

LEGISLAZIONE DELLO STATO DELLA CITTÀ DEL VATICANO

BENEDETTO XVI, Motu Proprio, Legge n. LXXI sulle fonti del diritto, 1 ottobre 2008, «AAS» Suppl. 79 (2008) 65-70.*

BENEDETTO PP. XVI

PER procedere ulteriormente nel sistematico adeguamento normativo dell'ordinamento giuridico dello Stato della Città del Vaticano, avviato con la legge fondamentale del 26 novembre 2000, di Nostro Motu Proprio e certa scienza, con la pienezza della Nostra Sovrana autorità, abbiamo ordinato ed ordiniamo quanto appresso, da osservarsi come legge dello Stato:

Art. 1. Fonti principali del diritto

1. L'ordinamento giuridico vaticano riconosce nell'ordinamento canonico la prima fonte normativa e il primo criterio di riferimento interpretativo.

2. Sono fonti principali del diritto la legge fondamentale e le leggi promulgate per lo Stato della Città del Vaticano dal Sommo Pontefice, dalla Pontificia Commissione o da altre autorità alle quali Egli abbia conferito l'esercizio del potere legislativo. [66]

3. Quanto disposto circa le leggi riguarda anche i decreti, i regolamenti e ogni altra disposizione normativa legittimamente emanati.

4. L'ordinamento giuridico vaticano si conforma alle norme di diritto internazionale generale e a quelle derivanti da trattati e altri accordi di cui la Santa Sede è parte, salvo quanto prescritto al n. 1.

Art. 2. Pubblicazione, entrata in vigore e conservazione

1. Le leggi sono pubblicate con la data e con il numero romano progressivo per la durata di ciascun pontificato.

2. Le leggi entrano in vigore il settimo giorno successivo alla loro pubblicazione, salvo che le leggi stesse stabiliscano un diverso termine.

3. Le leggi indicate nell'art. 1 n. 2 sono depositate nell'apposito Archivio del Governatorato e pubblicate nello speciale supplemento degli *Acta Apo-*

* Vedi alla fine del documento nota di J. I. ARRIETA, *La nuova legge vaticana sulle fonti del diritto*.

stolicae Sedis, eccetto che in casi particolari sia prescritta nella legge medesima una diversa forma di pubblicazione.

Art. 3. *Recezione della legislazione italiana*

1. Nelle materie alle quali non provvedono le fonti indicate nell'art. 1, si osservano, in via suppletiva e previo recepimento da parte della competente autorità vaticana, le leggi e gli altri atti normativi emanati nello Stato Italiano.

2. Il recepimento è disposto purché i medesimi non risultino contrari ai precetti di diritto divino, né ai principi generali del diritto canonico, nonché alle norme dei Patti Lateranensi e successivi Accordi e sempre che, in relazione allo stato di fatto esistente nella Città del Vaticano, risultino ivi applicabili.

Art. 4. *Norme civili*

Sotto le riserve specificate nell'art. 3, si osserva il Codice civile italiano del 16 marzo 1942 con le leggi che lo hanno modificato fino all'entrata in vigore della presente legge, salve le seguenti riserve:

- a) la cittadinanza vaticana è regolata da apposita legge vaticana;
- b) la capacità a compiere qualsiasi atto giuridico, ad acquistare e disporre per negozio tra vivi o a causa di morte dei chierici, dei membri degli Istituti di vita consacrata religiosi e delle Società di vita apostolica, che siano cittadini vaticani, è regolata dalla legge canonica; [67]
- c) il matrimonio è regolato esclusivamente dalla legge canonica;
- d) l'adozione è autorizzata dal Sommo Pontefice;
- e) la prescrizione, quanto ai beni ecclesiastici, è regolata dai cann. 197-199 e 1268-1270 del *Codex iuris canonici*, osservandosi inoltre il can. 76 § 2 del medesimo *Codex*;
- f) le donazioni ed i lasciti per causa di morte a favore delle pie cause sono regolati dai cann. 1299-1300; 1308-1310 dello stesso *Codex*;
- g) gli atti di nascita, di matrimonio e di morte sono redatti a norma della legislazione vaticana;
- h) i registri di cittadinanza e di anagrafe sono tenuti presso il Governatorato;
- i) i rapporti di lavoro sono disciplinati da apposita normativa vaticana;
- l) le funzioni di notaio sono esercitate da avvocati della Santa Sede designati dal Presidente del Governatorato. Con le stesse modalità, possono essere designati, per l'esercizio delle funzioni notarili, anche avvocati rotali o civili che abbiano un rapporto organico, o di collaborazione per contratto, con il Governatorato;
- m) le funzioni del conservatore delle ipoteche, agli effetti delle trascrizioni e delle iscrizioni ipotecarie, sono esercitate dalla Direzione dei Servizi Tec-

nici. La stessa Direzione provvede anche alla tenuta ed aggiornamento del catasto.

Art. 5. Norme di procedura civile

Si osserva il Codice di procedura civile vaticano del 1° maggio 1946, con le modificazioni successive, anche per la semplificazione e l'abbreviazione del rito.

Art. 6. Poteri del giudice in materia civile

Quando una controversia civile non si possa decidere con il riferimento ad una norma prevista dalle fonti indicate nei precedenti articoli, il giudice decide tenuti presenti i precetti del diritto divino e del diritto naturale, nonché i principi generali dell'ordinamento giuridico vaticano.

Art. 7. Norme penali

1. Fino a che non si provveda a nuova definizione del sistema penale, si osserva, sotto le riserve specificate nell'art. 3, il Codice penale italiano recepito con la legge 7 giugno 1929, n. II, come modificato ed integrato dalle leggi vaticane. [68]

2. La legge prevede i casi nei quali alle pene detentive possono essere sostituite sanzioni alternative e ne indica la natura, avuta presente la funzione educativa della pena.

3. Le pene pecuniarie espresse in lire italiane, convertite in Euro ai sensi della legge 28 dicembre 2001, n. CCCLXXI, sono determinate con provvedimento amministrativo del Cardinale Presidente del Governatorato dello Stato della Città del Vaticano.

