

# L'UFFICIO DEL LAVORO DELLA SEDE APOSTOLICA, ALLA LUCE DELLE RECENTI MODIFICHE STATUTARIE E DEL PROCESSO DI RIFORMA DELLA CURIA ROMANA

ALESSIO SARAIS

**RIASSUNTO:** Nel 1989, Giovanni Paolo II, con il Motu proprio “Nel primo anniversario”, istituiva l’Ufficio del Lavoro della Sede Apostolica (ULSA), con il compito di contribuire a far sì che nella particolare comunità di lavoro, operante alle dipendenze del Papa, sia fattivamente onorata la dignità di ciascun collaboratore.

Lo Statuto dell’ULSA è stato modificato nel 2009 da Benedetto XVII con il Motu proprio “Venti anni orsono”. Oggi altre modifiche sono intervenute: la composizione del Consiglio è stata adattata al processo di riforma in atto della Curia Romana e sono aumentate le competenze dell’Ufficio, con l’introduzione dell’obbligo del tentativo di conciliazione in tutte le controversie di lavoro.

**PAROLE CHIAVE:** Ufficio del Lavoro della Sede Apostolica – ULSA, Riforma della Curia Romana Controversie in materia di lavoro, Obbligo del tentativo di conciliazione.

**SOMMARIO:** 1. L’Ufficio del Lavoro della Sede Apostolica (ULSA): istituzione, competenze e sviluppo storico – 2. La comunità di lavoro della Santa Sede – 3. L’ULSA nel contesto della riforma della Curia Romana – 4. L’introduzione dell’obbligatorietà del tentativo di conciliazione nelle controversie in materia di lavoro – 5. Il profilo rinnovato dell’ULSA: brevi cenni conclusivi.

**ABSTRACT:** In 1989 Pope John Paul II, through the Motu Proprio “On the first anniversary”, established the Labour Office of the Apostolic See (ULSA), with the task of contributing to ensure that the dignity of every employee or collaborator working for the Holy See be respected and guaranteed.

In 2009 during the Pontificate of Benedict XVI the ULSA-Statute underwent some modifications (Motu Proprio “Twenty years ago”). Today other adjustments have been made: the composition of the ULSA-Council has been adjusted to the reforms of the Roman Curia and the extent of jurisdiction of the Office has been widened: as a matter of fact, now the ULSA is obliged to try a conciliation in all labour disputes.

**KEYWORDS:** Labour Office of the Apostolic See – ULSA, Reform of the Roman Curia, Labour disputes, Obligation to conciliate.

1. L'UFFICIO DEL LAVORO DELLA SEDE APOSTOLICA (ULSA):  
ISTITUZIONE, COMPETENZE E SVILUPPO STORICO

L'UFFICIO del Lavoro della Sede Apostolica (ULSA)<sup>1</sup> è l'«organo preposto alla promozione e al consolidamento della *comunità di lavoro* della Sede Apostolica», la cui competenza «si riferisce al lavoro, in tutte le sue forme ed espressioni, prestato dal personale alle dipendenze della Curia Romana, del Governatorato dello Stato della Città del Vaticano e degli organismi o enti gestiti amministrativamente, in modo diretto, dalla Sede Apostolica», ad esclusione dei rapporti di lavoro non dipendente o di prestazione d'opera.<sup>2</sup>

Istituito con il *Motu proprio* di Giovanni Paolo II “Nel primo anniversario” del 1° gennaio 1989,<sup>3</sup> che ha dato attuazione all'art. 36 della Costituzione Apostolica “Pastor Bonus” sulla Curia Romana<sup>4</sup> e ne ha approvato lo Statuto *ad experimentum* per cinque anni, l'Ufficio si è evoluto nel tempo. Nel 1994 ancora Papa Wojtyła con il *Motu proprio* “La sollecitudine”<sup>5</sup> ne approvava in

<sup>1</sup> Sull'Ufficio del Lavoro della Sede Apostolica: N. DE MARINIS, *L'istituzione dell'ULSA e la gestione dei rapporti di lavoro presso la Sede Apostolica*, «Il diritto del lavoro», 34 (1989), pp. 243-248; dello stesso Autore, voce “Ufficio del lavoro della Santa Sede”, *Enc. del dir.*, XLV, Milano 1992, pp. 713-720; S. CARMIGNANI CARIDI, *Ufficio del Lavoro della Sede Apostolica (ULSA)*, *Enciclopedia Giuridica*, Roma 1994, pp. 1-8; N. DEL RE, *Ufficio del Lavoro della Sede Apostolica*, in *Mondo vaticano passato e presente*, Città del Vaticano, 1995, pp. 1060-1062; D. BACCHETTI, *ULSA: primi passi*, «Il diritto ecclesiastico», 1 (1996), pp. 228-234; A. VITALONE, *Ufficio del Lavoro della Sede Apostolica (ULSA)*, *Enciclopedia Giuridica*, Agg. xv, Roma 2006, pp. 1-4; G. CORBELLINI, *Ufficio del Lavoro della Sede Apostolica*, in *Dizionario general de Derecho canónico*, ed. J. Otaduy, A. Viana, J. Sedano, Pamplona 2012, pp. 726-733; più di recente ed in modo assai approfondito G. CORBELLINI, W. HILGEMAN, *Il diritto del lavoro nello Stato della Città del Vaticano e l'Ufficio del Lavoro della Sede Apostolica*, «Forum Canonicum», 7 (2012), pp. 25-56 e di nuovo «Iura Orientalia», IX (2013), pp. 60-90: le citazioni di seguito sono riferite a quest'ultima pubblicazione.

<sup>2</sup> Cfr. artt. 1-3 Statuto ULSA 2009 (di seguito St.).

<sup>3</sup> GIOVANNI PAOLO II, *Lettera Apostolica in forma di Motu proprio con la quale viene istituito l'Ufficio del Lavoro della Sede Apostolica “Nel primo anniversario”*, 1° gennaio 1989, «AAS», 81 (1989), pp. 145-155. Sullo Statuto dell'ULSA del 1989, A. ESQUIVIAS, *Nota allo Statuto dell'Ufficio del Lavoro della Sede Apostolica (ULSA)*, «Ius Ecclesiae», 2 (1990), pp. 333-341.; L. MATTIOLI, *L'Ufficio del Lavoro della Sede Apostolica secondo lo Statuto unito al M. P. “Nel primo anniversario” dell'1.1.1989*, in *La Curia Romana nella Cost. Ap. “Pastor Bonus”*, a cura di P. A. Bonnet, C. Gullo, Città del Vaticano 1990, pp. 505-520; N. DE MARINIS, *Lettera Apostolica in forma di Motu Proprio con la quale viene istituito l'Ufficio del Lavoro della Sede Apostolica*, *Adnotationes*, «Apollinaris», 62 (1989), pp. 445-450.

