombra la tesi per la quale la creazione di una entità statale vaticana costituisca il frutto di una contingenza storica, mentre «con ogni probabilità», se la «questione romana» avesse dovuto trovar soluzione ai nostri giorni (per intenderci, a partire dagli anni del Concilio Vaticano II), il Trattato del Laterano avrebbe assunto ben diversa connotazione. In particolare, si sarebbe quasi certamente ipotizzata una forma di garanzia giuridica dell'indipendenza spirituale della Sede Apostolica diversa dalla rifondazione — seppur in modo «francescano» e davvero singolare — di uno «Stato pontificio» (ivi, 3). La tesi è opinabile, e risente del clima postconciliare che tendeva a trasfigurare e spiritualizzare la realtà oltre misura. Basti pensare a quali conseguenze avrebbe avuto una scelta «non statale» durante il secondo conflitto mondiale, nel periodo dell'occupazione di Roma da parte prima dei tedeschi, poi degli alleati. Certamente la Santa Sede sarebbe stata in balia degli eventi, e i palazzi vaticani soggetti virtualmente a occupazioni militari di cui non possono immaginarsi le conseguenze. Ma anche con riferimento ai giorni nostri — ad un'epoca, cioè, che teoricamente si sarebbe dovuta evolvere in senso sempre più garantista — l'inesistenza di una realtà statale vaticana avrebbe esposto la Santa Sede, e i suoi organi di governo, a quegli interventi e iniziative della magistratura italiana che per un certo periodo sembra non abbiano conosciuto argini né limiti, qualche volta anche senza il pieno rispetto delle regole vigenti. In questo senso, la continuità della realtà statale vaticana, sia pure nella forma singolarissima che ha finito con l'assumere, ha consentito una continuità e una solidità nell'azione della Santa Sede di cui è un riflesso anche la sostanziale stabilità degli assetti interni del governo dello S.C.V.

cambiamenti, e degli sconvolgimenti, costituzionali cui sono andati incontro gli Stati contemporanei nella seconda parte del secolo XX, i ritocchi che oggi si registrano negli assetti interni dello Stato vaticano sono ben poca cosa, e comunque del tutto incomparabili con l'evoluzione della forma-Stato che si è avuta nell'area occidentale.

Questo stupore, tuttavia, non può coinvolgere quanti conoscano, sia pure sommariamente, l'origine e la natura dell'entità statale vaticana, e le sue differenze rispetto ai soggetti internazionali che comunemente sono definiti come «Stati». Questi ultimi, in effetti, nel momento in cui rappresentano apparati di governo che devono organizzare, guidare, far progredire, una comunità di popolazione stabile residente in un determinato territorio, vivono la propria evoluzione, e i propri cambiamenti, in sintonia con l'evoluzione stessa e i cambiamenti che si determinano, a tutti i livelli, all'interno e all'esterno delle rispettive popolazioni. Si potrebbe dire che lo Stato in genere, e lo Stato contemporaneo in particolare, è un organismo in perenne evoluzione, aperto ad ogni possibile, anche drastico, cambiamento⁽³⁾. Si pensi, per rimanere all'Europa, a quali sconvolgimenti, anche territoriali, oltretutto politici e militari, sono intervenuti negli ultimi anni a seguito della caduta del comunismo, con Stati che si sono divisi (Repubblica ceca e Repubblica slovacca), Stati che si sono, per così dire, riuniti (è il caso della Germania), Stati che

(3) La dottrina ha colto immediatamente, dopo il Trattato del Laterano, l'assoluta singolarità della soluzione adottata dalla quale derivava l'esistenza di uno Stato che non poteva disporre di se stesso, né del proprio territorio. Per D'AVACK, il rapporto che lega lo S.C.V. alla Santa Sede «fa sì che per lo Stato viga il principio della perpetua indisponibilità del territorio; anomalia, questa, tanto più grave e rilevante per il fatto che siffatta indisponibilità non deriva neppure dall'interna costituzione dello Stato e non rappresenta una semplice autolimitazione del medesimo, ma discende dall'atto stesso internazionale della sua formazione e non può essere revocata né modificata per sua volontà» (in *Vaticano e Santa Sede*, scritti di P.A. D'Avack, a cura di C. Cardia, Bologna 1994, 191). Per BALLADORE PALLIERI «non si può dire che la Città del Vaticano sia stata riconosciuta sotto la condizione che essa abbia e conservi una determinata costituzione, così che una mutazione di questa importi una violazione di un dovere internazionale e la possibilità da parte dello Stato soggetto di diritto (l'Italia) di pretendere il cessare della violazione. Al contrario una mutazione della costituzione della Città del Vaticano imporrebbe senz'altro l'estinzione, sotto l'aspetto internazionale, dello Stato, e cioè la cessazione dello Stato come soggetto di diritti nell'ordine internazionale» (*Il rapporto fra Chiesa cattolica e Stato vaticano secondo il diritto ecclesiastico ed il diritto internazionale*, in *Rivista internazionale di scienze sociali*, 1930, 214 ss.).

si sono «frantumati» (è il caso dell'ex Unione Sovietica), e Stati che sembra vogliano strutturarsi secondo un modulo federale (è il caso dell'Italia). E si pensi alla progressiva, sia pur lenta, formazione di una entità sovranazionale quale si sta realizzando in Europa, e che sta ponendo una serie di problemi ai diversi Stati dell'Unione, sia in termini di identità che di poteri sovrani, e che, un po' paradossalmente, provoca una spinta in qualche modo centrifuga e localistica da parte di chi, in queste grandi aggregazioni, teme di perdersi e praticamente di scomparire. Si pensi ancora, in ordine alla evoluzione politica e morale determinatasi nelle grandi democrazie occidentali, e nelle più recenti democrazie dell'Europa orientale, a quale spinta si è determinata in ordine alla evoluzione dei diritti di libertà, dei singoli, delle collettività, dei gruppi sociali, che trovano oggi una tutela, a volte anche un po' caotica e farraginoso⁽⁴⁾.

Nulla di tutto ciò riguarda o coinvolge lo Stato Città del Vaticano che nasce disancorato da qualsiasi popolazione stabile, che non è mai esistita e non potrà formarsi, che non ha una sua politica, interna od estera, autonoma, e che non teme rivolgimenti di alcun genere, perché finalizzato ad un solo esclusivo scopo, quello di «assicurare alla Santa Sede l'assoluta e visibile indipendenza, e) garantirLe una sovranità indiscutibile pur nel campo internazionale», come recita il Trattato del Laterano. Uno scopo assolutamente sconosciuto a qualsiasi altra entità statale⁽⁵⁾. Di più, lo Stato vaticano non ha in se stesso la propria ragion d'essere, ma mutua la propria identità e i caratteri costituzionali essenziali *ab extra*, sia in termini

(4) Sull'argomento, cfr. SPERDUTI, *Caratteri del sistema europeo di protezione dei diritti dell'uomo*, in *Rivista di diritto internazionale*, LVII, 1974; MARGIOTTA BROGLIO, *Il fenomeno religioso nel sistema giuridico dell'Unione Europea*, in AA.VV., *Religioni e sistemi giuridici*, Bologna 1997, 105 ss.; CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Bologna 1999, 150 ss.

(5) Per JEMOLO l'elemento essenziale della costituzione del Vaticano «è uno soltanto: ch'esso rimanga soggetto alla pienezza assoluta di potere del Pontefice; (...) il giorno in cui, per impossibile ipotesi, questo Stato oggetto di sovranità si arrogasse di rivendicare una sovranità propria, distinta e contrastante con quella della Santa Sede, lo Stato italiano riacquisterebbe ipso jure la sovranità sulla particella di territorio e di popolazione cui ha rinunciato» (*Carattere dello Stato della Città del Vaticano*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1929, XXXI, 193). Per D'ONORIO, «la finalit  paradoxale de cet Etat est le service d'une Eglise qui est en elle-meme étrangère   la notion d'Etat» (*Le Saint-Siège et le droit international*, in AA.VV., *Le Saint-Siège dans les relations internationales*, Paris 1989, 133).

normativi perché li desume dal Trattato tra Italia e Santa Sede del 1929, sia in termini sostanziali perché aprioristicamente soggetto alla sovranità assoluta della Santa Sede, e per essa del Sommo Pontefice. Se per ipotesi puramente teorica la Santa Sede dovesse allocarsi (stabilmente) altrove, lo Stato vaticano cesserebbe automaticamente di esistere e il lembo di territorio ad esso riconosciuto nel 1929 tornerebbe sotto la sovranità dello Stato italiano⁽⁶⁾. E ancora, per segnalare un'altra singolarità, lo S.C.V. non può disporre autonomamente del proprio territorio nel senso che non può né cederne parte (foss'anche per pochi metri quadrati) ad altro Stato, né ospitare in esso forze militari straniere (per il suo carattere di neutralità e inviolabilità)⁽⁷⁾.

Dunque, almeno in prima approssimazione, l'evoluzione che lo Stato Città del Vaticano potrà subire, al suo interno, e nei suoi assetti essenziali, dipenderà soltanto dai cambiamenti e dalla evoluzione che subirà la vita e l'organizzazione della Santa Sede (entro i limiti appena ricordati), che è veramente l'unico ente beneficiario dell'esistenza dello Stato Vaticano. Dirò più avanti che questo profilo —

(6) Occorre tener distinte diverse ipotesi. È chiaro, ad esempio, che ogni trasferimento parziale di alcuni organi della Santa Sede (per esigenze magari di decentramento), così come un trasferimento temporaneo della sede pontificia, ed ancora l'eventualità inagibilità del territorio vaticano (si pensi ad una occupazione militare, con conseguente esilio pontificio) non implicherebbero affatto la caducazione delle ragioni e dei fondamenti del Trattato del Laterano. Diversa, invece, l'ipotesi estrema di un abbandono volontario del territorio vaticano da parte della sede pontificia in altro luogo: in questo caso, sembra congruo ritenere che per lo Stato italiano verrebbero meno i presupposti essenziali che erano alla base dell'accordo del 1929. In altri termini, una ipotesi « avignonese » sarebbe incompatibile con la permanenza dello Stato vaticano, dal momento che questo è stato creato non come pertinenza territoriale facoltativa della Santa Sede ma perché questa eserciti le proprie funzioni di governo della Chiesa universale fruendo effettivamente della garanzia di libertà rappresentata, appunto, dal territorio vaticano.

(7) Riassume bene le singolarità assolute che caratterizzano lo S.C.V. JEMOLO, per il quale « anche chi ritiene lo Stato della Città del Vaticano un vero e proprio Stato non disconosce che si differenzia però dagli altri Stati del nostro tempo per essere piuttosto oggetto della sovranità del Pontefice che non soggetto di sovranità: non potendo disporre di sé né del proprio territorio, e non avendo già quei fini generici ed indeterminati di utilità dei propri cittadini (utilità interpretabile diversamente secondo le correnti ideali del periodo storico) che sono propri agli altri Stati, bensì il fine specifico di assicurare l'indipendenza della S. Sede (...). Non è neppure pensabile una politica dello Stato della Città del Vaticano, e meno che mai una politica distinta da quella della S. Sede » (*Lezioni di diritto ecclesiastico*, Milano 1975, 274-275).

che poi è quello, ben noto alla dottrina, del *carattere strumentale* rivestito dallo S.C.V. — non esclude che anche questo Stato risenta in qualche modo dell'evoluzione contemporanea, soprattutto per ciò che riguarda il senso della dignità della persona e dei suoi diritti di libertà, nonché dell'efficienza dei suoi apparati. Ma sull'essenziale, cioè sulla struttura dello Stato, sui suoi assetti interni, sugli equilibri istituzionali che si instaurano all'interno di qualsiasi apparato statale, influiscono non già una realtà e un fine temporali inesistenti, bensì l'esigenza di meglio attrezzare gli apparati statuali al fine primario che devono perseguire, quello di garantire e in qualche misura agevolare l'indipendenza dell'azione della Santa Sede nell'assolvimento dei suoi compiti primari⁽⁸⁾.