4. Gli illeciti amministrativi e le relative sanzioni sono regolati da apposita legge vaticana.

Art. 8. Norme di procedura penale

Sino a che non si provveda a nuova disciplina del rito, si osserva, sotto le riserve specificate nell'art. 3, il Codice di procedura penale italiano recepito con la legge 7 giugno 1929, n. II, come modificato ed integrato dalle leggi vaticane.

Art. 9. Poteri del giudice in materia penale

Qualora manchi qualunque disposizione penale e tuttavia sia commesso un fatto che offenda i principi della religione o della morale, l'ordine pubblico o la sicurezza delle persone o delle cose, il giudice può richiamarsi ai principi generali della legislazione per comminare pene sino ad Euro tremila, ovvero

pene detentive sino a sei mesi, applicando, se del caso, le sanzioni alternative di cui alla legge 14 dicembre 1994, n. CCXXVII.

Art. 10. Rappresentanza, Patrocinio e Giuramento nel giudizio

1. La rappresentanza ed il patrocinio nelle diverse sedi di giudizio sono regolati da apposita Legge.

2. Nei giudizi il giuramento delle parti, dei testimoni, dei periti o di altri deve prestarsi nelle forme osservate dinanzi ai tribunali ecclesiastici.

Art. 11. Istruzione scolastica

1. Ferma restando la specificità dell'ordinamento vaticano, che si ispira in materia di istruzione e formazione alle indicazioni del Magistero della Chiesa con particolare riguardo alla primaria responsabilità dei genitori, l'istruzione scolastica è obbligatoria, dall'età di sei anni a quella di diciotto compiuti.

2. All'obbligo si soddisfa con la frequenza di strutture scolastiche legalmente riconosciute, secondo la legislazione dei diversi Stati, salvo che i genitori e tutori dimostrino di poter impartire privatamente l'istruzione a loro cura e spese e con idonei strumenti didattici.

3. Con provvedimento amministrativo saranno stabilite le modalità applicative.

Art. 12. Norme amministrative

1. Salva specifica normativa vaticana e sotto le riserve indicate nell'art. 3, si osservano nella Città del Vaticano:

a) la legislazione dello Stato italiano vigente all'entrata in vigore della presente legge, compresi i regolamenti e trattati ratificati dall'Italia e le norme di esecuzione dei trattati medesimi, concernente:

- 1) i pesi e misure di ogni genere;
- 2) i brevetti di invenzione e i marchi e brevetti di fabbrica;
- 3) le ferrovie;
- 4) le poste;
- 5) le telecomunicazioni ed i relativi servizi, sia su rete fissa che mobile, nelle loro diverse componenti;
- 6) la trasmissione dell'energia elettrica;
- 7) l'aviazione;
- 8) gli automobili e la loro circolazione;
- 9) la difesa contro le malattie infettive e contagiose.

b) le leggi dello Stato italiano, con i relativi regolamenti generali e speciali, e con i regolamenti della Regione Lazio, della Provincia e del Comune di Roma, concernenti la polizia edilizia ed urbana e l'igiene e la sanità pubblica.

2. In caso di necessità dettato da pubblica utilità, per l'acquisizione allo Stato di beni privati, l'utilizzo temporaneo dei medesimi, le prestazioni di opere e servizi, provvede il Presidente del Governatorato con decreto motivato, stabilendo il relativo indennizzo.

3. Per autorità dello Stato previste nelle leggi e nei regolamenti richiamati in quest'articolo si intende il Presidente del Governatorato, salvo espressa delega da parte del medesimo. [70]

Art. 13. *Abrogazione ed entrata in vigore*

La presente legge sulle fonti del diritto sostituisce integralmente la legge sulle fonti del diritto 7 giugno 1929, n. II.

Essa entrerà in vigore il 1° gennaio 2009.

Comandiamo che l'originale della presente legge, munito del sigillo dello Stato, sia depositato nell'Archivio delle leggi dello Stato della Città del Vaticano, e che il testo corrispondente sia pubblicato nel supplemento degli Acta Apostolicae Sedis, mandando a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare.

Dato dal Nostro Palazzo Apostolico Vaticano il primo ottobre 2008, anno IV del Nostro Pontificato.

BENEDETTO PP. XVI

LA NUOVA LEGGE VATICANA SULLE FONTI DEL DIRITTO

IL 1° ottobre 2008 è stata promulgata con *motu proprio* del Sommo Pontefice Benedetto XVI la nuova Legge n. LXXI sulle fonti del diritto dello Stato della Città del Vaticano.¹ La Legge, entrata poi in vigore il 1° gennaio 2009, sostituisce integralmente la Legge n. II di uguale denominazione promulgata *motu proprio* da Pio XI il 7 giugno 1929,² giorno in cui si realizzava l'interscambio delle ratifiche ai Patti Lateranensi. Lo stesso giorno vennero anche promulgate altre cinque leggi – quattro delle quali tutt'ora parzialmente in vigore³ – che nello scorso secolo hanno tracciato la cornice dell'ordinamento giuridico dello Stato Vaticano.⁴

¹ BENEDETTO XVI, Legge n. LXXI *sulle fonti del diritto*, del 1° ottobre 2008, «AAS Suppl.» 79 (2008) 65-70.

² PIO XI, Legge n. II *sulle fonti del diritto*, del 7 giugno 1929, «AAS» Suppl. 1 (1929) 5-13.

³ Cfr. Legge n. III *sulla cittadinanza ed il soggiorno*, «AAS» Suppl. 1 (1929) 14-21; Legge n. IV *sull'ordinamento amministrativo*, «AAS» Suppl. 1 (1929) 21-24; Legge n. V *sull'ordinamento economico, commerciale e professionale* «AAS» Suppl. 1 (1929) 25-28; Legge n. VI *di pubblica sicurezza*, «AAS» Suppl. 1 (1929) 28-31.