<sup>4</sup> GIOVANNI PAOLO II, *Costituzione Apostolica sulla Curia Romana “Pastor Bonus”*, 28 giugno 1988, «AAS», 80 (1988), pp. 841-930, (di seguito PB). Alla Cost. Ap. è allegato uno specifico *Adnexum II*, dal titolo *I collaboratori della Sede Apostolica come costituenti una comunità di lavoro di cui agli articoli 33-36*.

<sup>5</sup> GIOVANNI PAOLO II, *Lettera Apostolica in forma di Motu proprio con la quale viene approvato lo Statuto definitivo dell'Ufficio del Lavoro della Sede Apostolica “La sollecitudine”*, 30 settembre

maniera definitiva lo Statuto, poi sostituito nel 2009 con quello attualmente vigente da parte di Benedetto XVI con il *Motu proprio* "Venti anni orsono".<sup>6</sup>

Alcune ulteriori modifiche sono intervenute di recente e hanno riguardato la composizione del Consiglio dell'ULSA, che è stata adeguata al mutato assetto della Curia Romana a seguito delle riforme introdotte da Papa Francesco, e le procedure di composizione dei conflitti in materia di lavoro, per cui oggi è prevista una fase obbligatoria di tentativo di conciliazione tra le parti, prima di adire formalmente il canale contenzioso.<sup>7</sup>

Alla luce del proprio Statuto, l'Ufficio si articola in quattro organi: la Presidenza, il Consiglio, la Direzione ed il Collegio di conciliazione e arbitrato.<sup>8</sup>

Nel suo complesso si configura quindi come ente generalmente competente in materia di lavoro – in tutte le sue forme ed applicazioni – alle dipendenze della Santa Sede, dello Stato della Città del Vaticano e degli enti gestiti dalla Sede Apostolica, anche fuori dal territorio vaticano. L'organismo ha come precipua funzione quella di tutelare la comunità di lavoro che opera a servizio della Santa Sede, assicurando armonia e perequazione nella pluralità, diversità e specificità delle mansioni, favorendo una corretta applicazione dei principi della giustizia sociale, a garanzia dell'unità e di un corretto estrinsecarsi dei rapporti al proprio interno.<sup>9</sup>

Proprio per questo all'ULSA è affidato il compito di risolvere eventuali questioni che possono turbare la normale fisiologia del rapporto di lavoro a servizio della Sede Apostolica.

1994, «AAS», 86 (1994), pp. 841-855. Sul documento, J. CANOSA, *Note sullo Statuto definitivo dell'Ufficio del Lavoro della Sede Apostolica*, «Ius Ecclesiae», 8 (1996), pp. 816-818.

<sup>6</sup> BENEDETTO XVI, *Lettera Apostolica in forma di Motu proprio con la quale viene approvato il nuovo Statuto dell'Ufficio del Lavoro della Sede Apostolica* "Venti anni orsono", 7 luglio 2009, «AAS», 101 (2009), pp. 712-726. Sul tema, A. PERLASCA, *Commento al nuovo Statuto dell'Ufficio del Lavoro della Sede Apostolica*, «Ius Ecclesiae», 1 (2010), pp. 243-268.

<sup>7</sup> Sulle ultime riforme dello Statuto dell'ULSA, si rimanda ad A. SARAI, *Alcune recenti modifiche allo Statuto dell'Ufficio del Lavoro della Sede Apostolica*, «Ius Ecclesiae», 2 (2017), pp. 503-512, ove in parte sono stati anticipati alcuni contenuti qui sviluppati.

<sup>8</sup> La Presidenza, composta da un Presidente e da due Assessori, esercita in materia di lavoro i poteri di proposta legislativa e regolamentare. In particolare il Presidente rappresenta l'Ufficio in ogni sede, dirige ed indirizza le attività dell'Ufficio e promuove l'uniformità nell'applicazione dei Regolamenti e l'unità di indirizzo nella gestione del personale delle singole Amministrazioni (cfr. art. 5 St.). Il Consiglio, presieduto dal Presidente dell'ULSA, è organo di consulenza e di elaborazione delle proposte normative e può anche essere talvolta investito di funzioni di conciliazione nelle controversie in materia di lavoro di competenza dell'Ufficio (cfr. art. 6 St.). Il Direttore coadiuva il Presidente nel dirigere il personale dell'Ufficio: partecipa di diritto con funzioni di attuario alle riunioni del Consiglio e della Presidenza, assicura il collegamento tra l'Ufficio e le Amministrazioni e tiene i rapporti con le rappresentanze del personale (cfr. art. 9 St.). Il Collegio di conciliazione e arbitrato ha precipuamente il compito di esaminare e dirimere le controversie in materia di lavoro (cfr. art. 10 St.).

<sup>9</sup> Cfr. G. CORBELLINI - W. HILGEMAN, *Il diritto del lavoro*, cit., p. 81, punto n. 3.

L'ULSA ha inoltre anche assunto specifiche competenze in materia di formazione e aggiornamento di tutto il personale dipendente dalla Santa Sede e dallo Stato della Città del Vaticano.<sup>10</sup>

Avendo un'attribuzione generale in tema di lavoro, le funzioni dell'ULSA si estendono anche all'elaborare e proporre modifiche e integrazioni sulla normativa in materia, esprimere pareri alle diverse Amministrazioni e predisporre ed attuare programmi di studio e di ricerca sul lavoro, promuovendo in termini complessivi l'uniformità ed il miglioramento delle condizioni economiche, assistenziali e previdenziali del personale.<sup>11</sup>

La condizione e lo *status* giuridico dei dipendenti della Santa Sede risultano disciplinati nello specifico dal Regolamento Generale della Curia Romana<sup>12</sup> (e per lo Stato vaticano dal Regolamento Generale per il personale del Governatorato dello Stato della Città del Vaticano),<sup>13</sup> oltre che dai regolamenti e dalle tabelle organiche delle singole Amministrazioni di appartenenza.<sup>14</sup>

Nell'ambito dell'ordinamento giuridico della Città del Vaticano, vale la pena ricordare che la legge sulle fonti del diritto vaticano prevede che per la regolamentazione dei rapporti di lavoro si applica "apposita normativa vaticana".<sup>15</sup>

<sup>10</sup> BENEDETTO XVI, *Motu proprio* "Venti anni orsono", cit.: «Al passo con le trasformazioni sociali, culturali e del mondo del lavoro in genere, nonché del cammino di sensibilizzazione e di collaborazione realizzato all'interno dei vari Organismi vaticani, l'ULSA avverte il compito particolare che è chiamato oggi a sviluppare nella formazione professionale, spirituale e sociale del personale coerentemente con la missione ecclesiale di tutti coloro che collaborano con il Successore di Pietro nel suo ministero al servizio della Chiesa universale. Nell'ambito delle proprie funzioni, l'Ufficio non mancherà pertanto di adoperarsi per la partecipazione a iniziative interne o esterne volte all'elevazione culturale e all'aggiornamento professionale del personale così da alimentare la necessaria identificazione di ciascuno con i valori e gli ideali dell'istituzione». Ancora BENEDETTO XVI, *Discorso ai membri dell'Ufficio del Lavoro della Sede Apostolica*, 19 dicembre 2008, «Bollettino ULSA», 16 (2008), pp. 11-12, sottolinea il «peculiare compito che l'Ufficio del Lavoro della Sede Apostolica è chiamato a svolgere nella *formazione del personale*, per rendere l'attività della comunità lavorativa della Santa Sede sempre più efficiente e solidale».