Se si analizza da questo punto di vista la nuova Legge fondamentale si comprendono meglio alcuni suoi profili più salienti, e si comprende perché essa non possa essere considerata alla stregua della Costituzione di uno Stato, con i caratteri che solitamente si riconoscono ad una Carta costituzionale⁽⁹⁾. Si potrebbe quasi dire che lo Stato vaticano *non può avere* una Costituzione, perché mancherebbero i soggetti costituenti e il potere costituente che precedono ogni

⁽⁸⁾ Per D'AVACK «la prima ragione di essere storica e politica e, potremmo anche dire, giuridica» dello S.C.V. è quella di assicurare e garantire alla Santa Sede «la piena e visibile sovranità ed indipendenza nella sfera temporale e politica per la più perfetta esplicazione dei suoi compiti religiosi e spirituali» (in *op. cit.*, 190). Ne consegue che, escluso l'elemento politico, gestito in via esclusiva dalla Santa Sede, lo Stato vaticano può e deve perseguire il fine dell'efficienza e della più alta funzionalità, proprio per rispondere alla sua finalità ontologica di agevolare e favorire l'assolvimento, in piena indipendenza, dei compiti e delle funzioni della Santa Sede.

⁽⁹⁾ Basti pensare, al riguardo, che in qualunque Costituzione lo Stato in primo luogo parla di se stesso, dei propri fini, dei propri caratteri istituzionali e dei limiti e delle possibilità di cambiamento di questi caratteri. Per lo Stato vaticano ciò sarebbe semplicemente impossibile perché tutto è stato definito altrove e non può essere modificato. Per JEMOLO «gli altri Stati possono pur proclamare che pongono a loro fine l'attuazione nel mondo di una data dottrina, politica, religiosa, filantropica: ciò non è che affermazione di una generazione o di un gruppo dominante, affermazione che un'altra generazione od il nuovo gruppo che prende le redini del governo, potrà ben disconoscere. Lo S.C.V. è costituzionalmente, necessariamente, uno Stato fine, esso è sorto per assicurare quanto occorre alla S. Sede, affinché provveda con la dovuta libertà ed indipendenza al governo pastorale della Chiesa cattolica nel mondo (art. 26), non ha in sé la capacità né la possibilità di evolvere in modo da allontanarsi da questa finalità e da realizzare uno scopo diverso» (*Carattere dello Stato della Città del Vaticano*, cit., 196).

Carta costituzionale, mentre sono altri gli atti normativi, a cominciare dal Trattato del Laterano, che hanno fondato e legittimato lo S.C.V., e altri i soggetti, La Santa Sede e il Pontefice, che esercitano su di esso una sovranità assoluta. Gli stessi atti normativi e gli stessi soggetti, d'altronde, hanno preconstituito i caratteri costituzionali essenziali di questo Stato lillipuziano, non lasciando di conseguenza alcuno spazio ad un vero potere costituente⁽¹⁰⁾. Nel merito dei suoi contenuti, poi, la Legge fondamentale non potrebbe essere considerata come una vera Costituzione perché non prevede, né disciplina, alcuni dei principali elementi delle Costituzioni contemporanee, dai fini dello Stato, ai diritti di libertà dei cittadini, dai principi del sistema politico a quelli del sistema economico sociale, e via di seguito: ciò per il dirimente motivo che lo S.C.V. non ha cittadini, non ha né può avere un sistema politico, non ha un vero sistema economico-sociale, e via di seguito.

Essa, invece, può considerarsi come una Legge che disciplina pressoché esclusivamente i meccanismi che presiedono al funzionamento dell'apparato statale, inteso nel suo nucleo essenziale di esercizio del potere: un potere, però, già costituito e definito altrove e in modo irreversibile. In questo senso, essa non è la Costituzione dello S.C.V., pur avendo un carattere *lato sensu* costituzionale, quando piuttosto una legge di organizzazione dello Stato, e in particolare dei suoi apparati. Analogamente, hanno natura *lato sensu* costituzionale anche le altre Leggi del 1929, prima richiamate, relative alle fonti del diritto, alla cittadinanza, all'ordinamento amministrativo, all'ordinamento economico, alla pubblica sicurezza. Tanto questo è vero che alcuni di questi elementi, che per il solito nelle Costituzioni contemporanee svolgono un ruolo centrale ed hanno importanza primaria, nello Stato Città del Vaticano si trovano in posizione del tutto subordinata, fino ad apparire quasi residuali. Così avviene per la questione della cittadinanza che nello S.C.V. ha un valore puramente funzionale e sostanzialmente temporaneo, ed è priva di qualsivoglia significato *nazionale*⁽¹¹⁾, non esistendo alcuna comunità popo-

(10) Sull'argomento, cfr. D'AVACK, *Chiesa, S. Sede e Città del Vaticano nel jus publicum ecclesiasticum*, Firenze 1937, 250 ss.

(11) Una vasta e articolata dottrina ha costantemente posto l'accento sulla mancanza del carattere di *nazionalità* in riferimento allo Stato vaticano, e sul fatto che la cittadinanza vaticana è piuttosto un prodotto giuridico, creato artificialmente, che non il riflesso di una *appartenenza nazionale* dei singoli. Di qui la conseguente interpretazione

lare vaticana suscettibile di espansione o di restrizione. Su questa base, e con indagine apposita, ho di recente sostenuto che tanto peculiare è la natura giuridica dello Stato vaticano che ad esso non può imputarsi di essere uno « Stato teocratico », almeno nel senso in cui si sono storicamente concretate le varie forme di teocrazia. Ogni teocrazia, infatti, ha sempre rappresentato, e rappresenta, un equilibrio di poteri all'interno di uno Stato-comunità, nel quale una casta sacerdotale (non importa di quale segno o denominazione) assume il potere e lo esercita, con evidenti segni vessatori e repressivi, sulle altre

dello Stato vaticano come Stato-apparato, privo di quell'elemento comunitario che caratterizza gli Stati contemporanei. Viene subito osservato che, per il Vaticano, « il territorio assume posizione di oggetto primario, mentre oggetto secondario sono i cittadini, considerati soltanto individualmente e non come unità collettiva » (DONATI, *La Città del Vaticano nella teoria generale dello Stato*, Padova 1930, 31). Più nel merito, altri segnalano che tra le due forme classiche di acquisto della cittadinanza — *jus soli, jus sanguinis* — « le système qui régit la citoyenneté vaticane est intermédiaire entre ces deux solutions extrêmes » (FRAGONARD, *La condition des personnes dans la Cité du Vatican*, Paris 1930, 69). E infatti, né la residenza in Vaticano né la nascita nel suo territorio conferiscono *ipso jure* la cittadinanza, ma solo per concessione, a certe condizioni e con determinate restrizioni, si diventa cittadini vaticani. RUFFINI, da parte sua, ricostruisce storicamente i diversi tentativi di progettazione di un minuscolo Stato e del Papa e osserva che in tutti questi progetti la cittadinanza è sempre vista come *funzionale*, e senza alcuna sfumatura di *nazionalità*, e conclude che « all'elemento popolazione scema ancora importanza non solo la pochezza quantitativa ma la singolarità qualitativa », dal momento che « la popolazione dello Stato della Città del Vaticano presenta un'anomalia materiale, non tanto in ragione del suo esiguo numero (poche centinaia di persone), quanto per essere cotesta popolazione composta di funzionari, così che si è potuto parlare di una *nationalité de fonction o fonctionelle* » (*Lo Stato della Città del Vaticano*, in *Scritti giuridici minori*, Milano 1936, vol. I, 325). Approfondisce, infine, l'argomento ROVELLI ricordando che « l'elemento sostanziale di uno Stato non è semplicemente un gruppo di persone, comunque formato, soggetto a un potere sovrano, ma il gruppo che si forma per esigenza naturale e per attuare, sotto il potere sovrano, le condizioni essenziali di esistenza e di sviluppo delle persone associate; è la forma fondamentale e originaria della vita associata: orbene, tale non è il gruppo dei cittadini vaticani » dal momento che « la cittadinanza vaticana è puramente un rapporto di soggezione della persona al potere sovrano della S. Sede e ha per base la residenza stabile nella città del Vaticano, cioè, un rapporto dell'individuo col territorio ». E conclude: « manca, dunque, nella Città del Vaticano l'elemento sostanziale dello Stato, una comunità statale; esiste, invece, l'elemento formale dello Stato, un potere sovrano su di un territorio e sulle persone che vi si trovano (...). Lo Stato della Città del Vaticano non è, dunque, uno Stato nel senso ordinario della parola, ma solo uno Stato in senso formale » (*L'ordinamento interno dello Stato della Città del Vaticano*, in AA.VV., *Chiesa e Stato. Studi storici e giuridici per il decennale della conciliazione tra la Santa Sede e l'Italia*, Milano 1939, 47, 48, 51).

componenti statuali, e innanzitutto sul ceto popolare che deve subirne le conseguenze. Ma nello S.C.V. non c'è nulla di tutto ciò, mancando proprio quella comunità politica sulla quale la casta sacerdotale dovrebbe affermare ed esercitare il proprio potere. Essendo, invece, essenzialmente, uno Stato-apparato, lo Stato vaticano è organizzato in modo tale che il soggetto sovrano e i suoi apparati finiscono con l'esercitare il potere quasi solo ed esclusivamente su sé stessi⁽¹²⁾.

Quanto al sistema economico-sociale basterà ricordare che esso è privo di qualsivoglia (anche in senso materiale) possibilità produttiva per dedurre che la relativa normativa altro non serve che a disciplinare l'organizzazione economica e finanziaria in gran parte condizionata dalla regolare operatività delle fonti di finanziamento. Infine, lo stesso sistema giudiziario, che pure potrebbe essere considerato il più vicino ai meccanismi di potere degli Stati contemporanei, è nello Stato vaticano condizionato sia dalle minuscole dimensioni del territorio, sia dalla natura e dall'immagine della Santa Sede. Basti pensare che nello S.C.V. non esiste una istituzione penitenziaria effettivamente operante, e che il Trattato del Laterano prevede la possibilità che le autorità vaticane deleghino l'autorità giudiziaria italiana a procedere alla punizione dei delitti commessi nel suo territorio⁽¹³⁾. Torneremo più avanti su questo problema, ma già ora esso

⁽¹²⁾ «Qualsiasi forma di Stato teocratico, del passato o dell'epoca contemporanea, è la risultante di un equilibrio raggiunto tra i diversi poteri, e le diverse componenti, dello Stato e della comunità: un equilibrio a favore, appunto, di una Chiesa, o del clero, o della fede religiosa, ma a discapito della necessaria autonomia delle altre componenti, siano esse istituzionali, politiche o popolari. Senonché nello Stato della Città del Vaticano non c'è alcun equilibrio da raggiungere perché esiste una sola componente: quella religiosa e quella funzionariale. Manca del tutto, anche materialmente, una realtà politica, una collettività stabile che possa vantare dei diritti verso lo Stato, che possa sentirsi parte dello Stato e di una comunità complessa (...). In definitiva, se lo S.C.V., in quanto ente e strumento di cui si serve la Santa Sede per il raggiungimento delle proprie finalità, ha una ovvia strutturazione confessionale (al pari di enti e istituzioni di altre confessioni religiose), questa non ha nulla a che vedere con la realtà di uno *Stato teocratico* che, per esser tale, deve avere quei requisiti minimi (territorio, vita politica, popolazione) che si riscontrano in tutte le teocrazie storicamente conosciute» (CARDIA, *Vaticano e Santa Sede dal Trattato lateranense al Giovanni Paolo II, Introduzione a P.A. D'Avack, Vaticano e Santa Sede*, cit, 21, 22).

⁽¹³⁾ Sull'argomento cfr. CAMMEO, *Ordinamento giuridico dello Stato della Città del Vaticano*, Firenze 1932, 214 ss. Per Cammeo «vi è un mandato internazionale all'e-

conferma, insieme agli altri elementi richiamati, la assoluta peculiarità dello Stato vaticano e del suo sistema normativo.