⁴ Ho tenuto conto dei lavori preparatori della Legge in *La legislación interna del Estrado de la Ciudad del Vaticano*, in *Iglesia católica y relaciones internacionales*, Actas del III Simposio

1. *Il contesto della nuova Legge*

Il recente provvedimento vuole sostituire una Legge che ha rappresentato l'arco di volta dell'ordinamento giuridico vaticano. Essa venne preparata in pochi mesi da un grande giurista quale Federico Cammeo⁵ il quale, in mezzo alle logiche incertezze della nascita del nuovo Stato, riuscì a trovare l'equilibrio necessario per preservare l'identità propria di questo peculiare ordinamento rendendolo, nel contempo, operativo e adeguato alle contingenze del traffico giuridico. Da tempo, però, la norma del 1929 risultava datata, e quasi la metà dei suoi 25 articoli erano stati abrogati.⁶ Tuttavia l'impostazione data dal Cammeo, e l'impianto complessivo della Legge del 1929 reggevano sostanzialmente, senza bisogno di introdurre modifiche strutturali. Di fatto, la nuova Legge si presenta come un aggiornamento di quella precedente piuttosto che come una Legge fondata su presupposti diversi: tale è stato l'intento dichiarato dalla Commissione che ha preparato il nuovo testo.⁷

Ovviamente, al di là degli equivoci provocati da alcuni organi di stampa nei giorni seguenti alla sua entrata in vigore, la nuova Legge non intacca gli impegni assunti dalla Santa Sede nei confronti dello Stato italiano nel quadro dei Patti Lateranensi. La norma s'intende promulgata da uno Stato che è sovrano e che, nell'ambito territoriale di propria sovranità, è libero di adottare autonomamente i provvedimenti legislativi che i suoi governanti ritengono opportuni. Un atto del genere non modifica i rapporti stabiliti dal Concordato, che nulla c'entra con la presente legge, e nemmeno quelli previsti dal Trattato Lateranense; semmai è stato il Trattato del 1929 lo strumento che ha reso possibile oggi alla Santa Sede adottare autonomamente provvedimenti del genere.

Il breve *proemio* che precede la Legge dà ragione sia dell'opportunità che dell'intento complessivo in cui è inserita la norma. L'opportunità per modificare la Legge n. 11 è data adesso dall'avvenuta sostituzione della Legge fondamentale n. 1 dello Stato della Città del Vaticano,⁸ con una nuova Legge

internacional de Derecho concordatario, M. del Mar MARTÍN, M. SALIDO, J. M. VÁZQUEZ GARCÍA-PEÑUELA (eds.), Almería 7-9 de noviembre de 2007, Granada 2008, pp.33-52.

⁵ Cfr. F. CAMMEO, *Ordinamento giuridico dello Stato della Città del Vaticano* (ristampa anastatica dell'edizione del 1932), Città del Vaticano 2005. Vedi anche G. DALLA TORRE, *L'ordinamento costituzionale vaticano nel suo sviluppo storico*, ibid., Appendice, pp. 483-514.

⁶ Cfr. PIO XII, *motu proprio Con la legge* del 1° maggio 1946, «AAS» 38 (1946) 170-172; PAOLO VI, *Legge n. XII sul diritto di autore*, art. 3, del 12 gennaio 1960, «AAS» Suppl. 32 (1960) 45-46; PAOLO VI, *Legge n. L che modifica la legislazione penale e la legislazione processuale penale*, del 21 giugno 1969, art. 44, «AAS» Suppl. 41 (1969) 13-26.

⁷ Cfr. J.M. SERRANO RUÍZ, *In vigore la nuova legge sulle fonti del diritto*, in «L'Osservatore Romano» del 31 dicembre 2008, p. 7.

⁸ Cfr. PIO XI, *Legge Fondamentale n. 1 della Città del Vaticano*, del 7 giugno 1929

fondamentale dello Stato, nel novembre 2000⁹. La nuova Legge fondamentale vaticana ha ridisegnato nel loro insieme i poteri giuridici dello Stato della Città del Vaticano, il che vale anche per l'autorità legislativa.

L'intento esplicitamente dichiarato nel *proemio* della Legge è, inoltre, quello di provvedere ad un «sistematico adeguamento normativo dell'ordinamento giuridico dello Stato della Città del Vaticano», per il quale la promulgazione della suddetta nuova Legge Fondamentale rappresentava logicamente il primo tassello.

Finora, le modifiche più apprezzabili fatte nell'ordinamento vaticano in seguito alla Legge Fondamentale dell'anno 2000 hanno riguardato principalmente settori organizzativi e di governo, come ad es. è accaduto con la Legge sul Governo dello S.C.V. del 2002,¹⁰ o col Regolamento della Pontificia Commissione per lo S.C.V. del 2001.¹¹ Nel promulgare adesso questa Legge sulle fonti del diritto l'aggiornamento dell'ordinamento vaticano entra nel vivo delle norme civili e penali.

La Legge sulle fonti del 1929 individuava fundamentalmente tre tipi di norme applicabili nello Stato della Città del Vaticano: le norme canoniche, le norme date specificamente per lo S.C.V. – ambedue definite “fonti principali del diritto oggettivo” (art. 1) –, e le norme italiane (no “in blocco”, ma quelle specificamente individuate) considerate come fonte suppletiva (art 3), e applicabili entro determinati limiti e cautele. In sostanza sono anche questi i tipi di norme considerate adesso dalla nuova Legge – sebbene con alcune peculiarità di rilievo –, alle quali però si aggiunge un quarto gruppo, le “norme di diritto internazionale generale e [a] quelle derivanti da trattati e altri accordi di cui la Santa Sede è parte” (art. 1 § 4), in seguito ad una dilatata esperienza giuridica internazionale della Santa Sede, e ad un notevole sviluppo del relativo settore quasi inesistente all'inizio del secolo scorso.

D'altra parte, il modo con cui la nuova Legge tratta ciascuno di questi tipi normativi non è in tutto uguale a quanto faceva la Legge del 1929. La diversità è dovuta sostanzialmente ai cambiamenti prodottisi nell'esperienza giuridica di quasi ottant'anni che, oltre a segnare mutamenti di rilievo in ciascuno dei sistemi giuridici accennati, è servita per misurare realisticamente il grado di affidabilità operativa di ognuno di loro nell'ordinamento giuridico vaticano, cosa che il Legislatore del 1929 non era in grado di prevedere.