<sup>11</sup> Cfr. G. CORBELLINI, W. HILGEMAN, *Il diritto del lavoro*, cit., p. 89.

<sup>12</sup> GIOVANNI PAOLO II, *Regolamento Generale della Curia Romana* (RGCR), approvato con *Rescriptum* "ex audientia SS.mi" il 15 aprile 1999, in attuazione dell'art. 37 della PB, «AAS», 91 (1999), pp. 629-699.

<sup>13</sup> *Regolamento Generale per il Personale del Governatorato dello Stato della Città del Vaticano* (RPGSCV), promulgato con Decreto della Pontificia Commissione SCV 21 novembre 2010, n. CCXXVI, «AAS», Suppl., 24 (2011), pp. 93-164.

<sup>14</sup> Cfr. art. 2, comma 2, St.

<sup>15</sup> Art. 4, legge SCV 1<sup>o</sup> ottobre 2008, n. LXXI (*Legge sulle fonti del diritto*), «AAS», Suppl., 79 (2008), pp. 65-70. Essa sostituisce la previgente legge sulle fonti del diritto 7 giugno 1929, n. II. Ai sensi dell'art. 1, comma 1, del nuovo testo "l'ordinamento giuridico vaticano riconosce nell'ordinamento canonico la prima fonte normativa e il primo criterio di riferimento interpretativo". Sulla nuova legge sulle fonti del diritto dello SCV, vd. J. I. ARRIETA, *La nuova legge vaticana sulle fonti del diritto*, «Ius Ecclesiae», 21 (2009), pp. 227-242; J. LANDETE, *Las fuentes del derecho vaticano. Comentario legislativo de la nueva ley LXXI de fuentes del derecho de 1 de octubre*

La legge fondamentale dello Stato dispone espressamente che sono di competenza dell'ULSA, a norma del proprio Statuto, le controversie relative al rapporto di lavoro tra i dipendenti dello Stato e l'Amministrazione.<sup>16</sup>

La circostanza che le attribuzioni dell'ULSA si estendano anche al personale vaticano e del Governatorato non osta alla sua specifica identificazione propriamente come *ente di diritto canonico* e non di diritto vaticano: la Città del Vaticano è infatti, come noto, uno Stato *sui generis* che ha carattere meramente strumentale nei confronti della Santa Sede.<sup>17</sup>

L'attività e le competenze dell'ULSA si determinano proprio a seguito della specificità del lavoro comunque prestato in ausilio al Pontefice nella sua missione a servizio della Chiesa universale, sia attraverso gli organismi canonici della Santa Sede, sia attraverso gli enti statuali che fanno capo allo Stato della Città del Vaticano: entrambi infatti si pongono evidentemente in termini funzionali al *munus* petrino.

Per questo è preferibile ritenere, come appena anticipato, che l'ULSA sia un *ente canonico*, operante nell'ambito della Sede Apostolica,<sup>18</sup> che *ratione materiae* vede la sua competenza istituzionale estesa anche nei confronti dello Stato della Città del Vaticano.

de 2008, «Ius Canonicum», 49 (2009), pp. 623-651; W. HILGEMAN, *La nuova legge sulle fonti del diritto dello SCV, prime note ed osservazioni*, «Apollinaris», 83 (2010), pp. 43-84. Mi si permetta anche il rimando ad A. SARAI, *Le fonti del diritto vaticano*, Città del Vaticano 2011.

<sup>16</sup> Art. 18, legge fondamentale SCV, 26 novembre 2000, «AAS», Suppl., 71 (2000), pp. 75-83. Essa sostituisce la precedente legge 7 giugno 1929, n. I. Sul tema, C. CARDIA, *La nuova legge fondamentale dello SCV. Il rapporto tra potestà legislativa e potestà esecutiva*, «Ius Ecclesiae», 13 (2001), pp. 314-315; W. HILGEMAN, *Il governo dello Stato della Città del Vaticano e la nuova legge fondamentale*, Città del Vaticano 2007.

<sup>17</sup> Cfr. Trattato Lateranense tra la Santa Sede e l'Italia, 11 febbraio 1929, «ASS», 6 (1929). Nel proemio si legge che proprio «per assicurare alla Santa Sede l'assoluta e visibile indipendenza, garantirle una sovranità indiscutibile pur nel campo internazionale, si è ravvisata la necessità di costituire, con particolari modalità, la Città del Vaticano, riconoscendo sulla medesima alla Santa Sede la piena proprietà e l'esclusiva ed assoluta potestà e giurisdizione sovrana». Ancora all'art. 26 è sancito che «l'Italia riconosce lo Stato della Città del Vaticano sotto la sovranità del Sommo Pontefice».

<sup>18</sup> Concordi nella definizione dell'ULSA come *ente di diritto canonico*, organo della Sede Apostolica, G. CORBELLINI, W. HILGEMAN, *Il diritto del lavoro*, cit., p. 87-88: «tale Ufficio ha *natura canonica*, non solo perché creato attraverso una legge canonica (un *Motu proprio*), ma soprattutto perché la materia che regola, cioè il lavoro in quanto partecipazione subordinata sia del fedele laico o ecclesiastico al *munus* petrino, è tipicamente ecclesiale e di pertinenza canonica». In senso parzialmente diverso J. I. ARRIETA, *Le istituzioni collegate con la Santa Sede*, in *Annali di diritto vaticano 2016*, a cura di G. Dalla Torre, P. A. Bonnet, Città del Vaticano 2016, pp. 7-28: secondo l'Autore «l'Ufficio del Lavoro della Sede Apostolica è piuttosto un *organismo della Curia stessa* e sarebbe appropriato menzionarlo nell'Annuario Pontificio assieme agli altri Uffici regolamentati dagli artt. 171 ss.». Tuttavia lo stesso Autore riconosce pure che il M. P. di Giovanni Paolo II «La sollecitudine», che approva lo Statuto dell'ULSA, espressamente definisce l'Ufficio del Lavoro della Sede Apostolica come «organo della medesima [Santa Sede] che ha specifica identità istituzionale».