Si può affermare, conclusivamente, che qualunque analisi sulla struttura e sulla organizzazione dello Stato Città del Vaticano non può prescindere dalla sua natura primigenia di Stato-apparato, di uno Stato cioè che è essenzialmente strumentale verso le esigenze istituzionali della Santa Sede, che è privo di quegli elementi che per ogni altra realtà statale sono essenziali (pena la sua estinzione) come la comunità nazionale stabile e l'operatività di un sistema economico-sociale, e che anche per ciò che riguarda i suoi apparati autoritativi (come quelli giudiziari) presenta delle peculiarità assolute non rintracciabili in alcun altro Stato moderno. Solo in questo modo si comprende come la Legge fondamentale, oggi riformata, non ha i caratteri di una Costituzione ed è limitata alla disciplina dell'esercizio della potestà legislativa, esecutiva e giudiziaria, di quelle potestà che caratterizzano ogni forma di apparato statale nel momento in cui esercita il potere sovrano che gli è proprio. In questo senso, le esigenze di modernità, e di aggiornamento, che comunque si avvertono, non sono riferibili a quella complessità di vita e di movimento che uno Stato-comunità deve governare, bensì a quella molteplicità di rapporti e di strumentazioni tecniche che lo Stato vaticano, in quanto Stato-apparato, deve gestire in sintonia con l'evoluzione scientifica e tecnologica, e dei rapporti internazionali.

2. *La riforma del 2001 come lo sbocco naturale delle riforme parziali realizzate in precedenza. La riassunzione prelatizia dell'esercizio dei poteri, legislativo ed esecutivo, sullo Stato Città del Vaticano.*

Il carattere essenzialmente predeterminato, e quindi statico, del governo dello Stato vaticano, soggetto alla sovranità assoluta della Santa Sede, esclude in radice la possibilità che una legge sia pure di carattere fondamentale possa portare a veri e propri rivolgimenti istituzionali interni, o alla modifica di quel principio irrinunciabile della titolarità piena ed unitaria dei poteri, legislativo, esecutivo, e giudiziario, da parte del Pontefice. Infatti la nuova Legge fondamen-

sercizio di una funzione di sovranità; appunto per questo la sovranità che si esercita dallo Stato mandatario è quella dello Stato mandante» (216).

tale, come quella del 1929, si muove tutta nell'ottica di una delega (più o meno parziale, più o meno permanente, sempre revocabile) dell'esercizio dei poteri a determinati organismi di volta in volta legittimati o creati dalla legge medesima⁽¹⁴⁾.

Possiamo affermare, in questo senso, che la nuova Legge fondamentale ha preferito pervenire a conclusioni che in buona parte erano già insite nelle riforme parziali che erano state realizzate nel corso degli anni. Riforme che, a ben guardare, hanno seguito nel tempo due costanti. Da un lato, la crescente necessità di delegare le funzioni proprie del Pontefice, in quanto sovrano assoluto dello Stato, ad altri soggetti idonei a seguire la quotidianità del governo dello Stato. Dall'altro, l'esigenza che tale delega si mantenga comunque all'interno di un orizzonte prelatizio che, di fatto, esclude dal vero e proprio governo dello Stato altri soggetti laici, ai quali invece viene riservato un ruolo ausiliario⁽¹⁵⁾.

È noto che, mentre in una prima fase (sostanzialmente negli anni '30) l'attenzione del Pontefice nei riguardi della guida dello Stato Vaticano è costante, anche attraverso l'esercizio in prima persona delle funzioni che gli competono in quanto sovrano assoluto, nel giro di pochi anni si è fatta sentire l'esigenza di delegare buona parte dei poteri pontifici ad un organismo collegiale di tipo cardinalizio, esigenza che ha portato già nel 1939 a modificare sensibilmente gli equilibri definiti con la Legge fondamentale del 1929. In effetti, la Legge del 1929 prevede soltanto per la sede vacante il potere del Collegio cardinalizio di esercitare le funzioni proprie del pontefice, pur con la limitazione ai casi di urgenza dell'esercizio del potere le-

(14) Sull'argomento cfr. MARRONE, *Struttura legislativa fondamentale dello Stato della Città del Vaticano: note introduttive*, cit., 10: «profilo certamente caratterizzante la legge fondamentale vaticana — con le “novelle costituzionali” via via succedutesi — è quello della delegazione (delega) istituzionale-amministrativa, secondo il concetto, prevalente in dottrina, dell'attribuzione di poteri e facoltà ad un organo o ente per atti o materie per cui è riconosciuto competente (nel nostro caso, primario ed esclusivo) altro soggetto giuridico. Tale carattere derivato, del resto, distingue la delegazione dalle altre forme di attribuzione di poteri: un carattere, questo, particolarmente accentuato nel testo del 1929 e che bene evidenzia come il delegante (Sommo Pontefice) mai perda o cessi espressamente di riservarsi la competenza attribuita all'organo delegato».

(15) Sulle riforme della Legge fondamentale del 1929 che si sono succedute nel tempo cfr. SCHULZ, *Leggi e disposizioni usuali dello Stato della Città del Vaticano*, Roma 1981; MARRONE, *Struttura legislativa fondamentale dello Stato della Città del Vaticano: note introduttive*, cit.

gislativo⁽¹⁶⁾, e fonda il suo equilibrio complessivo sull'esistenza della struttura del Governatorato, e della carica di Governatore, dello Stato. Al Governatore può essere delegata la potestà legislativa per determinate materie o per singoli oggetti, e soprattutto il Governatore, indipendentemente da espressa delegazione, ha facoltà di emanare regolamenti ed ordinanze per la esecuzione delle leggi, ed ancora esercita per delega permanente il potere esecutivo. La previsione, così decisiva, delle funzioni del Governatore e del Governatorato lascia intravedere da un lato la volontà del Pontefice dell'epoca, Pio XI, di intervenire direttamente nelle questioni più importanti del governo dello Stato, dall'altro una qualche lettura *lato sensu* tecnico-laica della conduzione dello Stato vaticano⁽¹⁷⁾. Ed è questa filosofia dell'esercizio del potere che viene sostanzialmente liquidata nel 1939, quando con lettera della Segreteria di Stato del 20 marzo il Pontefice istituisce una Commissione cardinalizia delegata a presiedere, in suo nome e in sua vece, al Governatorato dello Stato della Città del Vaticano ed uffici annessi. Da quel momento, altre riforme hanno fatto riferimento all'ufficio del Governatorato, ma ormai con significato diverso da quello originario, perché diversi sono stati gli organi di volta in volta incaricati di esercitare, per delega, le diverse

(16) Per ROVELLI «i poteri attribuiti al Collegio dei Cardinali durante la Sede vacante sono propri del Sacro Collegio. Questo non è un organo che esercita, durante la vacanza, i poteri propri del Sommo Pontefice, come nel diritto costituzionale italiano il Reggente esercita i poteri del Re, perché, come abbiamo detto, il potere del Sommo Pontefice non può essere concepito come un ufficio astratto dalla persona fisica, che ne è investita» (*L'ordinamento interno dello Stato della Città del Vaticano*, cit., 65-66).

(17) CAMMEO afferma, con riferimento al sistema creato con la Legge fondamentale del 1929, che «nell'ambito dello S.C.V. vi sono due gruppi ben distinti di affari: a) quelli che, anche concernendo più o meno direttamente o intensamente lo S.C.V., sono però, sia per origine, sia per materia, propri della Santa Sede: Essi rientrano sotto l'autorità diretta del Pontefice (salvo deleghe che risultino dai relativi ordinamenti e soprattutto sono sottratti all'autorità del Governatore); b) quelli che non rientrano nel gruppo precedente e che, secondo la nomenclatura della legge fondamentale, attengono al governo della "Città del Vaticano". Essi cadono sotto ai poteri del Governatore, nella misura in cui essi gli sono delegati, però eccezionalmente in via legislativa e normalmente in via regolamentare ed amministrativa» (*Ordinamento giuridico dello Stato della Città del Vaticano*, cit., 102-103). La carica di Governatore è stata ricoperta dal Marchese Camillo Serafini fino al 1952, anno della sua scomparsa, ed è poi rimasta vacante. Ma, come si dice nel testo, già nel 1939 era iniziato, con la creazione di una Commissione cardinalizia, il depotenziamento del ruolo del Governatorato, che è poi proseguito sino alla sostanziale soppressione da parte della Legge del 2001.

funzioni. Nei fatti, la carica di governatore, rimasta vacante sin dal 1952, non è stata più ricoperta e ha perso con il tempo ogni significato sostanziale⁽¹⁸⁾.

Altre due significative fasi riformatrici della Legge del 1929 sono individuabili nel 1968-69, e nel 1984, ad opera di Paolo VI e di Giovanni Paolo II. Nel 1969, con Legge *LI sul governo dello Stato della Città del Vaticano* si prevede la delega permanente dei poteri legislativo ed esecutivo ad una Commissione di Cardinali nominati dal Pontefice per un quinquennio, ed insieme si stabilisce che la Commissione sia coadiuvata da un Delegato Speciale, nominato dal Pontefice, cui viene demandato, salvo diversa disposizione della Commissione, l'esercizio del potere esecutivo ed ogni attribuzione che leggi e regolamenti vigenti assegnino alla competenza del Governatore dello Stato, ad eccezione del potere di emanare regolamenti. Peraltro, nel 1968 lo stesso Paolo VI con motu proprio *Una struttura particolare* aveva creato la Consulta della Città del Vaticano, come supremo organo collegiale di natura consultiva, presieduto dal Delegato Speciale, per esaminare questioni di « particolare importanza ed urgenza ». In questa riforma, da un lato si può registrare la formalizzazione definitiva della Commissione cardinalizia cui è delegato in modo permanente l'esercizio dei poteri pontifici, dall'altro si avverte quasi l'esigenza di mantenere un qualche spazio — sia pure del tutto subordinato agli organismi prelatizi ricordati — per il profilo tecnico-laico, in particolare con la figura del Delegato Speciale e con l'istituzione della Consulta, quale organo collegiale permanente con funzioni consultive⁽¹⁹⁾. Si deve osservare, però, che la Consulta non ha svolto nei fatti quel ruolo che era stato delineato a livello formale, e che era lecito attendersi se non altro per la solennità con la quale era stata ideata e creata; segno, questo, che la tendenza ad as-

(18) Per una dettagliata illustrazione del ruolo del Governatore, e degli Uffici del Governatorato, sia pure riferita al 1929, cfr. CAMMEO, *Ordinamento giuridico dello Stato della Città del Vaticano*, cit., 110 ss. Ancora oggi si fa riferimento al Governatorato intendendo designare con questo termine il complesso degli Uffici amministrativi dello Stato vaticano.

(19) Il *Motu proprio* del 1968 individua il fine della Consulta nella collaborazione con la Commissione cardinalizia « nello studio di determinate questioni, fornendo ad essa quei pareri e suggerimenti che possono esserle utili per il buon governo dello Stato e che dalla medesima possono essere richiesti per la trattazione degli affari più importanti ».

sorbire a livello prelatizio la totalità dell'esercizio dei poteri si andava radicando sempre più.

Nel 1984, invece, si determina una ulteriore svolta intesa a individuare un ruolo importante, nel governo dello Stato Vaticano, alla Segreteria di Stato, così come sembrava suggerire la Costituzione Apostolica *Regimini Ecclesiae Universale*, per la quale «Cardinali Secretario Status respondere debet Praefectura Civitatis Vaticanae». In effetti, con chirografo del 1984 il Pontefice incarica il Cardinale Segretario di Stato di rappresentarlo «nel governo civile dello Stato Città del Vaticano» e di esercitare a nome suo i poteri e le responsabilità inerenti alla sua sovranità temporale nel medesimo Stato. Circa la Commissione cardinalizia, il chirografo precisa che essa continuerà nell'assolvimento dei suoi compiti ordinari, ovviamente all'interno delle possibili deleghe di poteri così come configurate nella Legge del 1929 e successive modificazioni⁽²⁰⁾.