⁹ GIOVANNI PAOLO II, *Legge Fondamentale dello Stato della Città del Vaticano*, del 26 novembre 2000, «AAS» Suppl. 71 (2000) 75-83.

¹⁰ GIOVANNI PAOLO II, *Legge n. CCCLXXXIV sul Governo dello Stato della Città del Vaticano*, del 16 luglio 2002, «AAS» Suppl. 73 (2002) 35-49.

¹¹ Cfr. PRESIDENTE DELLA PONTIFICIA COMMISSIONE PER LO S.C.V., *Decreto n. CCCLVIII con il quale è promulgato il Regolamento della Pontificia Commissione per lo S.C.V.* del 26 luglio 2001, «AAS» Suppl. 72 (2001) 63-67.

2. *Le fonti principali del diritto*

Per cominciare, il richiamo al Diritto canonico come «prima fonte normativa» non è fatto adesso in riferimento a testi specifici, cioè al «*Codex iuris canonici* e [alle] Costituzioni Apostoliche», come diceva l'art. 1 della Legge del 1929, bensì riguardo all'ordinamento canonico in generale. È, dunque, l'intero sistema giuridico della Chiesa che viene adottato dalla nuova Legge, sistema che nelle ultime decadi si è reso più articolato, in ragione della dualità dei Codici e della pluralità di fonti di produzione normativa. Di conseguenza, il Diritto canonico dovrà essere applicato ad ogni caso concreto nella misura e nel modo in cui detto sistema giuridico – contenente strumenti giurisprudenziali e integrativi propri – affermi la sua vigenza giuridica nella situazione in esame.

Il fatto, poi, che la norma adesso promulgata abbia aggiunto che l'ordinamento canonico è anche il «primo criterio di riferimento interpretativo» – espressione assente nella Legge del 1929 – sembra voler indicare una peculiarità del sistema vaticano nel trattamento delle fonti recettizie, provenienti soprattutto dall'ordinamento italiano, che è il principale appoggio del sistema giuridico vaticano. L'esperienza dirà se questa specificazione – opposta, in principio, al consueto criterio di ritrovare gli elementi interpretativi nell'ordinamento di origine della norma recepita – troverà un concreto riscontro nell'ermeneuta giuridica o se, nella maggioranza dei casi, opererà piuttosto come “filtro” aggiuntivo alle garanzie già stabilite dall'art. 3 § 3 della Legge per preservare l'identità del sistema. In quanto principio comunque rappresenta anche un invito alla canonistica per confrontarsi sull'intero campo della esperienza giuridica senza arroccarsi su tematiche specificamente ecclesiastiche.

Tale dichiarazione di primato è senz'altro coraggiosa perché dovrà trovare riscontro sia nella produzione normativa che nell'applicazione del diritto.¹² Com'è risaputo, l'ordinamento canonico ha un proprio sistema di fonti che determina un peculiare metodo di interpretare le norme e le situazioni di diritto, e possiede anche un proprio sistema processuale e penale, retti su principi non sempre condivisi – si pensi al can. 1399 CIC – dai sistemi statuali.

In secondo luogo, sono anche fonti primarie (principali) del diritto vaticano le norme – leggi, decreti generali, regolamenti, ecc. – legittimamente emanate per lo Stato della Città del Vaticano dalle autorità e nei modi indicati dagli artt. 3-7 della Legge Fondamentale del 2000. Di fatto, secondo quanto

¹² Occorre tuttavia riconoscere che la vigenza dell'ordinamento canonico nello Stato Vaticano comporta un limite, diciamo naturale, corrispondente al fatto che rappresenta anzitutto una legislazione religiosa che primariamente tiene conto delle posizioni giuridiche dei battezzati, e solo indirettamente di quelle di altre persone.

indica l'art. 3 della Legge Fondamentale, questa nuova Legge sulle fonti del diritto avrebbe potuto essere promulgata dalla Pontificia Commissione per lo S.C.V., che esercita stabilmente il Potere legislativo nello Stato. Se non è avvenuto così si deve probabilmente all'intento di confermare l'autorità della norma stessa all'interno del sistema vaticano, tenendo anche conto che la Legge del 1929 era stata promulgata *motu proprio* dal Papa allora regnante.

In termini comparativi, c'è anche da rilevare un cambiamento nel modo di percepire, per così dire, il ruolo di queste leggi emanate per lo S.C.V., rispondente al maggior realismo con cui è considerata ad oggi l'autonomia dell'ordinamento vaticano. Infatti, dalle espressioni usate nella Legge del 1929 – si pensi, in modo particolare, a quel «fino a quando non siasi provveduto con leggi proprie della Città del Vaticano» dell'art. 3, che segnava il rinvio generale precedentemente fatto alla legislazione italiana in vigore – ci si poteva forse aspettare che tali norme date per lo S.C.V. andassero aumentando progressivamente nel tempo fino a raggiungere dimensioni di completezza che rendessero inutili i rinvii di tipo generale. Invece, tranne che per alcuni concreti settori (come ad esempio quello lavorativo), ciò non è avvenuto, e di fatto una parte importante di tale produzione legislativa vaticana è stata indirizzata a modificare taluni aspetti delle leggi italiane recepite nel 1929 piuttosto che a legiferare *ex integro* per lo Stato Vaticano. La nuova Legge sulle fonti assume questa esperienza, senza prospettare sviluppi giuridici che sarebbero sproporzionati alle dimensioni dello Stato.

3. Le fonti suppletive

Il terzo gruppo di norme individuate come fonti del diritto è quello delle leggi italiane recepite nello Stato Vaticano. Queste norme sono applicate «in forma suppletiva e previo recepimento da parte della competente autorità vaticana» (art. 3 § 1), il che rappresenta una formulazione differente da quella adottata dalla Legge del 1929. Infatti, l'art. 3 della vecchia Legge conteneva una ricezione generale della legislazione italiana che in quel momento era in vigore: «nelle materie, alle quali non provvedano le fonti indicate nell'art. 1 [norme canoniche e leggi vaticane], si osservano, in via suppletiva e fino a che non siasi provveduto con leggi proprie della Città del Vaticano, le leggi emanate dal Regno d'Italia fino alla data di entrata in vigore della presente...». Il testo seguiva poi indicando limiti e cautele – quelle contenute adesso nel § 2 dell'art. 3 – che dovevano agire da “filtri” delle norme recepite, e che poi vedremo. Ma, intanto, era stato fatto un rinvio generale alla legislazione al momento in vigore.