Non appare invece congruo affermare che si tratti di un Tribunale o di un organo giudiziario:<sup>19</sup> se infatti è vero che il Collegio di conciliazione può decidere in forme para-giudiziali il contenzioso in tema di cause di lavoro, con applicazione al procedimento delle stesse norme processuali<sup>20</sup> ed emanazione di decisioni che si impongono alle parti e che hanno concretamente gli stessi effetti di una sentenza, è pure da considerarsi che l'attività complessiva dell'ULSA è molto più articolata e non si esaurisce in questa sola attribuzione. Peraltro, al fine di evitare ogni equivoco sul punto, è lo stesso legislatore ad escludere la natura giudiziaria delle pronunce del Collegio di conciliazione,<sup>21</sup> presso cui la trattazione del ricorso si presenta alternativa rispetto alla causa giudiziaria davanti al Tribunale vaticano, secondo il principio per cui *electa una via, non datur recursus ad alteram*.<sup>22</sup>

Se si esclude la natura giudiziaria delle decisioni contenziose dell'ULSA, la soluzione più plausibile sembra quella di ritenere il ricorso al Collegio un particolare ricorso amministrativo davanti ad un *organo specializzato*, diverso dall'Amministrazione di appartenenza, dotato di caratteri di terzietà ed imparzialità, che applica al procedimento le garanzie anche formali assicurate davanti al processo giudiziario, come pure le relative norme procedurali in quanto compatibili, e le cui pronunce presentano gli stessi caratteri di una sentenza definitiva ed inappellabile, con possibilità di proporre avverso ad esse solo revocazione o querela di nullità, ove ne ricorrano i presupposti di legge.<sup>23</sup>

<sup>19</sup> È significativo che sia il Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica, sia la Corte di Cassazione dello SCV si siano dichiarati incompetenti a trattare un'impugnazione avverso decisioni del CCA. La Segnatura, con Decreto del Segretario del 24 maggio 1991, dichiarando la propria incompetenza ha peraltro specificato che l'ULSA non è Dicastero della Curia Romana e nemmeno una "istituzione collegata" e pertanto propriamente non fa parte della Curia Romana. Inoltre il Supremo Tribunale afferma che la competenza del CCA nelle decisioni contenziose si concretizza in una sorta di *giurisdizione speciale* (cfr. prot. n. 22046/90 C. A., ripreso anche nel Decreto del Congresso della Segnatura Apostolica del 28 novembre 1992). La Corte di Cassazione SCV, con sentenza del 10 giugno 1992, ha dichiarato pure la propria incompetenza sulla stessa decisione, sostenendo che l'ULSA non è un Tribunale dello SCV, ma riconoscendo anche che il CCA eserciti una propria *giurisdizione*. Sul punto G. CORBELLINI, W. HILGEMAN, *Il diritto del lavoro*, cit., p. 88, in particolare note n. 159-160.

<sup>20</sup> Cfr. art. 18, comma 4, St.

<sup>21</sup> Cfr. ancora art. 18, comma 4, St. La previsione normativa è esplicita nel definire la "natura non giudiziaria" del CCA, nonostante l'applicazione ai procedimenti dinnanzi ad esso delle norme processuali, ma solo "per quanto consentito".

<sup>22</sup> Cfr. art. 11, comma 1, St. Il principio dell'alternatività esprime la facoltà per l'interessato di scegliere l'una o l'altra via per la tutela dei suoi diritti, ma una volta intrapreso un percorso presso una sede di tutela non è più possibile adire un organo diverso.

<sup>23</sup> Secondo G. CORBELLINI - W. HILGEMAN, *Il diritto del lavoro*, cit., p. 89, nel caso dell'ULSA e dell'Autorità giudiziaria vaticana presso cui si può alternativamente proporre ricorso «ci troviamo, in un certo senso, di fronte a delle *giurisdizioni concorrenti*». Sulla stessa linea sembrano anche le pronunce giurisdizionali citate alla nota n. 19, che alludono in qualche

## 2. LA COMUNITÀ DI LAVORO DELLA SANTA SEDE

Se nell'ambito del tempo lo Statuto dell'ULSA è andato aggiornandosi, è restata immutata quale assoluta specificità dell'Ufficio la competenza in tema di promozione e consolidamento della *comunità di lavoro* della Sede Apostolica.<sup>24</sup>

Giovanni Paolo II, ancor prima della concreta istituzione dell'ULSA in una sua lettera del 1982 sul significato del lavoro prestato alla Sede Apostolica,<sup>25</sup> metteva in luce la peculiarità di questa comunità chiamata, ciascuno secondo i propri compiti e mansioni, a coadiuvare da vicino il Papa nel governo della Chiesa universale.

«La Sede Apostolica – scriveva Papa Wojtyła – nell'esercizio della sua missione, ricorre all'opera valida e preziosa della particolare comunità costituita da quanti – uomini e donne, sacerdoti, religiosi e laici – si prodigano, nei suoi Dicasteri e Uffici, al servizio della Chiesa universale». Proprio il concetto di *comunità* permette di definire «il carattere unitario dei pur diversi compiti: tutte le persone, infatti, chiamate a svolgerli, partecipano realmente all'unica ed incessante attività della Sede Apostolica, e cioè a quella “sollecitudine

modo ad una sorta di speciale “giurisdizione” del CCA. Anche gli Autori da ultimo citati sottolineano però come “il rinvio alla norma processualistica vaticana [applicabile nel procedimento davanti al CCA] è da ritenersi solo recettizio e da esso non può evincersi l'appartenenza [del CCA] all'ordine giudiziario vaticano” (*ibid.*, p. 88, nota n. 160). Per questo, sembra forse preferibile parlare non di due *giurisdizioni alternative* (non essendo propriamente il CCA un organo giurisdizionale, ex art. 18, comma 4, St.), ma di un sistema di impugnazione a doppio binario, che lascia alla parte la scelta se adire l'autorità giudiziaria attraverso un *ricorso giurisdizionale* oppure l'organo specializzato con un *ricorso amministrativo giustiziale*. Non deve necessariamente far propendere per la natura giurisdizionale del ricorso il fatto che contro la decisione del CCA non sia ammessa impugnativa davanti all'autorità giudiziaria: nel corso del procedimento davanti al Collegio sono infatti assicurate garanzie analoghe a quelle previste nel processo. L'istituto in esame sembra per molti aspetti assimilabile al ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, previsto dall'ordinamento giuridico italiano (Decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199): si tratta di un rimedio ritenuto *giustiziale* ma *non giurisdizionale*, svolto davanti ad un'autorità amministrativa e non ad un giudice, che offre garanzie di indipendenza e terzietà e le cui decisioni sono inappellabili; significativamente anche nel caso del ricorso straordinario italiano, esso si presenta alternativo a quello giurisdizionale, a scelta della parte.