Si può concludere questo breve richiamo al passato individuando una linea omogenea di riforma che si è andata imponendo rispetto alla Legge del 1929, e alcune accentuazioni specifiche che si sono venute alternativamente affermando nelle diverse fasi riformatrici. Ciò che unifica tutti questi momenti riformatori è indubbiamente la volontà di mantenere in ambito prelatizio, al più alto livello cardinalizio, l'esercizio effettivo, anche quotidiano, del governo dello Stato Vaticano. In questo senso, la riforma del 1939 e tutte quelle successive hanno prima ridotto, e poi di fatto annullato, le funzioni

(20) Così sono delineate le nuove ripartizioni di competenze e di funzioni nel Chirografo del 1968: «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 ed 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, dal quale è garantita l'indipendenza da ogni potestà terrena di questa Sede Apostolica Romana che la Provvidenza Ci ha chiamato a reggere (...). 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, delegate o delegabili a norma della Legge n. 1 del 7 giugno 1929, alla persona del Governatore, supplendo, come già nel recente passato, alla vacanza delle alte cariche dello Stato».

e il ruolo stesso del Governatorato sia nell'ambito della potestà legislativa che nell'ambito della potestà esecutiva. Su questo punto-chiave, come vedremo tra breve, la riforma del 2001 ha definitivamente voltato pagina rispetto alla Legge del 1929. La riforma del 1968-69, mentre ha confermato l'indirizzo del 1939, è sembrata sensibile al mantenimento di un qualche ruolo tecnico-laico, soprattutto attraverso la creazione della Consulta come organo collegiale dello Stato per le materie di maggiore importanza. Infine, la riforma del 1984 ha sottolineato l'esigenza che la Segreteria di Stato costituisca il vero tramite fra la titolarità dei poteri pontifici e la delega per il suo esercizio alla Commissione cardinalizia⁽²¹⁾.

Si colloca a questo punto l'odierna riforma che, secondo la mia opinione, ha operato in linea di massima delle scelte coerenti e omogenee sui diversi problemi, e soprattutto ha delineato un robusto asse centrale dell'assetto vaticano attorno al quale tutto il resto ruota in modo abbastanza razionale. L'impianto centrale della Legge può essere individuato nella riassunzione piena e definitiva, e direi senza smagliature, a livello clericale dell'esercizio dei poteri legislativo ed esecutivo, con l'abbandono anche formale dello schema del Governatorato (che, sia pure senza la figura del Governatore, era rimasto quasi come uno schema di divisione delle competenze), e con lo stretto collegamento degli organismi abilitati all'esercizio dei poteri con la Segreteria di Stato quale tramite con il Pontefice. In certo qual modo la limpidezza di tale impianto è confermata, seppure in modo che va incontro a qualche obiezione di rilievo, dal ruolo del tutto strumentale, per non dire residuale, che viene lasciato ad altri soggetti, diciamo così di natura tecnico-laica, anche a quel livello consultivo che per sé non incide direttamente sull'esercizio dei poteri. Sembra, anzi, che le esperienze del passato siano state in certo qual senso filtrate con una certa nettezza, sia quando è stata confermata la scelta di fondo del 1939 e la si è coniugata con l'indirizzo avviato nel 1984, sia quando si è voluto tornare sensibilmente indietro rispetto agli orientamenti del 1968-69.

Certamente, questa scelta di fondo può essere discussa da diversi punti di vista. Si potrebbe dire che il governo vaticano è venuto clericalizzandosi ancor di più rispetto a quanto prevedesse la Legge

(21) Sull'argomento cfr. DALLA TORRE, *Vaticano (Stato della città del)*, in *Enciclopedia Giuridica XXXII*, Roma 1994.

fondamentale del 1929, ed a quanto gli stessi principi generali facessero presupporre. Come si potrebbe porre l'accento sulle difficoltà che un governo clericale incontrerebbe nel trattare questioni indubbiamente temporali e materiali (per quanto di dimensioni assai ridotte) in termini di competenza, di efficienza, di autonomia della formazione della volontà decisionale. Ed infine si potrebbe osservare che un governo clericale dello S.C.V. non sarebbe neanche necessario, dal momento che la titolarità dei poteri resta pur sempre pienamente esercitabile da parte del Pontefice che ha comunque le possibilità e gli strumenti necessari per un controllo delle scelte effettive di governo operate da altri soggetti, anche se laici. Tuttavia, non va dimenticato che proprio perché la titolarità dei poteri di governo dello Stato vaticano è eminentemente prelatizia al più alto livello immaginabile, non v'è contraddizione nel fatto che le facoltà decisionali effettive siano delegate a soggetti facenti parte dell'ordine clericale, anche per poter fruire di quella omogeneità di intenti, di linguaggio, di sensibilità, che è pur sempre opportuna per dare forza alle decisioni adottate. È vero, invece, che il governo dello Stato vaticano non si esaurisce nella capacità di decisione sulle singole questioni di governo, ma si estende, soprattutto, ad una serie di temi, argomenti, questioni, di così alto valore tecnico (oggi, precipuamente tecnologico) da richiedere delle competenze che superano di gran lunga quelle che possono rintracciarsi nell'elemento clericale. In questo senso, il problema che si pone è di vedere quale ruolo può essere riconosciuto — insieme ed accanto al ruolo decisionale della Commissione cardinalizia decidente — a quei soggetti tecnico-laici senza la cui competenza, e capacità di previsione, la stessa formazione delle decisioni può risultare mancante dei supporti di conoscenza e di valutazione indispensabili nell'epoca attuale. Ma su questo problema mi soffermerò più avanti.

3. *La dialettica tra Commissione cardinalizia e suo Presidente nell'esercizio del potere legislativo ed esecutivo e il rapporto con la Segreteria di Stato.*

Al centro del sistema di governo dello Stato vaticano stanno indubbiamente la Commissione cardinalizia e il Suo presidente, cui è demandato in virtù di delega pontificia l'esercizio, rispettivamente, del potere legislativo e di quello esecutivo, senza più collegamenti

o riferimenti, neanche formali, alla figura del Governatore e al Governatorato che, nelle accezioni del 1929, sono stati aboliti.

Alla Commissione cardinalizia, nominata per cinque anni ma con un numero flessibile di componenti, è delegato in via permanente, salvo i casi di riserva pontificia, l'esercizio del potere legislativo che viene realizzato evidentemente nelle forme della collegialità. Si può quindi parlare di pienezza dell'esercizio del potere legislativo, da parte dell'organo collegiale che tuttavia incontra due limiti di particolare significato. Da un lato, l'articolo 4 prevede che i progetti di legge siano previamente sottoposti, per il tramite della Segreteria di Stato, alla considerazione del Sommo Pontefice. E dall'altro, l'articolo 7 prescrive che in caso di urgente necessità, il Presidente della Commissione possa emanare disposizioni aventi forza di legge, le quali tuttavia perdono efficacia se non sono confermate dalla Commissione entro novanta giorni.

Sul primo punto credo si possa parlare di una mediazione tra le esigenze di autonomia della Commissione cardinalizia nell'esercizio delle sue funzioni e l'esigenza di mantenere l'unità e l'omogeneità dell'indirizzo legislativo in rapporto alla titolarità dei poteri pontifici. Si afferma infatti che i progetti di legge (e si deve intendere «tutti» i progetti) sono sottoposti alla considerazione del Pontefice ma non si prevedono forme dirette o indirette di approvazione, mantenendosi così un ambito di valutazione discrezionale del lavoro svolto, ma non ancora formalizzato, che può portare a cambiamenti più o meno rilevanti del prodotto legislativo.

Sul secondo punto si può parlare di una innovazione rilevante, nel senso che al Presidente della Commissione è riconosciuto una sorta di potere di decretazione d'urgenza, le cui risultanze però perdono efficacia se non sono confermate dalla Commissione entro novanta giorni. È da ritenersi che il Vaticano sia e resti immune da quei «vizi» cui è andato incontro l'esercizio del potere di decretazione d'urgenza negli ordinamenti statali, e in primo luogo nell'ordinamento italiano, se non altro perché i casi di urgente necessità, nella guida dello S.C.V., dovrebbero ritenersi non eccessivamente numerosi. Tuttavia, non è inutile segnalare i problemi che potrebbero sorgere in analogia a quanto verificatosi in altri ordinamenti: l'instaurarsi di una prassi che tenda a confondere il carattere dell'urgenza con l'esigenza di scavalcare ostacoli di altro genere, e l'accendersi di discussioni circa l'efficacia delle disposizioni «urgenti» nel caso in cui non vengano confermate dall'organo collegiale competente.

Per il Vaticano, poi, può porsi uno specifico interrogativo, se tali disposizioni debbano essere previamente sottoposte alla considerazione del Pontefice, alla stregua dei normali progetti di legge di cui all'articolo 4 della nuova Legge Fondamentale. L'articolo 4 fa riferimento senza ombra di dubbio ai progetti elaborati dalla Commissione, e quindi non dovrebbe intendersi esteso alle disposizioni d'urgenza di cui all'articolo 7. Tuttavia, la logica del sistema, che tra l'altro individua nella Segreteria di Stato il tramite per così dire ordinario tra il governo dello Stato Vaticano e il Pontefice, dovrebbe far considerare naturale che di fronte ad una normativa d'urgenza — la quale, è inutile ricordarlo, è destinata ad entrare in vigore senza indugi — si segua la strada della previa sottoposizione alla considerazione del Pontefice. Se così non fosse si dovrebbe ritenere che al Pontefice possa essere sottratta la valutazione proprio di quelle norme che, elaborate inevitabilmente con procedimento velocizzato, potrebbero acquistare efficacia fuori di ogni controllo e supervisione. Incidentalmente può rilevarsi che il termine di novanta giorni per la conferma e l'approvazione delle « disposizioni urgenti » (emanate dal Presidente) da parte della Commissione cardinalizia è francamente eccessivo. Basti pensare che lo stesso termine è previsto in ordinamenti statuali, come quello italiano, nei quali deve riunirsi il Parlamento attivando tutte le procedure necessarie per la valutazione e l'approvazione dei testi legislativi. La riunione della Commissione cardinalizia, e la sua valutazione delle disposizioni urgenti, dovrebbero ritenersi assai più agevoli rispetto alle incombenze che devono essere affrontate da un Parlamento nazionale.

Una speciale menzione deve esser fatta per il n. 3 dell'articolo 7 che riserva alla Commissione il potere di emanare Regolamenti generali. Una riserva di particolare interesse, che elimina le incertezze del passato⁽²²⁾ e che esalta la dialettica tra la Commissione cardinalizia e il suo Presidente. Si può dire che il Presidente, oltre a dirigere e

(22) Per l'articolo 5 della Legge fondamentale del 1929 « indipendentemente da espressa delegazione, il Governatore, del pari per quanto attiene al governo 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 ». Tale competenza ha poi seguito la diversa distribuzione delle funzioni prevista dalle successive modificazioni della Legge del 1929.

coordinare i lavori della Commissione, è preposto a garantire l'immediatezza e la continuità dell'attività di governo dello Stato vaticano attraverso il potere della decretazione d'urgenza, e l'esercizio della potestà esecutiva. Questo è, in effetti, l'altro caposaldo della Legge fondamentale che all'articolo 5 prevede che il potere esecutivo è esercitato dal Presidente della Commissione e aggiunge, poco appresso, che le questioni di maggiore importanza sono sottoposte dal Presidente all'esame della Commissione. Questa disposizione, che evidentemente coinvolge in qualche modo la Commissione nell'esercizio della potestà esecutiva, va armonizzata con l'articolo 6 che, utilizzando il concetto di «materie di maggiore importanza» prescrive che in esse si procede di concerto con la Segreteria di Stato. Qui l'intento della riforma sembra essere quello di distinguere, pur senza dirlo, il governo c.d. ordinario dello Stato vaticano, che viene delegato esclusivamente al Presidente della Commissione, dagli atti di governo più importanti che devono essere sottoposti alla Commissione e al tempo stesso devono essere adottati di concerto con la Segreteria di Stato. C'è da chiedersi se la differenza tra «questioni di maggiore importanza» (da sottoporre alla Commissione) e «materie di maggiore importanza» (nelle quali si procede di concerto con la Segreteria di Stato) sia tale da consentire sempre una differenza reale, oltre che immediatamente percettibile. Qualche dubbio è lecito.