La situazione attuale non è la stessa – allora ci si trovava proprio al sorgere del nuovo Stato e all'inizio, anche, della conformazione del nuovo ordinamento giuridico, cosa che non accade adesso –, e la nuova Legge presenta in

modo differente scelte che, in fondo, sono sostanzialmente uguali a quelle del 1929. Il nuovo art. 3 prescrive il previo recepimento formale delle leggi italiane presenti e future affinché possano essere ritenute fonte suppletiva nello Stato Vaticano. La cautela è del tutto necessaria, essendo impensabile una delega in bianco rispetto alle future leggi che autonomamente possa emanare lo Stato italiano. Si tratta, però, di una novità che riguarda soltanto la formulazione, perché il criterio sostanziale della Legge del 1929 permane lo stesso. Nemmeno allora esisteva un recepimento automatico della legislazione futura dello Stato italiano e, come ricordato, erano solo recepite norme già conosciute, precisamente quelle «emanate dal regno d'Italia fino alla data di entrata in vigore della presente» legge.

Di fatto, il sistema del ricevimento formale ha funzionato finora con normalità, e quando negli anni passati si è reso necessario colmare determinate lacune dell'ordinamento vaticano, si è fatto un atto esplicito di recepimento di determinate norme italiane. Così è accaduto, per esempio, con la disciplina riguardante le persone giuridiche,¹³ che addirittura rappresenta un esempio di "rinvio mobile?" poiché, in questo caso, il Legislatore vaticano ha voluto anche accogliere le successive norme che possano modificare in Italia la relativa disciplina,¹⁴ sempre però con i filtri indicati nell'art. 3 della Legge del 1929.

Com'è ovvio, questo complesso sistema possiede anche un proprio "codice di controllo" a garanzia della coerenza e dell'identità propria dell'ordinamento nel suo insieme. In base all'art. 3 della Legge sulle fonti del diritto del 1929 tutte le remissioni alla legislazione italiana erano subordinate al fatto che «dette leggi e regolamenti non siano contrari ai precetti di diritto divino né ai principi generali del diritto canonico, nonché alle norme del Trattato e del Concordato stipulati fra la Santa Sede e il Regno d'Italia nell'11 febbraio 1929 è sempre che, in relazione allo stato di fatto esistente nella Città del Vaticano, risultino ivi applicabili». Il corrispondente art. 3 della nuova Legge modifica la formula usata nel 1929, ma non la sostanza: la legge italiana deve essere recepita dalla competente autorità vaticana attraverso un apposito atto formale dopo aver valutato la sua concordanza col diritto divino e con i principi generali dell'ordinamento canonico, oltre che, naturalmente, con i Patti Lateranensi e i successivi accordi con l'Italia.

¹³ Per fare solo un esempio, con Legge n. ccvi della Pontificia Commissione per lo S.C.V. del 28 giugno 1993, «AAS» 66 (1993) 37-38, venne stabilito che "per quanto concerne la materia delle persone giuridiche civili, in via suppletiva e fino a che non si sia provveduto con leggi proprie dello Stato della Città del Vaticano, nella medesima si osserva la legislazione dello Stato italiano, compresi i regolamenti vigenti alla entrata in vigore della presente..." (art. 1).

¹⁴ "Le eventuali modifiche ed evoluzioni della legislazione italiana in materia di persone giuridiche civili si intenderanno in futuro automaticamente recepite nell'ordinamento dello Stato della Città del Vaticano, purché non comportino innovazioni contrarie ai medesimi precetti e principi espressi nel precedente articolo" (art. 2 Legge n. ccvi, cit.).

Limite alla ricezione delle norme italiane sono, dunque, quei *generalia iuris principia cum aequitate canonica servanda* che diceva il can. 20 CIC 1917, e che il nuovo Codice riproduce nel can. 19 CIC. Si tratta di un parametro differente da quello del diritto divino, col quale si vuole individuare, come dice Lombardia, quelle che possiamo chiamare «le linee fondamentali che danno ragione delle soluzioni offerte dalle norme canoniche, emerse quale frutto di una elaborazione scientifica che applichi correttamente il metodo sistematico»,¹⁵ e anche come frutto di una tradizione che ha consolidato lungo la storia criteri ispiratori delle diverse branche dell'ordinamento canonico. L'allusione all'*equità* fatta dai due codici canonici come modo di concepire e di applicare tali *generalia iuris principia*, «deve portare a vedere quale è la giustizia per il caso specifico, tenendo conto delle specifiche circostanze, una giustizia caratterizzata dalla benevolenza e dalla misericordia della Chiesa».¹⁶

4. Recezione dei codici e delle leggi vigenti in Italia

Dopo aver stabilito nell'art. 3 il principio generale appena citato, la nuova Legge dichiara formalmente recepiti come fonte suppletoria nello Stato Vaticano determinati corpi legali o precisi gruppi di norme giuridiche italiane attraverso un "rinvio materiale" o "recettizio". La Legge del 1929 fece lo stesso. La novità è adesso la sostituzione dei corpi legali di riferimento, per conformarsi all'evoluta realtà giuridica presente in Italia.

In materia civile, la Legge del 1929 faceva riferimento ai due Codici allora vigenti nel Regno d'Italia: il Codice Civile del 1865 e il Codice di Commercio del 1882. Negli anni successivi la legislazione vaticana ha dovuto apportare scarse modifiche a questi due testi.¹⁷ Adesso, invece, il riferimento viene fatto al Codice Civile del 1942 vigente attualmente in Italia, nel quale erano confluite anche le materie commerciali.