<sup>24</sup> In argomento G. CORBELLINI, *Quella singolare comunità di lavoro*, Intervista a Mario Ponzi, su «L'Osservatore Romano», 21 novembre 2012.

<sup>25</sup> GIOVANNI PAOLO II, *Lettera al Cardinale Segretario di Stato Agostino Casaroli sul significato del lavoro prestato alla Sede Apostolica* “La Sede Apostolica”, 20 novembre 1982, «AAS», 75 (1983), pp. 119-125. Le citazioni seguenti sono tratte da questo documento; in argomento, A. M. CAPPELLETTI, *Lettera del 1982 del Sommo Pontefice Giovanni Paolo II circa il significato del lavoro prestato alla Sede Apostolica del 20 novembre 1982*, in AA. VV., *Scritti in onore di F. Bolognini*, Cosenza 2011, pp. 165-184.

per tutte le Chiese” (cfr. 2 Cor 11, 28) [...] prerogativa dei successori di San Pietro nella Sede romana».

Il rapporto di lavoro alle dipendenze della Santa Sede, dello SCV e degli enti collegati «esige una sentita partecipazione» a questa sollecitudine ed è in tal senso caratterizzato da una «fondamentale specificità». Ai dipendenti è quindi richiesta in special modo la «convinzione profonda» che il loro lavoro «comporta innanzi tutto una responsabilità ecclesiale» ed anche i profili apparentemente più burocratici e la trattazione degli aspetti giuridici e amministrativi delle questioni in realtà sempre «si collocano in una luce particolare». A fronte di queste premesse si comprende bene come il lavoro per la Santa Sede «per essere vantaggioso e sereno», oltre a richiedere competenze professionali ed adeguata preparazione, non può prescindere da una convinta adesione ai valori del Vangelo e della Dottrina sociale della Chiesa<sup>26</sup> e dal «reciproco rispetto, basato sulla fratellanza umana e cristiana, da parte di tutti e per tutti coloro che vi attendono».

La specificità del lavoro presso la Santa Apostolica consegue quindi in primo luogo dalla peculiarità della medesima Sede Apostolica e della missione a servizio della Chiesa universale che essa è chiamata a svolgere. Ciò vale evidentemente per la Santa Sede in senso stretto, per gli enti e organismi ad essa collegati, come pure per gli organi dello Stato della Città del Vaticano, Stato “atipico” che non possiede le ordinarie caratteristiche di una comunità politica, ma esiste a conveniente garanzia dell’esercizio della libertà della Sede Apostolica e come mezzo per assicurarne l’indipendenza reale e visibile.<sup>27</sup>

Peraltro, come evidenzia ancora Giovanni Paolo II, le persone che coadiuvano la Sede Apostolica o che anche cooperano al governo dello Stato della Città del Vaticano, «non sono, salvo poche eccezioni, cittadini» vaticani e non hanno quindi i diritti e gli oneri che discendono in genere dall’apparte-

<sup>26</sup> Cfr. GIOVANNI PAOLO II, *Lettera* “La Sede Apostolica”, cit., in cui si sottolinea come «la vita della singolare comunità che opera *sub umbra Petri*, in così immediato contatto con la Sede Apostolica» è tenuta a conformarsi alla verità «del Vangelo del lavoro e della dottrina cattolica sul lavoro umano, sempre viva nella tradizione della Chiesa» (n. 1).

<sup>27</sup> Sul punto GIOVANNI PAOLO II, *Lettera* “La Sede Apostolica”, cit.: «Lo Stato della Città del Vaticano non ha la configurazione dei veri Stati, che sono soggetto della sovranità politica di una data società. D’altra parte lo Stato della Città del Vaticano è sovrano, ma non possiede tutte le ordinarie caratteristiche di una comunità politica. Si tratta di uno *Stato atipico*: esso esiste a conveniente garanzia dell’esercizio della spirituale libertà della Sede Apostolica, e cioè come mezzo per assicurare l’indipendenza reale e visibile della medesima nella sua attività di governo a favore della Chiesa universale, come pure della sua opera pastorale rivolta a tutto il genere umano; esso non possiede una propria società per il cui servizio sia stato costituito, e neppure si basa sulle forme di azione sociale che determinano solitamente la struttura e l’organizzazione di ogni altro Stato» (n. 2).

nenza ad uno Stato, in particolare ad esempio per quanto riguarda gli obblighi fiscali e tributari.<sup>28</sup>

Anche il rapporto di lavoro dunque, sebbene regolamentato ovviamente da specifiche norme, sarebbe riduttivo considerarlo solo da un punto di vista giuridico e definirlo unicamente come sinallagma di prestazioni e obblighi:<sup>29</sup> esso è infatti prima di tutto partecipazione di questa comunità, adesione ai suoi valori, condivisione del servizio e della missione della Chiesa. In questo contesto, «per promuovere uno spirito di sollecitudine e di giustizia» possono svolgere un «compito valido di collaborazione» le associazioni di prestatori d'opera e dei dipendenti,<sup>30</sup> ma queste tuttavia devono nella loro azione porsi nell'insegnamento della Dottrina sociale della Chiesa, quali «strumenti atti a meglio garantire la *giustizia sociale* nei rapporti tra lavoratore e datore di lavoro», senza mai degenerare «sul terreno della conflittualità a oltranza o della lotta di classe» o assumere una «impronta politica» o parasindacale. Nel giusto temperamento delle esigenze dell'Amministrazione e dei dipendenti, la base del rapporto non sta nella contrapposizione, quanto nella comune collaborazione per una finalità condivisa, che è il servizio alla Sede Apostolica.

In questo servizio gli elementi di specificità sono talmente caratterizzanti da rendere forse fuorviante – oltre che eccessivamente semplicistica – un'assoluta assimilazione ad un comune rapporto di lavoro dipendente, come conosciuto negli ordinamenti statuali, i cui obblighi tra le parti si limitano ad un *do ut des* secondo una previsione contrattuale.<sup>31</sup>

<sup>28</sup> La cittadinanza vaticana è disciplinata dalla legge SCV 22 febbraio 2011, n. CXXXI (*Legge sulla cittadinanza, la residenza e l'accesso*), «AAS», Suppl., 82 (2011), pp. 1-7. In argomento mi si permetta il rimando ad A. SARAI, *La cittadinanza vaticana*, Città del Vaticano 2012. Va notato peraltro come la cittadinanza dello SCV, quando connessa ad un incarico svolto per la Santa Sede, non costituisce mai un requisito previo per l'assunzione e la nomina, ma viceversa discende come conseguenza *ope legis* a seguito dell'Ufficio ricoperto, ed è tendenzialmente legata al periodo di svolgimento di esso.