A questo punto si possono riassumere le funzioni della Segreteria di Stato, che nel governo dello Stato Città del Vaticano svolge un ruolo assai significativo e diverso rispetto al passato. Essa è anzitutto il tramite del Pontefice per l'esercizio della funzione di 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, secondo una disposizione che è rimasta sostanzialmente inalterata 1929 ad oggi. Essa funge, inoltre, da tramite tra la Commissione cardinalizia e il Pontefice per sottoporre alla considerazione di quest'ultimo i progetti di legge predisposti dalla Commissione. Sottopone al Pontefice i bilanci preventivo e consuntivo dello Stato, dopo che sono stati approvati dalla Commissione. Ed ancora interviene per procedere di concerto con il Presidente della Commissione cardinalizia nelle materie di maggiore importanza del governo dello Stato. In altri termini, alla Segreteria di Stato sono affidate funzioni immediatamente derivate dall'esercizio di poteri pontifici (rappresentanza dello Stato Vaticano a livello internazio-

nale), nonché funzioni di tramite per determinati atti della Commissione (progetti di legge), o della Commissione e del suo Presidente (bilanci), e il Pontefice. La stessa Segreteria di Stato poi è direttamente chiamata in causa per il concerto relativo alle materie di maggiore importanza dell'esercizio della potestà esecutiva. Quindi si può parlare di un ruolo, diretto o indiretto, di supervisione sul Governo vaticano nel suo complesso da parte dell'organismo che, per sua natura, è più vicino al Pontefice⁽²³⁾.

Da questo punto di vista è possibile esprimere più d'una perplessità sul fatto che all'atto della nomina della Commissione cardinalizia, il 22 febbraio 2001, tra i suoi componenti figura il nominativo dell'attuale Segretario di Stato. Le perplessità, è del tutto evidente, non sono collegabili ad una qualche obiezione relativa alla separazione di poteri, che per la Santa Sede e il Vaticano non esiste, e che comunque non riguarderebbe il Segretario e la Segreteria di Stato. Esse attengono, invece, a quella distribuzione di funzioni e di compiti che proprio la nuova Legge fondamentale opera nel riportare la titolarità dei poteri pontifici, sempre piena e attivabile in qualsiasi momento, e gli organismi (sostanzialmente la Commissione cardinalizia e il suo Presidente) cui è delegato l'esercizio di alcuni di questi poteri, distribuzione di funzioni e di compiti che vede nella Segreteria di Stato il principale organo di intermediazione e di sovrintendenza. Sembra allora, oltre che singolare, non collimante con questo ruolo di intermediazione e di sovrintendenza l'immissione diretta del Segretario di Stato in una Commissione che deve in qualche misura rispondere alla Segreteria di Stato per la propria attività. Non si può non rilevare che la figura del Segretario di Stato può risulterne sminuita dall'inserimento in una Commissione il cui lavoro è in qualche modo sottoposto al controllo della Segreteria di Stato, mentre la Commissione cardinalizia verrebbe a trovarsi in qualche imbarazzo per la presenza al proprio interno di un soggetto che dovrà poi supervisionare il suo lavoro. Comunque la si guardi, si tratta di una vera singolarità.

Conclusivamente, per quella che possiamo definire l'alta direzione politica dello Stato vaticano, la nuova Legge Fondamentale de-

⁽²³⁾ Nella Legge fondamentale del 1929 la Segreteria di Stato veniva citata esplicitamente soltanto dall'articolo 4 in relazione alla rappresentanza dello Stato vaticano in confronto degli Stati esteri per la conclusione dei trattati e per i rapporti diplomatici.

linea uno schema complesso ma coerente, uno schema per così dire a cerchi concentrici. Nel cerchio esterno si colloca la Segreteria di Stato con la funzione di tramite tra Commissione cardinalizia e Pontefice e quindi di supervisione sull'attività legislativa ed esecutiva (nei termini prima esposti). Nel cerchio intermedio è situata la Commissione cardinalizia che esercita per delega permanente il potere legislativo ed interviene nelle materie di maggiore importanza anche nell'esercizio del potere esecutivo. Nel cerchio più interno, infine, si dispiegano le funzioni del Presidente della Commissione che esercita il potere esecutivo ed al tempo stesso può elaborare e formulare autonomamente in caso di necessità e di urgenza delle disposizioni che devono comunque ottenere il consenso della Commissione nel termine di novanta giorni. Non si può non riconoscere che — se si muove dal presupposto che l'elemento costitutivo e fondativo dello S.C.V. è un elemento eminentemente clericale — la nuova Legge fondamentale ha dato vita ad un sistema coerente e sufficientemente limpido per delineare, attraverso i tre cerchi concentrici, il sistema di governo « politico » dello Stato. Discrasie, e difetti minori della nuova Legge fondamentale su questo punto (decretazione d'urgenza, rapporto tra Segreteria di Stato, Presidente e Commissione, in ordine alle materie di maggiore importanza) non sminuiscono la solidità dell'impianto prescelto e disciplinato con la nuova Legge Fondamentale del 22 febbraio 2001.

4. *Gli organi ausiliari della Commissione e del Presidente nell'esercizio della potestà legislativa ed esecutiva. In particolare, il Segretario Generale e i Consiglieri di Stato.*

Diversa, e più articolata, la valutazione delle scelte operate dalla nuova Legge fondamentale in relazione agli organi di alta direzione tecnico-amministrativa e di natura consultiva, a proposito dei quali si intravedono chiaramente alcuni scompensi e contraddizioni anche rispetto alle scelte dei decenni precedenti. In prima approssimazione si può affermare che il disegno strategico della nuova disciplina poggia su due organi fondamentali: da un lato quello della Segreteria Generale (Segretario e Vice Segretario Generale) come organismo amministrativo stabile e forte cui sono demandate funzioni di alta direzione dell'amministrazione statale, e dall'altro il Consigliere Generale e i Consiglieri di Stato cui sono riconosciute funzioni consultive e di coordinamento. Quando, però, si esaminano le singole disposizioni, si scorge agevolmente una diversa accentuazione che mentre

esalta e potenzia in ogni modo la figura del Segretario Generale (e del suo Vice) tende poi ad attenuare il ruolo dei Consiglieri di Stato fino a definirne una funzione quasi residuale. Si potrebbe dire che tanto sostanziose, capillari, quasi pervasive, sono le funzioni del Segretario Generale, quanto sfumate e in qualche punto evanescenti appaiono quelle dei Consiglieri di Stato. Si deve anche dire che, mentre le disposizioni di legge nulla dicono circa il carattere laico o clericale dei soggetti che possono essere chiamati a ricoprire questi incarichi, nei fatti il Segretario Generale e il suo Vice sono attualmente dei chierici. In questo modo il carattere prelatizio del governo vaticano risulta potenziato oltre le normali previsioni, con la conseguenza che il ruolo dei soggetti laici risulta assai ridotto, se non proprio marginale.

La figura del Segretario generale è quella alla quale è dedicata la maggiore attenzione e sembra costituire, dal punto di vista amministrativo e della gestione ordinaria degli organi e degli Uffici dello Stato, la figura più saliente per stabilità, per funzioni riconosciute, per inserimento nei più alti organismi decisionali nell'esercizio della potestà legislativa ed esecutiva.

Rileviamo, però, subito una prima contraddizione osservando che nulla è detto nella Legge circa il potere di nomina del Segretario e del suo Vice, e la durata dei rispettivi incarichi. Ciò è assai singolare non solo perché nel caso del Consigliere Generale e dei Consiglieri di Stato è prevista la loro nomina da parte del Pontefice per un quinquennio, ma soprattutto perché le rilevanti funzioni riconosciute all'Ufficio del Segretario Generale postulerebbero una specifica attenzione al problema della nomina, e della successione nel tempo dei titolari dell'incarico. Certamente, nel silenzio della Legge, e se si parte dal presupposto che la nomina del Segretario Generale è una delle questioni di maggiore importanza che rientrano nell'esercizio della potestà esecutiva, si può dedurre che essa è di competenza del Presidente della Commissione e che al tempo stesso la questione debba essere sottoposta all'esame della Commissione ai sensi dell'articolo 5, n. 3. In ogni caso, se anche tale osservazione è corretta, la singolarità resta, e non è di poco conto.

Con riferimento ai livelli ordinari della gestione amministrativa, al Segretario generale sono demandati la sovrintendenza dell'attività amministrativa del Governatorato⁽²⁴⁾ e il coordinamento delle fun-

(24) Come detto in precedenza, si intende con il termine Governatorato il com-

zioni delle varie direzioni. Anche per tale motivo egli prende parte al Consiglio dei Direttori, periodicamente convocato e presieduto dal Presidente della Commissione per la predisposizione e l'esame dei bilanci e per affari di ordine generale riguardanti il personale e l'attività dello Stato.

Indubbiamente, però, le funzioni più rilevanti del Segretario Generale (e del suo Vice) sono quelle di coadiuvare il Presidente della Commissione nell'esercizio del potere esecutivo (art. 5, n. 2), e quella di sovrintendere all'applicazione delle Leggi e delle altre disposizioni normative ed all'attuazione delle decisioni e delle direttive del Presidente della Commissione (art. 9, n. 1 lett. a)). Qui si può parlare, a mio avviso, di un ruolo di conduzione quotidiana degli apparati dello Stato vaticano che in alcuni momenti potrebbe assumere qualche sfumatura di funzione vicaria rispetto al Presidente della Commissione. Si deve tener presente, infatti, per il n. 2 dell'articolo 9 il Segretario generale sostituisce, in caso di assenza o di impedimento, il Presidente della Commissione. La disposizione esclude la sostituzione per ciò che riguarda il potere di decretazione d'urgenza, e questa è cosa ovvia, ma proprio questa eccezione conferma che la sostituzione può concretizzarsi in ordine al potere di emanazione di Ordinanze (art. 7, n. 1), e all'esercizio della potestà esecutiva in altri settori. Possibilità di delega è prevista infine dall'art. 8, n. 2, al Segretario generale circa la rappresentanza legale dello Stato vaticano per l'ordinaria attività amministrativa. Se ne deduce quindi che il Segretario generale costituisce il perno stabile e autorevole di un governo amministrativo (e, in alcuni casi, qualcosa di più che amministrativo) dello Stato vaticano.

Si deve aggiungere a tutto ciò la previsione dell'articolo 3, n. 3, per la quale alle adunanze della Commissione cardinalizia partecipano, con voto consultivo, il Segretario ed il Vice Segretario Generale. Si tratta di una previsione di particolare rilievo perché eleva il ruolo del Segretario generale ad un livello superiore a quello tecnico

plesso degli Uffici amministrativi, e delle loro articolazioni, dello Stato vaticano, escluse ormai quelle competenze e quelle funzioni che erano demandate all'Ufficio del Governatore. Da tener presente, ancora, che mentre il Segretario Generale sovrintende all'attività amministrativa, «il Vice Segretario Generale, d'intesa con il Segretario Generale, sovrintende all'attività di preparazione e redazione degli atti e della corrispondenza e svolge le altre funzioni a lui attribuite. Egli sostituisce il Segretario Generale in caso di sua assenza o impedimento» (art. 10 Legge fondamentale).

suo proprio, soprattutto se si tiene conto che la partecipazione con voto consultivo alla Commissione si effettua tanto nell'esercizio da parte di questa della potestà legislativa quanto nelle ipotesi in cui si esaminano le questioni di maggiore importanza relativa all'esercizio del potere esecutivo. In questo modo il Segretario generale, insieme al Presidente della Commissione, partecipa praticamente a tutte le fasi del governo dello Stato vaticano, ora con funzioni dirigenti in campo amministrativo, ora con funzioni sostitutive nei confronti del Presidente della Commissione, ora con funzioni consultive nell'ambito della Commissione cardinalizia. Mutuando una certa terminologia politologica potremmo dire che il Segretario Generale è il *Grand commis dello Stato Città del Vaticano*, che la sua esperienza può essere di speciale aiuto e sostegno a chi esercita i poteri di governo, ma anche che il suo potere può crescere ed estendersi in rapporto alla stabilità dell'incarico e all'ampiezza delle funzioni.