Dall'analisi comparativa, però, emerge subito che il rinvio non avviene negli stessi termini. Mentre nel 1929 era recepito il Codice allora in vigore "insieme alle leggi che l'hanno modificato o integrato ed ai relativi regolamenti" (art. 11) – formula che poi ripeteva la Legge n. 11 a proposito del Codice di Commercio (art. 12), del Codice Penale (art. 4), del Codice di Procedura civile (art. 13) e del Codice di Procedura penale (art. 7) –, il rinvio che adesso si fa al Codice Civile del 1942 è unicamente realizzato rispetto alle «leggi che lo hanno modificato fino all'entrata in vigore della presente legge» (art. 4); non c'è alcun cenno alla legislazione italiana "integrativa" del Codice Civile

¹⁵ P. LOMBARDIA, *Commento al can. 19, in Codice di Diritto Canonico e Leggi complementari*, J.I. Arrieta (dir), 2^a ed., Roma 2004, p. 87.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Per esempio, PONTIFICIA COMMISSIONE PER LO S.C.V. Decreto n. CCXXXV del 27 maggio 1995, «AAS» Suppl. 66 [1995] 73-74 in materia notarile.

del 1942, la quale non è, certo, né scarsa né di poco rilievo. A consigliare una opzione del genere sono stati, probabilmente, motivi di sicurezza giuridica, ma anche la cautela di evitare che per vie traverse possano infiltrarsi norme meno compatibili con l'identità dello Stato.

Manca poi nella nuova Legge ogni riferimento al Codice di Procedura civile italiano, disponendo adesso lo Stato Vaticano di un proprio Codice di Procedura civile promulgato nell'anno 1946¹⁸.

Invece, sono sostanzialmente le stesse di prima – con le poche modifiche dovute alle leggi che sono apparse in questi anni nello Stato Vaticano –, le materie che l'art. 4 sottrae dal rinvio al Codice Civile italiano. L'unica nuova riserva di rilievo che adesso contiene il testo, riguarda la legislazione lavorativa nella quale il Legislatore vaticano si è impegnato particolarmente negli ultimi decenni,¹⁹ con la volontà di delineare nel settore un corpo di norme sostanzialmente autonomo.

Per quanto riguarda la materia penale, la Legge n. 11 del 1929 si richiamava al Codice "Zanardelli" promulgato in Italia il 30 giugno 1889, mentre per la Procedura penale recepiva il Codice di Procedura penale italiano del 27 febbraio 1913 (quello attualmente in vigore in Italia è del 24 ottobre 1989).

Nel settore penale il rinvio alla legislazione italiana si è dimostrato più complesso. L'esperienza di questi ottant'anni ha messo in evidenza che, proprio per la natura peculiare dello Stato, le norme procedurali e sostantive riguardanti il sistema penale ponevano problemi di applicazione nel Vaticano non riconducibili soltanto alla datazione ottocentesca del testo. Di fatto, in diverse occasioni, il Legislatore ha dovuto emanare norme nel settore per stabilire variazioni al sistema recepito nel 1929.²⁰ Gli interventi di questo tipo si sono succeduti, portando di conseguenza ad un "sistema penale" eterogeneo per fonti normative e inadatto per contenuti e per tipi penali definiti.

Probabilmente la complessità del problema ha sconsigliato di introdurre innovazioni puntuali nella presente Legge, o un parziale richiamo – com'era inizialmente previsto – di leggi speciali dello Stato Italiano riguardanti categorie specifiche di reato (ordine pubblico, stupefacenti, assegni, ecc.), prevedendosi invece un approfondimento complessivo della normativa penale per l'immediato futuro.

¹⁸ Promulgato da PIO XII il 1° maggio 1946 col *motu proprio* *Con la legge*, «AAS» 38 (1946) 170-172 (per una sua puntuale modifica vedi art. 44 della Legge n. L del 21 giugno 1969, «AAS» Suppl. (1969) 13-26.

¹⁹ Ho compilato e commentato le principali norme, con indicazioni per rinvenire l'intero sistema lavorativo vigente, nel volume *Codice di norme Vaticane*, Venezia 2006, pp. 299-457.

²⁰ Vedi principalmente PAOLO VI, Legge n. L *che modifica la legislazione penale e la legislazione processuale penale*, del 21 giugno 1969, «AAS» Suppl. 41 (1969) 13-26; GIOVANNI PAOLO II, Legge LII *sulle pene pecuniarie e sulla prescrizione in materia penale*, del 10 gennaio 1983, «AAS» Suppl. 53 (1983) 81-87; PONTIFICIA COMMISSIONE PER LO S.C.V., Legge n. CCXXVII *in materia di modifiche al sistema penale*, del 14 dicembre 1994, «AAS» Suppl. 65 (1994) 57-59.

Proprio per questo motivo, sia l'art. 7 che l'art. 8 della nuova Legge hanno carattere provvisorio, e richiamano, rispettivamente, i due stessi Codici recepiti dalla Legge del 1929, precisando che detti corpi legali si osservano «come modificato ed integrato dalle leggi vaticane», «fino a che non si provveda a nuova definizione del sistema penale» (art. 7 § 1), o «sino a che non si provveda a nuova disciplina del rito» processuale (art. 8). Il Legislatore vaticano assume quindi l'impegno di provvedere in tempi brevi ad un riordino dell'intera materia sostanziale e procedurale per cui dovrà allinearsi con le premesse tracciate nella presente legge, tra cui il riconoscimento come fonte primaria del diritto dell'ordinamento canonico.

Per quanto riguarda le norme di carattere amministrativo, l'art. 12 della Legge aggiorna quanto stabilito nell'art. 20 del 1929. Anche in questo caso i criteri scelti sono gli stessi da quelli seguiti per le materie civili. La norma richiama la legislazione amministrativa vigente in Italia al momento presente – eventualmente, anche i regolamenti della Regione Lazio, della Provincia e del Comune di Roma, limitatamente alle materie edilizie, urbane e di sanità ed igiene –, sotto le stesse riserve indicate nell'art. 3 della legge.