<sup>29</sup> Cfr. *Adnexum II*, cit., n. 2: in relazione al rapporto con la Sede Apostolica vi sono «una fisionomia essenziale ed una complessità di compiti che non trovano riscontro in nessun altro ambito della società civile, con la quale, per la sua stessa propria natura, la Curia Romana non può essere comparata: e ciò costituisce la ragione fondamentale di quella comunità di lavoro di tutti coloro che, nutriti di una medesima fede e carità, come «un solo cuore e un'anima sola» (At 4,32)» svolgono un incarico a servizio della Santa Sede. Lo stesso concetto è sviluppato in G. CORBELLINI, W. HILGEMAN, *Il diritto del lavoro*, cit., p. 72, nota n. 51: «È del tutto improprio parlare, presso la Sede Apostolica, di una distinzione tra datore di lavoro e lavoratori, dal momento che tutti, dal Papa al dipendente che svolge il lavoro più umile, sono a servizio, in modo diretto ed immediato o indiretto e mediato, della stessa finalità, che è quella di predicare il Vangelo di Cristo e di edificare la sua Chiesa».

<sup>30</sup> GIOVANNI PAOLO II, *Lettera* «La Sede Apostolica», cit., al n. 4 porta l'esempio dell'Associazione Dipendenti Laici Vaticani (ADLV), il cui Statuto è stato approvato dalla Segreteria di Stato (Lettera del Presidente dell'ULSA, 13 ottobre 1993, prot. n. 9300806).

<sup>31</sup> Cfr. *Adnexum II*, cit., n. 6: nei confronti della Sede Apostolica, «l'incarico [svolto] non è

Alla luce di quanto fin qui affermato si capisce meglio come le attribuzioni in materia di lavoro «in tutte le sue forme e applicazioni» che competono all'ULSA, e che si estendono anche al profilo contenzioso, non sono circoscritte alla sola applicazione di norme che disciplinano un rapporto, ma vanno oltre: l'Ufficio è infatti chiamato a tutelare nel loro armonico svolgimento le dinamiche di lavoro di questa speciale comunità, «perché vengano sempre tutelati i principi e le norme, i diritti e i doveri originati dalla retta applicazione della giustizia sociale nei rapporti tra lavoratore e datore di lavoro». <sup>32</sup>

### 3. L'ULSA NEL CONTESTO DELLA RIFORMA DELLA CURIA ROMANA

Fin dall'inizio del Pontificato Papa Francesco ha voluto costituire un Consiglio di Cardinali, «per aiutar[lo] nel governo della Chiesa universale e per studiare un progetto di revisione della Costituzione Apostolica *Pastor Bonus* sulla Curia Romana». <sup>33</sup>

Una prima fase di riforma ha interessato il settore economico e finanziario: <sup>34</sup> il processo, cominciato invero già sotto il Pontificato di Benedetto XVI, <sup>35</sup>

semplicemente un *rapporto di dare e avere* come con gli enti esistenti nella società civile, ma un *servizio* prestato a Cristo”.

<sup>32</sup> Cfr. *ibidem*, n. 4.

<sup>33</sup> FRANCESCO, *Chirografo con il quale viene istituito un Consiglio di cardinali per aiutare il Santo Padre nel governo della chiesa universale e per studiare un progetto di revisione della Costituzione apostolica "Pastor Bonus" sulla Curia Romana*, 28 settembre 2013, «Bollettino della Sala stampa della Santa Sede» [Bo622], 30 settembre 2013. La composizione del Consiglio, originariamente di otto Cardinali, è stata integrata con la partecipazione del Segretario di Stato dal luglio 2014 (cfr. «Bollettino della Sala stampa della Santa Sede» [Bo491], 2 luglio 2014). Le sessioni di lavoro del Consiglio sono state oltre venti (I sessione: 1-3 ottobre 2013; II sessione: 3-5 dicembre 2013; III sessione: 17-19 febbraio 2014; IV sessione: 28-30 aprile 2014; V sessione: 1-4 luglio 2014; VI sessione: 15-17 settembre 2014; VII sessione: 9-11 dicembre 2014; VIII sessione: 9-11 febbraio 2015; IX sessione: 13-15 marzo 2015; X sessione: 8-10 giugno 2015; XI sessione: 14-16 settembre 2015; XII sessione: 10-12 dicembre 2015; XIII sessione: 8-9 febbraio 2016; XIV sessione: 11-13 aprile 2016; XV sessione: 6-8 giugno 2016; XVI sessione: 12-14 settembre 2016; XVII sessione: 12-14 dicembre 2016; XVIII sessione: 13-15 febbraio 2017; XIX sessione: 24-26 aprile 2017; XX sessione: 12-14 giugno 2017; XXI sessione: 11-13 settembre 2017; XXII sessione: 11-13 dicembre 2017).

<sup>34</sup> Sulle novità in campo economico-finanziario, A. SARAIS, *Le riforme in materia di amministrazione dei beni temporali della Santa Sede*, in AA. VV., *I beni temporali nella comunione ecclesiale*, Milano 2016, pp. 177-207.

<sup>35</sup> Durante il Pontificato di Benedetto XVI è stata emanata la legge vaticana 30 dicembre 2010, n. CXXVII (*Legge concernente la prevenzione ed il contrasto del riciclaggio dei proventi di attività criminose e del finanziamento del terrorismo*, «AAS», Suppl., 81 (2010), pp. 167-201). La normativa ha previsto tra l'altro l'introduzione di importanti fattispecie repressive di illeciti in campo finanziario, dando attuazione agli impegni assunti con la Convenzione monetaria fra lo SCV e l'Unione europea del 17 dicembre 2009 [«AAS», 202 (2010), pp. 60-65 e in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea* C 28/13 del 4 febbraio 2010]. Fu lo stesso Papa Ratzinger a promulgare, contestualmente alla emanazione della citata legge, uno specifico *Motu proprio*

ha avuto un notevole impulso con Papa Francesco.<sup>36</sup> La Santa Sede e lo Stato della Città del Vaticano si sono quindi dotati di efficaci mezzi di prevenzione e contrasto degli illeciti finanziari, entrando anche a far parte del sistema di Moneyval.<sup>37</sup> Per alcune specifiche fattispecie di illecito, il cui numero nel tempo si è via via ampliato fino a ricomprendere gran parte dei reati economici, è stata prevista una speciale *prorogatio iurisdictionis* del Tribunale vaticano nei confronti delle attività dei Dicasteri e degli Uffici

per la prevenzione ed il contrasto delle attività illegali in campo finanziario e monetario: cfr. BENEDETTO XVI, *Lettera Apostolica in forma di Motu proprio per la prevenzione ed il contrasto delle attività illegali in campo finanziario e monetario* “La Sede Apostolica”, 30 dicembre 2010, «AAS», 103 (2011), pp. 7-8. Con questo provvedimento è stata anche istituita l’Autorità di informazione finanziaria (AIF).