Sorge qui il problema del ruolo del Consigliere generale e dei Consiglieri di Stato cui è dedicato l'articolo 13 della Legge fondamentale. Dico che sorge un problema perché ove ci trovassimo di fronte ad un vero organismo collegiale cui viene affidata una funzione stabile di consultazione e di controllo (ma basterebbe di consultazione) nei confronti degli organi di governo dello S.C.V. potremmo dire che si è realizzato quasi uno schema classico di equilibrio tra esercizio dei poteri di governo, potestà amministrativa, potere consultivo, con organismi sufficientemente delineati, autonomi o reciprocamente integrati. La realtà è più complessa e non risponde ad un unico criterio. Da un lato l'articolo 13, n. 1, della Legge fondamentale definisce e qualifica il Consigliere Generale e i Consiglieri dello Stato in modo notevole, per non dire solenne, prevedendo la loro nomina da parte del Pontefice per un quinquennio, e individuando le loro funzioni nell'elaborazione delle Leggi e in altre materie di particolare importanza. Quindi un ruolo di collaborazione e consultazione a livello di esercizio del potere legislativo, ma anche (si deve presumere) a livello di esercizio del potere esecutivo quando si parla di altre materie di particolare importanza.

Si aggiunga che il n. 3 della stessa norma afferma che il Consigliere Generale, oltre a presiedere le riunioni dei Consiglieri, esercita altresì funzioni di coordinamento e di rappresentanza dello Stato, secondo le indicazioni del Presidente della Commissione. La disposizione non è tra le più felici perché non chiarisce quale sia l'oggetto del coordinamento e perché, quando parla di funzioni di rappresen-

tanza dello Stato, non le qualifica ulteriormente. In ogni caso, non v'è dubbio che sia la figura di Consigliere Generale sia quella dei Consiglieri sono collocati ad un livello formale, e di funzioni sostanziali, di speciale rilievo.

Senonché, questo è un punto da sottolineare in modo particolare, tutta una serie inequivoca di elementi normativi è tesa a chiarire senza ombra di dubbio che se esistono il Consigliere Generale e i Consiglieri dello Stato non esiste però, come organismo collegiale stabile, il Consiglio di Stato. Infatti, il n. 2 dell'articolo 13, con una disposizione veramente «curiosa», afferma che «i Consiglieri possono essere consultati sia singolarmente che collegialmente»; il n. 3 che «il Consigliere Generale presiede le riunioni dei Consiglieri» (non del Consiglio); e il n. 2 dell'articolo 4 che, ai fini della elaborazione dei progetti di legge, la Commissione «si avvale della collaborazione dei Consiglieri dello Stato» (non del Consiglio di Stato). Dunque, non si può che concludere che il Consigliere Generale e i Consiglieri di Stato possono essere attivati episodicamente, in modo individuale o collegiale, ma non costituiscono per sé un organismo collegiale autonomo come è, per gli ordinamenti statuali, il Consiglio di Stato.

Sulle cause di questa scelta si possono dire poche cose, e con prudenza. Probabilmente, con il rifiutare l'ipotesi di un vero e proprio Consiglio di Stato si è voluto evitare l'affermare e l'evolversi di una stabile e coerente funzione consultiva nei confronti degli organismi decisionali. Si è voluto evitare cioè il formarsi di una cultura del controllo e della collaborazione che con il tempo, come avviene all'interno di ogni organismo collegiale, finisce col rispondere a criteri omogenei, e che in qualche misura tende a porsi come autonoma rispetto agli organi decisionali. Insomma, la scelta in questione può essere stata dettata dalla volontà di mantenere nella sua originaria assolutezza l'esercizio dei poteri di governo dello Stato vaticano, evitando che anche a livello consultivo si creino orientamenti e tendenze ermeneutiche dotate di una qualche autonomia.

Sulle conseguenze della scelta si può dire qualcosa di più. In effetti, poter fruire di un organismo consultivo autonomo, efficiente e autorevole, vuol dire oggi rispondere ad una elementare esigenza di modernità. E vorrebbe dire, per lo Stato vaticano in particolare, poter utilizzare in diverse circostanze uno strumento capace di riflessione e di elaborazione giuridica unico nel suo genere, anche con un livello di prestigio e di autorevolezza capace di competere con analoghi or-

ganismi di altre entità statuali. D'altra parte, come si è accennato in precedenza, se lo Stato vaticano non risente dei cambiamenti propri degli Stati-comunità, ma soltanto quelli tipici di uno Stato-apparato qual'esso è, è evidente che gli organismi tecnico-amministrativo e quelli con funzioni consultive in particolare, svolgono una funzione insostituibile di supporto, di collaborazione, di studio e di suggerimento nelle più diverse occasioni e materie. Ne deriva che aver voluto attenuare, se non proprio dimezzare, la funzione dei Consiglieri di Stato e l'aver voluto escludere l'esistenza del Consiglio di Stato vuol dire nei fatti aver privato lo S.C.V. di uno strumento prezioso per la funzionalità del suo governo e per la stessa difesa dei suoi interessi.

Si pensi alle tante trattative che sui temi più diversi lo Stato vaticano si trova ad intraprendere con l'Italia (in modo particolare) e con altri Paesi. Si tratta di argomenti (per citare solo i più recenti) che vertono sul diritto fondamentale del Vaticano di fruire in piena libertà e gratuità di una dotazione di acque⁽²⁵⁾, sul diritto e sulle forme processuali che devono essere utilizzate per i cittadini vaticani, qualificati o non qualificati che siano, in caso di controversie o di procedimenti penali in Italia, sui limiti dell'uso di strumenti radiotelevisivi (recentemente contestati in rapporto alla potenza dei trasmet-

⁽²⁵⁾ È sorta questione se lo S.C.V. debba corrispondere il canone per le *acque reflue* (canone comprensivo dei contributi per le fognature e la depurazione) o se il flusso idrico che l'Italia deve garantire al Vaticano non sia del tutto gratuito. La controversia, avviata negli anni ottanta ad opera dell'Azienda Comunale Eletticità ed Acque (ACEA), è stata successivamente affrontata in un parere del Consiglio di Stato il quale ha ritenuto che, mentre in passato tale canone non era dovuto in quanto aveva natura fiscale, successivamente aveva assunto natura di *tariffa (corrispettivo per servizio)* e in quanto tale era dovuto anche dal Vaticano. La singolarità della controversia sta nel fatto che sulla questione esiste una precisa disposizione del Trattato del Laterano per la 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. (...) A tutto quanto sopra si provvederà a spese dello Stato italiano...» (art. 6 T.d.L.). Un impegno così chiaro e netto (dotazione di acque in proprietà a spese dello Stato italiano), d'altra parte, non può essere messo in discussione da modifiche (legislative, di interpretazioni giurisprudenziali, di assetti societari degli enti interessati) puramente unilaterali che si verificano all'interno dell'ordinamento italiano, ancor più se si pensi che il flusso idrico costituisce una garanzia irrinunciabile per uno Stato enclave qual è quello vaticano. Sull'argomento cfr. CARDIA, *L'articolo 6 del Trattato del Laterano. Un caso di amnesia giuridica*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 1997, n. 1.

titori), sulle questioni relative ai rapporti di lavoro dei dipendenti vaticani, e via di seguito⁽²⁶⁾.

In queste, ed in altre circostanze, gli organi di governo dello Stato vaticano si avvalgono solitamente di singoli esperti, o di specifiche équipes, di volta in volta scelti secondo criteri di opportunità e/ o secondo il tema specifico che si deve affrontare. Mantenere, come sembra voler fare la nuova Legge fondamentale⁽²⁷⁾, questa flessibilità di scelta, e di ricorso a competenze specifiche, interne o esterne, è senz'altro positivo. Ma è chiaramente insufficiente. Ben più importante e positivo sarebbe se lo S.C.V. potesse fruire di un organismo collegiale stabile — e autorevole come soltanto può esserlo un Consiglio di Stato composto ad un elevato livello di competenze e di conoscenze — o di altri analoghi organismi, per elaborare una posizione coerente e giuridicamente (o tecnicamente) fondata su materie in relazione alle quali lo Stato vaticano deve confrontarsi con altri soggetti, statali, internazionali, giurisdizionali.

Non di rado avviene che organi giudiziari, o altri soggetti, italiani, avanzino pretese contrastanti con la natura statutale dello S.C.V., o disconoscano dei diritti che discendono dalla medesima natura, o da precisi impegni contenuti nel Trattato del Laterano. Ed accade spesso che lo Stato vaticano affronti queste situazioni avvalendosi, di volta in volta, di esperti, di tecnici, di professionisti, che cercano di far fronte alle singole e specifiche situazioni, ma fuori di un quadro generale che — per la dignità di uno Stato, e ancor più della Santa Sede — sarebbe necessario definire prima, in modo coerente, e ad un livello istituzionale di rilievo. In queste situazioni, un Consiglio di Stato meritevole di questo nome, che tenga alto il livello di riflessione e di analisi delle diverse questioni, non potrebbe che giovare agli organismi decisionali vaticani, e non potrebbe che bilan-

⁽²⁶⁾ Cfr. per tutti, sul tema dei rapporti di lavoro, CATALDI, *I recenti sviluppi della giurisprudenza italiana in materia di controversie di lavoro con Stati stranieri*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1991, 692 ss.; MOSCONI, *Diritto internazionale privato e processuale*, Torino 1996.

⁽²⁷⁾ Sul punto si segnala il n. 2 dell'articolo 4 della legge: «per l'elaborazione dei progetti di legge, la Commissione si avvale della collaborazione dei Consiglieri di Stato, di altri esperti nonché degli Organismi della Santa Sede e dello Stato che possano esserne interessati». La previsione è del tutto comprensibile, tuttavia suscita perplessità se collegata con l'articolo 13 che di fatto esclude l'esistenza del Consiglio di Stato e prevede una sorta di consultazione facoltativa (individuale o collegiale) dei Consiglieri di Stato.

ciare il peso che sovente hanno (o sembrano avere) sentenze, pareri, indirizzi, che vengono emanate o che si affermano su *questioni di stretto interesse dello S.C.V.* in ambito italiano, e che poi la Santa Sede deve rincorrere, o cercare di correggere in sede diplomatica, o semplicemente subire. Per queste ragioni le scelte operate dalla nuova Legge fondamentale in relazione agli organi consultivi e di collaborazione sembrano inadeguate rispetto alle necessità che si presentano continuamente allo S.C.V. in rapporto ad alcune rilevanti questioni interne e nei suoi rapporti esterni. In altri termini, la riforma della Legge fondamentale ha mancato l'obiettivo (intravisto nel 1968) di dotare il governo vaticano di quegli strumenti tecnico-laici senza i quali non è possibile oggi impostare una direzione e una guida razionali ed efficienti di un apparato statale così peculiare come è quello dello S.C.V. È auspicabile quindi la revisione di una scelta che non è all'altezza dell'impianto complessivo della riforma che si è voluto varare.

5. *Peculiarità e «modernità» dello S.C.V. Esigenze di ulteriori itinerari riformatori.*

Queste considerazioni permettono di soffermarsi sull'ultima, conclusiva, questione relativa all'assetto istituzionale dello Stato vaticano. Ho ricordato più volte che lo Stato del Papa non può essere considerato alla stregua di una vera formazione statale, mancando di quel substrato popolare che è indispensabile perché si possa parlare di uno Stato-comunità, e che invece deve essere valutato come uno Stato-apparato la cui unica funzione è quella di garantire e agevolare l'assolvimento in piena indipendenza della missione della Santa Sede e del Pontefice romano. In questo senso, non v'è da pensare che lo S.C.V. debba attrezzarsi, come gli Stati contemporanei, con una propria costituzione completa di tutti quegli elementi necessari all'esistenza e allo sviluppo di una nazione e di una comunità territoriale stabile nel tempo e nello spazio.