Nel settore amministrativo, le principali differenze rispetto al vecchio art. 20 sembrano rispondere al fatto che lo Stato della Città del Vaticano ha già provveduto a legiferare autonomamente su alcune delle materie enunciate nel testo del 1929, come ad esempio in materia di Beni culturali,²¹ di proprietà letteraria,²² di Sicurezza nel lavoro,²³ ecc. Inoltre, c'è da tener conto che il contesto normativo previsto in molte delle materie amministrative enumerate dalla Legge del 1929 – ferrovie,²⁴ poste,²⁵ telecomunicazioni,²⁶ circolazio-

²¹ PONTIFICIA COMMISSIONE PER LO S.C.V., Legge n. CCCLV *sulla tutela dei beni culturali*, del 25 luglio 2001, «AAS» Suppl. 72 (2001) 39-47; CARDINALE PRESIDENTE DELLA PONTIFICIA COMMISSIONE PER LO S.C.V., Decreto n. CCCLVI *con il quale è promulgato il regolamento per l'esecuzione della legge 25 luglio 2001, n. CCCLV, sulla tutela dei beni culturali*, del 26 luglio 2001, «AAS» Suppl. 72 (2001) 51-55.

²² GIOVANNI XXIII, Legge n. XII *sul diritto di autore motu proprio data*, del 12 gennaio 1960, «AAS» Suppl. 32 (1960) 45-46.

²³ PRESIDENTE DEL GOVERNATORATO DELLO S.C.V., Legge n. LIV *sulla tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori nei luoghi di lavoro*, del 10 dicembre 2007, «AAS» Suppl. 78 (2007) 77-88; PRESIDENTE DEL GOVERNATORATO DELLO STATO DELLA CITTÀ DEL VATICANO, Decreto n. LXXII *con il quale è promulgato il Regolamento tecnico e di attuazione della legge sulla tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori nei luoghi di lavoro*, del 1° ottobre 2008, «AAS» Suppl. 79 (2008) 73-96.

²⁴ Convenzione ferroviaria fra la Santa Sede e il Governo d'Italia, del 20 dicembre 1933.

²⁵ Convenzione tra lo Stato della Città del Vaticano e il Regno d'Italia del 29 luglio 1929 per la esecuzione dei servizi postali, entrata in vigore il 1° agosto 1929. La Santa Sede è membro, anche per conto dello Stato della Città del Vaticano, della Conferenza Europea delle Poste e Telecomunicazioni e dell'Unione Postale Universale.

²⁶ Convenzione fra lo Stato della Città del Vaticano ed il Regno d'Italia del 18 novembre 1929 per la esecuzione dei servizi telegrafici e telefonici. La Santa Sede è membro, anche a

ne,²⁷ ecc. –, è stato successivamente ampliato attraverso puntuali Convenzioni tra lo Stato della Città del Vaticano e l'Italia, realizzati in base all'art. 6 del Trattato del 1929.²⁸

Per quanto riguarda l'espropriazione di beni privati, il sommario provvedimento amministrativo del Presidente del Governatorato descritto nell'art. 12, 2°, è l'unico sistema previsto adesso per i casi di «pubblica utilità», come opzione che pare più proporzionata e realistica rispetto al richiamo alla complessa legislazione italiana in materia che si faceva prima.

Da ultimo, un riferimento all'art. 11 in cui la nuova Legge vuole riprendere il contenuto dell'art. 21 della Legge del 1929 sull'Istituzione scolastica. In base alla esperienza giuridica degli anni passati, non è dato segnalare in concreto quale possa essere la rilevanza di una tale previsione normativa. Tuttavia, al di là del valore testimoniale di richiamare in questo modo l'insegnamento del magistero della Chiesa in una materia così rilevante,²⁹ e servire da orientamento a eventuali misure che possano adottarsi in altri settori, come ad esempio in campo assistenziale,³⁰ la norma mantiene aperta la possibilità che la Santa Sede possa regolamentare la materia prospettata già dalla Legge del 1929 se in futuro si ritenesse opportuno.

5. I poteri dei giudici

Un sistema giuridico come quello del Vaticano che, con evidente realismo, rinuncia alla costruzione di un completo ordinamento normativo proprio, seguendo invece la strada di recepire volta per volta le norme incorporate all'ordinamento giuridico dello Stato italiano, si trova per forza davanti alla necessità di prevenire lacune normative (potenzialmente frequenti) in cui si troverà il proprio giudice al momento di dover risolvere controversie. Si tratta di una ipotesi affatto remota, malgrado l'auspicabile tempestività nelle procedure di ricezione, particolarmente necessaria in epoche di celeri mutamenti sociali. Già le norme del 1929 contenevano precise previsioni a questo riguardo, conferendo al giudice civile e a quello penale la necessaria discrezionalità per poter risalire, malgrado l'assenza di legge, al criterio di giustizia da applicare nel caso concreto. Uguali norme, praticamente ne-

nome e per conto dello Stato della Città del Vaticano, dell'Organizzazione Internazionale per le Comunicazioni Satellitari, dell'Unione Internazionale delle Telecomunicazioni, della Conferenza Europea delle Poste e Telecomunicazioni e dell'Organizzazione Europea per lo Sfruttamento dei Satelliti per le Telecomunicazioni.

²⁷ Convenzione per disciplinare la circolazione degli autoveicoli nei territori dello Stato della Città del Vaticano e del Regno d'Italia, del 28 novembre 1929.

²⁸ Trattato fra la Santa Sede e l'Italia del 11 febbraio 1929, «AAS» 21 (1929) 209-221.

²⁹ Cfr. J.M. SERRANO RUÍZ, *In vigore la nuova legge sulle fonti del diritto*, cit.

³⁰ Cfr. SEGRETERIA DI STATO, *Provvidenze a favore della famiglia*, artt. 17-23, del 20 gennaio 1994, in «Bollettino ULSA» 8 (2000) 81-87.

gli stessi termini, vengono riproposte dalla norma recentemente promulgata.

Anche se in modo più essenziale e sintetico, il contenuto dell'art. 6 della nuova Legge si trova già nel testo del 1929. In caso di lacuna di legge, quando manca, cioè, la norma primaria e la suppletoria, al giudice civile si chiede di decidere tenendo «presenti i precetti del diritto divino e del diritto naturale, nonché i principi generali dell'ordinamento giuridico vaticano». Si tratta, come dico, degli stessi criteri dell'art. 22 del 1929, essendo ormai pleonastico dover aggiungere, come si faceva prima, che lo farà «applicando quel criterio che seguirebbe, se fosse legislatore». Inoltre, il richiamo in questo contesto ai «principi del diritto canonico» che si faceva prima, appare assorbito nel cenno che fa la norma attuale ai principi dell'ordinamento vaticano.