<sup>36</sup> Con Papa Francesco è proseguita l’opera di riforma normativa in materia di prevenzione e contrasto degli illeciti finanziari e di controllo dei processi di gestione. Vengono emanate le leggi vaticane 11 luglio 2013, n. VIII (*Norme complementari in materia penale*) «AAS», Suppl., 84 (2013), pp. 77-108, e n. IX (*Norme recanti modifiche al codice penale e al codice di procedura penale*) «AAS», Suppl., 84 (2013), pp. 109-131. Le citate leggi, relative ad importanti modifiche del sistema penale e sanzionatorio vaticano, contemplano tra l’altro una stretta sui reati finanziari, maggiori strumenti di tutela e di repressione e l’estensione della responsabilità alle persone giuridiche. Contestualmente il Papa ha promulgato il *Motu proprio* “Ai nostri tempi” (FRANCESCO, *Lettera Apostolica in forma di Motu proprio sulla giurisdizione degli organi giudiziari dello Stato della Città del Vaticano in materia penale* “Ai nostri tempi”, 11 luglio 2013, su «L’Osservatore Romano» 12 luglio 2013, p. 7). A neanche un mese di distanza, l’8 agosto 2013 viene emanato il nuovo *Motu proprio* “La promozione dello sviluppo” (FRANCESCO, *Lettera Apostolica in forma di Motu proprio per la prevenzione ed il contrasto del riciclaggio, del finanziamento del terrorismo e della proliferazione di armi di distruzione di massa* “La promozione dello sviluppo”, 8 agosto 2013, su «L’Osservatore Romano» 9 agosto 2013, p. 1): il documento comporta un deciso salto di qualità per il complessivo sistema dei controlli e della vigilanza in campo economico, pur ponendosi espressamente “in continuità con l’azione già intrapresa in questo ambito a partire dal *Motu proprio* del 30 dicembre 2010 di Benedetto XVI”. Ancora l’8 agosto 2013 viene anche emanato il Decreto del Presidente del Governatorato n. XI, in materia di trasparenza, vigilanza ed informazione finanziaria, poi confermato dalla legge 8 ottobre 2013, n. XVIII (*Legge di conferma del decreto del Presidente del Governatorato dello SCV, n. CLIX, con il quale sono promulgate modifiche ed integrazioni alla legge concernente la prevenzione ed il contrasto del riciclaggio dei proventi di attività criminose e del finanziamento del terrorismo del 30 dicembre 2010, n. CXXVII*), «AAS», Suppl., 84 (2013), pp. 233-296.

<sup>37</sup> Moneyval è il principale sistema di monitoraggio e controllo riconosciuto a livello internazionale in materia di lotta al riciclaggio e al finanziamento al terrorismo. La Santa Sede, anche per conto dello SCV, aderisce al sistema Moneyval dal 6 aprile 2012. Da allora si succedono periodicamente dei rapporti dell’organismo internazionale relativi alla valutazione del livello di applicazione degli standard internazionali alle proprie attività economiche e finanziarie: al momento sono stati emanati tre *Progress report* (9 dicembre 2013, 8 dicembre 2015 e 6 dicembre 2017), dopo un primo rapporto di valutazione iniziale del 4 luglio 2012. Sul tema mi si permetta il rimando ad A. SARAI, *La valutazione di Moneyval nei confronti della Santa Sede e dello Stato della Città del Vaticano in materia di lotta contro il riciclaggio dei capitali ed il finanziamento del terrorismo*, «Il diritto ecclesiastico», 123 (2012), pp. 209-224.

della Santa Sede e degli enti collegati, anche al di fuori dal territorio dello Stato vaticano.<sup>38</sup>

Si è quindi voluto procedere ad una ridefinizione degli assetti istituzionali della Curia, attraverso la creazione di nuovi organismi e la rivisitazione di alcuni di quelli esistenti, in una situazione che si presenta peraltro ancora in divenire.<sup>39</sup>

Nel 2013 viene istituito il Comitato di Sicurezza Finanziaria della Santa Sede<sup>40</sup> e anche l'Autorità di Informazione Finanziaria, voluta da Benedetto XVI nel 2010, viene riformata e potenziata.<sup>41</sup> Nel 2014 nasce una nuova strut-

<sup>38</sup> Nel 2010, con il *Motu proprio* di Benedetto XVI "La Sede Apostolica" il supremo legislatore – al contempo canonico e vaticano – prescrive espressamente che la legge vaticana 30 dicembre 2010, n. CXXVII, in tema di misure per la prevenzione ed il contrasto del riciclaggio, e "le sue future modificazioni abbiano vigenza anche per i Dicasteri della Curia Romana e per tutti gli organismi ed enti dipendenti dalla Santa Sede" che svolgono attività finanziarie. Contestualmente, il Papa delega «limitatamente alle ipotesi delittuose di cui alla suddetta legge, i competenti organi giudiziari dello Stato della Città del Vaticano ad esercitare la giurisdizione penale nei confronti dei Dicasteri della Curia Romana e di tutti gli organismi ed enti» della Santa Sede che svolgono attività finanziaria. Nel *Motu proprio* di Papa Francesco "Ai nostri tempi" dell'11 luglio 2013 manca invece una clausola espressa volta ad estendere l'ambito di applicazione della legge sostanziale vaticana: un tale effetto consegue implicitamente (ma necessariamente) dalla *prorogatio iurisdictionis* dei giudici vaticani, indipendentemente dal *locus commissi delicti*, in ordine ad alcune categorie di illeciti, tra i quali i reati contro il patrimonio della Santa Sede. Nella successiva tappa della riforma, con il *Motu proprio* "La promozione dello sviluppo" dell'8 agosto 2013, Papa Francesco dispone che i Dicasteri della Curia Romana e gli altri organismi ed enti dipendenti dalla Santa Sede (anche fuori dallo SCV) «sono tenuti ad osservare le leggi dello Stato della Città del Vaticano» in una serie di materie individuate (tra cui le "misure per la prevenzione ed il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo" e la «vigilanza prudenziale degli enti che svolgono professionalmente un'attività di natura finanziaria»). Anche in questo caso è prevista la *prorogatio iurisdictionis* del Tribunale vaticano: la norma dispone infatti che «i competenti organi giudiziari dello Stato della Città del Vaticano esercitano la giurisdizione nelle materie sopra indicate anche nei confronti dei Dicasteri e degli altri organismi ed enti dipendenti dalla Santa Sede», a prescindere dalla loro ubicazione territoriale e pertanto, se del caso, anche fuori dal territorio vaticano.