Ciò non vuol dire — ho anche ricordato in più occasioni — che lo Stato vaticano non avverta, o non debba avvertire, le esigenze della modernità e non debba farvi fronte, sia pure nel modo peculiare che corrisponde alla sua natura e alla sua finalità. Un'esigenza di modernità è già stata segnalata in relazione alla opportunità (se non proprio necessità) per lo Stato vaticano di attrezzarsi con un organismo consultivo dotato di autonomia e di stabilità perché possa

assurgere ad interlocutore tecnicamente valido ed efficiente, e quindi autorevole, nelle ipotesi di formazione delle leggi, e soprattutto per ciò che riguarda la loro applicazione e l'approfondimento di questioni giuridiche di grande rilievo anche nei suoi « rapporti esterni » e anzitutto nei rapporti con lo Stato italiano.

Possiamo, ora, intravedere altre esigenze di modernità che si fanno di giorno in giorno più pressanti e che chiedono una riflessione più ampia. Il primo profilo che merita di essere richiamato è quello della collocazione dello Stato vaticano nel contesto di un'Europa che tende ad unificarsi, e che comunque ha avviato un cammino di integrazione ormai irreversibile⁽²⁸⁾. Sono noti gli sforzi che la Santa Sede ha fatto per attrezzare la Chiesa a vivere questa nuova fase storico-politica e ad inserirsi in questa esperienza che appare proiettata verso una grande aggregazione comunitaria sempre più ampia e legata da vincoli unitari. E tuttavia, dal punto di vista dello S.C.V. è aperto il problema dei suoi rapporti con l'Unione europea e con gli organismi comunitari. Si tratta di una questione che presenta non pochi profili di delicatezza. Che riguardano l'esigenza di non sottoporre lo Stato vaticano ad organismi sovraordinati, le cui decisioni potrebbero in qualche modo limitare l'indipendenza e la sovranità della Santa Sede⁽²⁹⁾, e che attengono alla stessa natura dello

(28) Sull'argomento cfr. ...; CHENAUX, *Le Vatican et l'Europe*, Paris 1990; BARBERINI, *Chiesa e Santa Sede nell'ordinamento internazionale*, Torino 1996; CARDIA, *La soggettività internazionale della Santa Sede e i processi di integrazione europea*, in *Ius Ecclesiae*, 1999, n. 2.

(29) È nota una costante preoccupazione della Santa Sede nell'aderire ad organismi in qualche modo sovranazionali, o di ratificare convenzioni internazionali, per la parte in cui tali organismi o convenzioni implicino una forma di soggezione dei singoli Stati (o soggetti internazionali) a decisioni di altri soggetti o a controlli che verifichino l'adempimento degli obblighi previsti a livello convenzionale. È una preoccupazione legittima, che riflette la natura del tutto peculiare dello S.C.V. (e ancor più della Santa Sede medesima) che non può, in linea di massima, accettare una qualche forma di subalternità né può essere esposto a controlli che, dato il carattere minuscolo del suo territorio, si tradurrebbero in ingerenze esterne nelle attività che si svolgono nel medesimo Stato vaticano. Per tali ragioni, nell'adesione ad organismi internazionali o a convenzioni internazionali, si trova sovente una clausola di riserva, o di specificazione, che fa riferimento alla natura peculiare della Santa Sede o dello S.C.V. Così è avvenuto per l'adesione alla Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE), soprattutto quando questa ha visto modificata la propria natura e si è trasformata in un *regional arrangement* ai sensi del capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite. In questo caso la Santa Sede, con specifico e articolato documento, ha riaffermato la volontà di conti-

Stato vaticano, in quanto Stato vincolato ad una concezione e ad una struttura tipicamente confessionale (non teocratica, per le ragioni prima esposte)⁽³⁰⁾. E tuttavia, è altrettanto impensabile che si protragga indefinitamente la situazione attuale, che è situazione di sostanziale estraneità tra vaticano ed Europa, e che qualifica lo S.C.V. come tipicamente extracomunitario⁽³¹⁾. Una contraddizione,

nuare a partecipare all'organismo ma ha dichiarato che ciò può avvenire soltanto secondo la specificità sua propria: «fedele alla sua posizione, la Santa Sede non può schierarsi in materia politico-militare (forze militari per la prevenzione dei conflitti, gestione delle crisi, forze per il mantenimento della pace o eventuali sanzioni collettive), ma considera proprio dovere continuare a fare sentire la propria voce per la difesa dei diritti della persona umana e dei popoli come per la promozione dell'uomo della pace e della cooperazione (...). Il contributo della Santa Sede all'adozione di decisioni ed alla loro attuazione si arresterebbe, quindi, se si trattasse di pronunciarsi su iniziative che conducono ad azioni politico-militari concrete, per esempio, in materia di gestione della crisi e del mantenimento della pace» (in *L'Osservatore Romano*, 27-28 luglio 1992, 6). Per le riserve in materia di adesione e ratifica delle convenzioni internazionali si rinvia a BARBERINI, *Chiesa e Santa Sede nell'ordinamento internazionale*, cit., 17 ss.

⁽³⁰⁾ Sull'argomento, MARGIOTTA BROGLIO, *Il fenomeno religioso nel sistema giuridico dell'Unione europea*, in AA.VV., *Religioni e sistemi giuridici*, cit., 110 ss. La natura confessionale dello Stato vaticano, tuttavia, non deve essere ritenuta preclusiva per forme di associazione peculiare con gli organismi europei, atteso anche il fatto che già in passato si sono presentate situazioni assolutamente singolari. Così è avvenuto quando, all'atto della adesione della Grecia alla Comunità europea, si è posto il problema dello status giuridico particolare della Politeia ortodossa del Monte Athos (Hàgion Oros), cioè di una *Comunità di entità monastiche* che insta su un territorio di circa 336 Km² e che è autogovernata (un autogoverno riconosciuto dalla Costituzione greca) con regole specialissime (divieto di proselitismo religioso, divieto di presenza di donne nell'area, divieto di stabilimento nel territorio di eterodossi o scismatici, ecc.) e certamente contrarie ai principi di laicità e di eguaglianza che ispirano la Comunità europea e che sono contenuti nella Convenzione del 1950. In questo caso, è stata approvata nel 1979 una *Dichiarazione comune* dei Paesi membri della Comunità europea con la quale si riconosce che «lo statuto speciale attribuito al Monte Athos è giustificato unicamente da motivi di carattere spirituale e religioso», e si afferma che «la Comunità si farà carico di tenerne conto nell'applicazione ed elaborazione ulteriore delle disposizioni di diritto comunitario, soprattutto per quanto riguarda le franchigie doganali e fiscali e il diritto di stabilimento» (cfr. PAPASTAKIS, *The Status of Mount Athos in Hellenic Public Law*, in *The Mount Athos and the European Community*, Thessalonica 1993, 55 ss.).

⁽³¹⁾ Si tenga presente che, nell'ambito di un generale e costante favore per i processi di unificazione europea e nei confronti delle istituzioni comunitarie, la Santa Sede ha operato scelte diverse sia in ragione delle diverse fasi storiche in cui queste sono state compiute, sia dei differenti tipi di processi di integrazione realizzati. Con riguardo al Consiglio d'Europa, e alla Convenzione europea del 1950 la Santa Sede ha scelto il ruolo di osservatore, senza mai porre il problema né di un rapporto più stretto con il Consi-

questa, che non può essere accettata passivamente, sol che si considerino le radici cristiane dell'Europa e la stessa storia del Pontificato che è alla base della nascita e dell'evoluzione bimillenaria del continente europeo⁽³²⁾. Si può, invece, pensare ad una evoluzione diplomatica e normativa che si ponga l'obiettivo di una forma di associazione peculiare del Vaticano all'Europa, di collegamenti organici a livello di appartenenza ideale, di beni culturali, fino a giungere al livello monetario e finanziario⁽³³⁾.

A ben riflettere, il rapporto con l'Europa può diventare un elemento « costitutivo » dell'identità dello Stato vaticano, che chiamerebbe in causa (in senso positivo) le sue relazioni con l'Italia, e che potrebbe trovare un posto adeguato nelle sue norme fondamentali. In altri termini, si può prospettare un itinerario riformatore con il quale, dopo una fase attenta di studi anche tecnici sulle possibili relazioni tra S.C.V. e istituzioni europee, si pervenga ad un originale rapporto di collegamento con l'Europa tale da garantire l'identità vaticana e al tempo stesso consentire di fruire di quei « vantaggi » ideali, giuridici, materiali, che l'Europa è in grado di offrire⁽³⁴⁾.

Un'altra esigenza di modernità (e forse qualcosa di più) si può prospettare in ordine ai rapporti di lavoro che si svolgono all'interno dello Stato vaticano, o in quegli enti che instano in zone extraterritoriali nella città di Roma. È noto che proprio la natura dello Stato vaticano, e le esigenze di funzionalità della Santa Sede richiedono

glio, né di una adesione alla Convenzione. Nei riguardi delle istituzioni comunitarie, la scelta è stata prima di un *pieno riconoscimento diplomatico*, con l'accreditamento di un ambasciatore con rango di nunzio apostolico, e poi di un qualche adeguamento strutturale (a livello di conferenze episcopali e di organismi di studio) alla realtà comunitaria. Non si è mai posto, invece, il problema di un rapporto in qualche modo diretto o organico con le istituzioni dell'Unione europea, con la conseguenza, come si accenna nel testo, che lo S.C.V. deve a tuttoggi considerarsi come una realtà territoriale di tipo extracomunitario.

⁽³²⁾ Sull'argomento cfr. CHENAUX, *Le Saint-Siège et la Communauté Européenne*, in AA.VV., *La politica internazionale della Santa Sede*, cit., 58 ss.

⁽³³⁾ Tanto più singolare diviene con il tempo il carattere extracomunitario dello S.C.V. in quanto la Santa Sede, da parte sua, ha partecipato ad altre Convenzioni europee, come la *Convenzione culturale* del 1954, la *Convenzione per la protezione del patrimonio archeologico* del 1969, la *Carta sociale europea* del 1961, dichiarandosi così nei fatti parte integrante del cammino dell'Europa verso una regolamentazione comune ed equilibrata delle esigenze di tutte le sue componenti.

⁽³⁴⁾ Sull'argomento, ORSELLO, *Ordinamento comunitario e Unione europea*, Milano 1998.

l'utilizzazione di conoscenze, competenze, prestazioni di lavoro autonomo e subordinato, ad opera di un numeroso personale che non è — per le già indicate ragioni — di cittadinanza vaticana, mentre di solito possiede cittadinanza italiana e più raramente altri tipi di cittadinanza. A ben vedere, si potrebbe legittimamente sostenere che in luogo di una *comunità nazionale*, sostanzialmente inesistente, lo Stato vaticano si trova in realtà a gestire una vera e propria *popolazione lavoratrice* la cui appartenenza nazionale è diversa, e che però vanta dei diritti oggi tutelati dall'ordinamento internazionale, oltre che dai rispettivi ordinamenti di appartenenza⁽³⁵⁾. Ed è noto, d'altra parte, che proprio a seguito degli sviluppi del diritto convenzionale e della giurisprudenza (italiana e di altri Stati) si sono venuti affermando principi e indirizzi che sottraggono alla sovranità della giurisdizione vaticana (come anche, per altri casi, alla sovranità di altri soggetti internazionali non territoriali) il potere di disciplinare in modo totalmente discrezionale tali rapporti di lavoro e soprattutto di deciderne in assoluta autonomia le relative controversie⁽³⁶⁾. Ancor

⁽³⁵⁾ Sull'argomento cfr. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Napoli 1992, 220 ss.; COMBA, *Giurisdizione interna e immunità dei soggetti di diritto internazionale (Stati e non Stati)*, in *Giurisprudenza italiana*, 1990, I, 790 ss.; MOSCONI, *Diritto internazionale privato e processuale*, Torino 1996.