Qualcosa di simile accade nell'ambito penale. L'art. 9 della nuova Legge riproduce in modo sintetico i criteri dell'art. 23 del 1929, concedendo al giudice il potere di agire penalmente, entro precisi limiti, in casi di lacuna di legge, qualora «sia commesso un fatto che offenda i principi della religione o della morale, l'ordine pubblico o la sicurezza delle persone o delle cose». Tali termini per delimitare l'azione penale in mancanza di legge sono testualmente ripresi nella nuova norma, e le sanzioni penali – pecuniarie e detentive – che è consentito di imporre al giudice in questi casi, sono sostanzialmente le stesse previste nel 1929, tenendo conto delle modifiche avute successivamente nell'ordinamento penale vaticano, soprattutto a proposito delle sanzioni pecuniarie sostitutive.

In concreto, secondo l'art. 9, in tali casi il “giudice può richiamarsi ai principi generali della legislazione per comminare pene” pecuniarie o detentive. Il riferimento comprende sia i principi di diritto canonico (in particolare quelli del suo sistema penale) sia i principi che si trovano alla base dei trattati internazionali ratificati dalla Santa Sede.

Di fatto, il Tribunale vaticano ha avuto occasione di avvalersi di queste prerogative già presenti nell'art. 23 della Legge II del 1929, per evitare di creare nello Stato una sorta di “zona franca” rispetto di reati non previsti nel Codice penale del 1889, si è trattato di un caso di spaccio di droga. In una sentenza del 6 ottobre 2007, il Tribunale ha ritenuto di non agire contro gli elementi essenziali del principio di legalità penale rifacendosi ad una sentenza del 22 novembre 1995 della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo che, con riferimento all'art. 7 della relativa Convenzione,³¹ riconosceva che l'in-

³¹ «1. Nessuno può essere condannato per una azione o una omissione che, al momento in cui è stata commessa, non costituiva reato secondo il diritto interno o internazionale. Parimenti, non può essere inflitta una pena più grave di quella applicabile al momento in cui il reato è stato commesso. 2. Il presente articolo non ostacolerà il giudizio e la condanna di una persona colpevole di una azione o di una omissione che, al momento in cui è stata commessa, era un crimine secondo i principi generale di diritto riconosciuti dalle nazioni civili» (art. 7, *Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*, del 4 novembre 1950).

interpretazione fatta dal giudice costituisce un elemento portante del sistema penale, e che detta interpretazione non contraddice il principio di legalità se compatibile con l'essenza del reato e può ragionevolmente essere prevista.³² In concreto, il Tribunale vaticano ha ritenuto che nell'art. 23 della Legge sulle fonti del 1929 «il potere di determinazione riconosciuto al giudice non contrasta con il principio di legalità, in quanto non è né discrezionale né arbitrario, bensì legato a parametri oggettivi, quali sono, appunto, i principi della religione, i principi della morale, l'ordine pubblico, la sicurezza delle persone o delle cose».³³

Il lavoro fatto è importante, e non lo è meno quello che la stessa Legge prospetta per l'immediato futuro a proposito dell'approntamento di un sistema penale che renda autonomo l'ordinamento vaticano. Ma forse è ancora maggiore, perché dovrà essere continuato nel tempo l'impegno assunto di monitorare la legislazione italiana in ordine alle successive ricezioni formali che consentano di uniformarsi alle mutevoli esigenze del traffico giuridico.

JUAN IGNACIO ARRIETA

³² «35. Comme la Cour l'a dit dans son arrêt Kokkinakis c. Grèce du 25 mai 1993 (série A n° 260-A, p. 22, par. 52), l'article 7 (art. 7) ne se borne donc pas à prohiber l'application rétroactive du droit pénal au désavantage de l'accusé: il consacre aussi, de manière plus générale, le principe de la légalité des délits et des peines (nullum crimen, nulla poena sine lege) et celui qui commande de ne pas appliquer la loi pénale de manière extensive au désavantage de l'accusé, notamment par analogie. Il en résulte qu'une infraction doit être clairement définie par la loi. Dans son arrêt précité, la Cour a ajouté que cette condition se trouve remplie lorsque le justiciable peut savoir, à partir du libellé de la disposition pertinente et, au besoin, à l'aide de son interprétation par les tribunaux, quels actes et omissions engagent sa responsabilité pénale. La Cour a donc indiqué que la notion de «droit» («law») utilisée à l'article 7 (art. 7) correspond à celle de «loi» qui figure dans d'autres articles de la Convention, notion qui englobe le droit écrit comme non écrit et implique des conditions qualitatives, entre autres celles d'accessibilité et de prévisibilité (voir, comme exemple récent, l'arrêt Tolstoy Miloslavsky c. Royaume-Uni du 13 juillet 1995, série A n° 316-B, pp. 71-72, par. 37).

36. Aussi clair que le libellé d'une disposition légale puisse être, dans quelque système juridique que ce soit, y compris le droit pénal, il existe immanquablement un élément d'interprétation judiciaire. Il faudra toujours élucider les points douteux et s'adapter aux changements de situation. D'ailleurs, il est solidement établi dans la tradition juridique du Royaume-Uni comme des autres Etats parties à la Convention que la jurisprudence, en tant que source du droit, contribue nécessairement à l'évolution progressive du droit pénal. On ne saurait interpréter l'article 7 (art. 7) de la Convention comme proscrivant la clarification graduelle des règles de la responsabilité pénale par l'interprétation judiciaire d'une affaire à l'autre, à condition que le résultat soit cohérent avec la substance de l'infraction et raisonnablement prévisible» (Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, arrêt S.W. c. Royaume-Uni (n° 47/1994/494/576), del 22 novembre 1995).

³³ TRIBUNALE DELLO STATO DELLA CITTÀ DEL VATICANO, *Relazione del Prof. Avv. N. Picardi, Promotore di Giustizia per l'Inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2009. Ottantesimo della Giurisprudenza Vaticana*, Città del Vaticano, 10 gennaio 2009, p. 54.