⁽³⁶⁾ Emblematica, in questo senso, la pronuncia della Cassazione del 1989 per la quale « negli ultimi decenni si è andata sviluppando una tendenza a restringere ancora di più l'ambito dell'immunità, proprio escludendone la materia dei rapporti di lavoro tra Stato straniero e cittadini dello Stato ospitante. Si pensa alla Convenzione europea (Basilea 16 maggio 1972) che esclude l'immunità quando si tratta di lavoratori con nazionalità dello Stato ospitante la cui attività deve svolgersi in quel territorio. Si pensa, specialmente significativo per questa causa, allo *State Immunity Act* britannico del 1978 che prevede la giurisdizione britannica per la risoluzione delle controversie sollevate dai dipendenti inglesi nei confronti delle Ambasciate e consolati stranieri in Gran Bretagna ». La Cassazione accentua quindi il carattere programmatico delle proprie dichiarazioni affermando: « si rivela una crescente difficoltà, un crescente imbarazzo nel cercare di comporre in modo soddisfacente due contrastanti esigenze: *a*) assicurare il rispetto dello Stato straniero col riconoscimento dell'immunità nell'ambito del nocciolo delle funzioni (nel caso, funzioni consolari); *b*) assicurare ai cittadini lavoratori nel proprio territorio la tutela dei propri diritti, mediante l'accesso ai propri giudici, accesso che pare determinante per consentire loro di ottenere giustizia con mezzi alla loro portata ». Conclude la Cassazione: « ritiene questo Collegio che sia possibile l'auspicata composizione, in attesa di nuove convenzioni e di leggi interne che vi diano piena ed intera esecuzione, andando più innanzi, rispetto alla linea giurisprudenziale fin qui seguita, nella direzione di una ulteriore restrizione dell'ambito dell'immunità » (*Cass. Sez. Un.*, 17 maggio 1989, n. 2329, in *Giurisprudenza italiana* 1990, 804-805).

più delicato si presenta, poi, questo problema nel caso in cui la popolazione lavoratrice di cui trattasi presta la propria opera alle dipendenze e nell'ambito degli enti che instano negli immobili extraterritoriali di cui fruisce la Santa Sede ai sensi della normativa contenuta nel Trattato del Laterano del 1929⁽³⁷⁾.

Non di rado la Santa Sede e lo Stato Città del Vaticano hanno espresso doglianze per questa evoluzione ed «espansione» giurisprudenziale italiana, che in qualche modo viene avvertita come un fattore di ingerenza nelle vicende interne di un soggetto internazionale. In molti casi queste doglianze sono state giustificate, in altre meno⁽³⁸⁾. Ma il punto centrale di questa importante, e interessante,

(37) Cfr. D'OTTAVI, *Il regime giuridico degli immobili di proprietà della Santa Sede, previsto dagli articoli 13, 14, 15 e 16 del Trattato del Laterano*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 1983, 650 ss. Circa la giurisprudenza restrittiva in materia di interpretazione della extraterritorialità degli immobili di cui al Trattato del laterano, cfr. *Cass. Sez. Un.*, 15 giugno 1989, n. 658, per la quale «l'espressione «privilegio di extraterritorialità» ... va intesa nel senso, ben chiarito dal testo del Trattato, di «immunità» reale (o locale), in quanto attiene agli «immobili, e non alle persone che vi operano» ... ne deriva che ... il rapporto controverso non «è sorto e non «si è sviluppato esecutivamente in zona extraterritoriale, bensì nel territorio dello Stato italiano».

(38) Il livello più clamoroso di contraddizione cui è pervenuta la giurisprudenza italiana è rilevabile quando la Cassazione ha da un lato escluso che la finalità caritativa possa essere assunta e riconosciuta tra le finalità istituzionali della Chiesa cattolica e della Santa Sede, e dall'altro ha riconosciuto che invece essa rientra tra le finalità istituzionali del Sovrano Ordine Militare di Malta (SMOM). Nel primo caso, ha affermato la Cassazione, «è difficile sostenere che detta finalità (caritativa) venga perseguita attraverso la gestione dell'Ospedale del Bambino Gesù. E ciò non perché l'assistenza ospedaliera esuli dall'attività caritativa della Chiesa, perché anzi l'attività di assistenza degli ammalati indigenti ne è stata per molti secoli l'espressione più importante»; bensì perché «l'area dei poveri assistiti dalla carità pubblica o privata è andata in epoca successiva progressivamente restringendosi, dapprima con l'accoglienza ai Comuni e alle Province delle spese di ospedalità e manicomiali degli ammalati poveri (...) e poi con l'istituzione dell'assicurazione obbligatoria contro la malattia a favore dei dipendenti pubblici e privati. In ogni caso la figura dell'infermo povero, affidato all'assistenza caritativa pubblica, è sicuramente scomparsa dopo l'istituzione del servizio sanitario nazionale, tenuto per legge alla promozione, al mantenimento e al recupero della salute fisica di tutta la popolazione, senza distinzione di condizioni individuali o sociali e secondo modalità che assicurino l'uguaglianza dei cittadini nei confronti del servizio. Non esistono quindi più oggi bambini poveri, assistiti, se infermi, dalla pubblica o privata beneficenza, ma esistono cittadini che dalla culla alla tomba hanno diritto all'assistenza medica, farmaceutica e ospedaliera a carico dello Stato...» (*Cass. Sez. Un.*, 17 marzo 1989, 1326, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1989, n. 1, 602). Prescindendo, ora da obiezioni di merito (relative alla concezione puramente materialistica che la Cassazione propone del fine ca-

problematica è un altro, e non è mai stato affrontato direttamente. Ed è che lo Stato vaticano sulla questione dei rapporti di lavoro interni, o limitrofi, al suo orizzonte è stato quasi del tutto inerte, sia per ciò che riguarda l'evoluzione normativa, sia per ciò che riguarda la « giurisdizione interna » sui medesimi rapporti. Se ciò è vero occorre riflettere sul fatto non è pensabile che il governo di questa popolazione lavoratrice possa realizzarsi attraverso una sorta di inerzia legislativa, o attraverso una giustizia sostanzialmente domestica, salvo poi rivendicare una autonomia e una sovranità nei confronti di altri organi giurisdizionali (generalmente italiani) che si adeguano (a volte debordando) all'evoluzione internazionale della tutela dei diritti dell'uomo nell'ambito dei rapporti lavorativi⁽³⁹⁾. Diversa sarebbe la situazione se lo Stato vaticano, attraverso apposito itinerario riformatore, inserisse tra le sue norme fondamentali, o a fianco di esse, insieme ai principi che regolano la cittadinanza anche i principi regolatori della disciplina dei rapporti di lavoro, collegandosi all'evoluzione della normativa internazionale e convenzionale. Ben altra sarebbe, così facendo, l'autorevolezza dello Stato vaticano, e di una giurisprudenza dei suoi tribunali che si ispiri a quei principi di imparzialità e di equità che diventano di giorno in giorno imprescindibili per ogni forma di Stato-comunità o di Stato-apparato, e per ogni soggetto anche non territoriale di diritto internazionale⁽⁴⁰⁾.

ritativo: carità = cura dell'indigenza fisica), ciò che appare insuperabilmente contraddittorio è che poi la stessa Cassazione ha riconosciuto che la finalità sanitaria rientra tra i fini istituzionali del SMOM e, su questa base, ha ammesso il difetto di giurisdizione del giudice italiano nei riguardi dei rapporti di lavoro esistenti tra cittadini italiani e il SMOM su territorio italiano! Così, la Cassazione ha in primo luogo argomentato che il SMOM « accanto a quello religioso, ha lo scopo istituzionale e fondamentale dell'assistenza sanitaria e ospedaliera degli infermi in tempo di pace e in tempo di guerra (...) e tale fine è talmente caratterizzante da essere ricordato anche nella denominazione che è appunto quella di « Sovrano Militare Ordine Ospedaliero di Malta » (*Cass. Sez. Un.*, 6 giugno 1974, n. 1653, in *Il Foro italiano*, 1975, I, 1476). Quindi, ha ritenuto che le associazioni italiane dell'Ordine « sono enti pubblici dell'ordinamento giuridico melitense e ad esse compete pertanto lo stesso trattamento giuridico spettante al SMOM », e di conseguenza ha negato tutela giurisdizionale ad una dipendente dell'ACISMOM che prestava servizio come segretaria amministrativa presso l'Ospedale di Sarno.

⁽³⁹⁾ Per un'ampia trattazione dell'argomento, cfr. SBOLCI, *Controversie di lavoro con Stati stranieri e diritto internazionale*, Milano 1987. Cfr. anche PICONE e CONFORTI, *La giurisprudenza italiana di diritto internazionale pubblico*, Repertorio 1960-1987, Napoli 1988.

⁽⁴⁰⁾ Le critiche formulate nelle note che precedono nei confronti di certa giuri-

Ancora, oggi è necessario rilevare come la questione della giurisdizione soprattutto penale vaticana venga acquistando un crescente rilievo, anche per l'imprevedibilità della vita quotidiana e delle sue vicende. Il Vaticano ha evidentemente piena giurisdizione sovrana su tutto ciò che avviene sul suo territorio. E tuttavia la previsione della possibilità di delegare all'Italia la punizione dei reati commessi sul territorio vaticano — cui ho fatto cenno in precedenza e che è contenuta nel Trattato del 1929 — riflette una legittima e comprensibilissima preoccupazione della Santa Sede, per la quale non è realistico pensare che lo Stato vaticano si doti di una vera istituzione carceraria attraverso la quale possa esercitare anche concretamente il suo potere coercitivo, e ciò per motivi tanto evidenti da non dover essere illustrati in questa trattazione. Però sappiamo che in alcune circostanze — ed una in particolare verificatasi di recente — lo Stato vaticano si è trovato molto vicino alla necessità di scegliere tra due eventualità: punire direttamente il reo per reati gravissimi compiuti sul proprio territorio, oppure delegare l'avvio di una inchiesta delicatissima all'autorità giudiziaria italiana, con tutte le conseguenze (in termini di metodi di indagine, di intromissione negli *interna corporis* della Santa Sede, di sfruttamento pubblicitario della situazione unica nel suo genere) che potevano derivarne. Ma allora, poiché non si può escludere che possa in futuro presentarsi qualche circostanza che obblighi lo Stato vaticano a scegliere tra le due ipotesi, entrambe rischiose per l'immagine e per la sovranità dello Stato del Papa, sarebbe auspicabile che anche su questa delicatissima materia si dettassero, a livello di Leggi costitutive (o di natura costituzionale), dei principi chiari ed equilibrati idonei a risolvere con una certa capacità di previsione e di anticipazione situazioni che possono presentarsi all'improvviso e per le quali potrebbe non essere agevole adottare immediatamente provvedimenti ponderati e risolutivi.

Si può constatare come — pur rimanendo rigorosamente nel solco della peculiarità e specialità della natura dello Stato della Città del Vaticano, peculiarità e specialità che escludono l'ipotesi di una Costituzione più o meno analoga a quella degli Stati-comunità —

sprudenza «debordante» non possono far dimenticare l'esigenza che tutti, compreso lo Stato vaticano, debbono rispettare comunque i diritti della persona, garantiti dalle convenzioni internazionali, anche nel campo dei rapporti di lavoro. Sull'argomento, SBOLCI, *Controversie di lavoro con Stati stranieri e diritto internazionale*, cit., 22 ss.

non mancano motivi di riflessioni per ulteriori itinerari riformatori che meglio adeguino il suo ordinamento a quelle esigenze di modernità e di efficienza che si fanno comunque sentire a livello interno ed internazionale. Ciò potrebbe essere fatto sia dotando il Vaticano degli organismi tecnici e consultivi necessari per affrontare le complesse situazioni giuridiche che continuamente si presentano, sia introducendo nella normativa attuale (nella Legge fondamentale e in altre Leggi costitutive del 1929) quelle modifiche necessarie per meglio disciplinare determinati rapporti interni ed internazionali sui quali mi sono soffermato in precedenza.