<sup>39</sup> Sui criteri che guidano la riforma della Curia, cfr. FRANCESCO, *Presentazione degli auguri natalizi della Curia Romana*, 22 dicembre 2016, «Bollettino della Sala stampa della Santa Sede» [B0927], 22 dicembre 2016. «La Curia – scrive il Pontefice – non è un apparato immobile» e «la riforma è anzitutto segno della vivacità della Chiesa in cammino [...] e per questo *semper reformanda*».

<sup>40</sup> FRANCESCO, *Motu proprio* "La promozione dello sviluppo", cit. Il Comitato è istituito «per la prevenzione e il contrasto del riciclaggio, del finanziamento del terrorismo e della proliferazione di armi di distruzione di massa».

<sup>41</sup> FRANCESCO, *Lettera Apostolica in forma di Motu proprio con la quale è approvato il nuovo Statuto dell'Autorità di informazione finanziaria* "Mediante il Motu proprio", 15 novembre 2013, «AAS», 105 (2013), pp. 1138-1144. L'AIF era stata istituita da Benedetto XVI con il M. P. "La Sede Apostolica" del 30 dicembre 2010. Sulla base del proprio Statuto, l'AIF è "una istituzione collegata con la Santa Sede" che "svolge, in piena autonomia e indipendenza" funzioni

tura di coordinamento degli affari economici della Santa Sede e dello Stato della Città del Vaticano, articolata nella Segreteria per l'Economia, nel Consiglio per l'Economia e nell'Ufficio del Revisore Generale.<sup>42</sup> È stata quindi soppressa la *Sectio ordinaria* dell'Amministrazione del Patrimonio della Sede Apostolica e le relative competenze sono state trasferite alla neo-istituita Segreteria per l'Economia,<sup>43</sup> in un processo di definizione dei rispettivi ambiti di attività che si è andato a perfezionare nel tempo.<sup>44</sup>

In una prospettiva di riforma più ampia, coinvolgendo anche settori diversi rispetto a quello finanziario ed economico, si è proceduto quindi ad una razionalizzazione delle strutture e delle competenze di alcuni Dicasteri della Curia Romana. Nel 2015 è stata eretta la Segreteria per la Comunicazione.<sup>45</sup> L'anno successivo sono stati costituiti il Dicastero per i Laici, la Famiglia e la Vita<sup>46</sup> e quello per il Servizio dello Sviluppo Umano Integrale.<sup>47</sup>

di "vigilanza e regolamentazione a fini prudenziali", anche "al fine della prevenzione e del contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo", oltre che funzioni più generali di "informazione finanziaria" (cfr. art. 1 e 2 St. AIF).

<sup>42</sup> FRANCESCO, *Lettera Apostolica in forma di Motu proprio per la costituzione di una nuova struttura di coordinamento degli affari economici e amministrativi della Santa Sede e dello Stato della Città del Vaticano* "Fidelis dispensator et prudens", 24 febbraio 2014, «AAS», 106 (2014), pp. 164-165. La Segreteria per l'Economia è costituita «quale nuovo Dicastero della Curia Romana»; il Consiglio per l'Economia è istituito «con il compito di sorvegliare la gestione economica e di vigilare sulle strutture e sulle attività amministrative e finanziarie»; l'Ufficio del Revisore Generale è incaricato della revisione contabile (*audit*) dei bilanci dei Dicasteri della Curia, degli organismi collegati con la Santa Sede e del Governatorato dello SCV.

<sup>43</sup> FRANCESCO, *Lettera Apostolica in forma di Motu proprio: Trasferimento della Sezione Ordinaria dell'Amministrazione del Patrimonio della Sede Apostolica alla Segreteria per l'Economia* "Confermando una tradizione", 8 luglio 2014, «AAS», 106 (2014), pp. 618-620.

<sup>44</sup> FRANCESCO, *Lettera Apostolica in forma di Motu proprio circa alcune competenze in materia economica-finanziaria* "I beni temporali", 4 luglio 2016, «Bollettino della Sala stampa della Santa Sede» [Bo508], 9 luglio 2016. Nella separazione di competenze tra i due organismi si è voluta seguire «come regola di massima importanza che gli organismi di vigilanza siano separati da quelli vigilati».

<sup>45</sup> FRANCESCO, *Lettera Apostolica in forma di Motu proprio. Istituzione della Segreteria per la Comunicazione* "L'attuale contesto comunicativo", 27 giugno 2015, «Bollettino della Sala stampa della Santa Sede», [Bo515], 27 giugno 2015, e «Communicationes», 47 (2015), pp. 56-57. In argomento F. PUIG, *Istituzione della Segreteria per la Comunicazione*, «Ius Ecclesiae», 27 (2015), pp. 708-710. Al nuovo Dicastero è affidato il compito di ristrutturare complessivamente, attraverso un processo di riorganizzazione e di accorpamento, «tutte le realtà che, in diversi modi, fino ad oggi, si sono occupate della comunicazione», al fine di «rispondere sempre meglio alle esigenze della missione della Chiesa».

<sup>46</sup> FRANCESCO, *Lettera Apostolica in forma di Motu proprio con cui si istituisce il Dicastero per i Laici, la Famiglia e la Vita* "Sedula mater", 15 agosto 2016, «Bollettino della Sala stampa della Santa Sede» [Bo587], 17 agosto 2016. Il nuovo Dicastero ha accorpato le competenze del Pontificio Consiglio per i Laici e quelle del Pontificio Consiglio per la Famiglia.

<sup>47</sup> FRANCESCO, *Lettera Apostolica in forma di Motu proprio con la quale si istituisce il Dicastero per il Servizio dello Sviluppo Umano Integrale* "Humanam progressionem", 17 agosto 2016,

Il seguito della riflessione del Consiglio dei Cardinali ha preso in esame anche assetti e competenze della Congregazione per l'Evangelizzazione dei Popoli, della Congregazione per le Chiese Orientali, del Pontificio Consiglio per il Dialogo Interreligioso e dei Tribunali Apostolici.<sup>48</sup> Il confronto è stato esteso al Pontificio Consiglio per la Promozione della Nuova Evangelizzazione ed al Pontificio Consiglio per i Testi Legislativi. I lavori del cd. "C9" hanno investito pure il tema della selezione e formazione del personale al servizio della Santa Sede: per la loro specificità, la riunione in cui sono stati trattati questi profili è stata aperta ad interventi esterni, anche da parte dell'Ufficio del Lavoro della Sede Apostolica.<sup>49</sup>

La riforma in atto della Curia Romana non ha direttamente coinvolto l'assetto e le funzioni dell'ULSA, né risulta che al momento siano state oggetto di discussione del Consiglio dei Cardinali specifiche ipotesi in questo senso. In effetti appare difficile immaginare un intervento sulle competenze dell'Ufficio del Lavoro, che non solo non possono essere evidentemente soppresse, ma meritano di esser svolte da una struttura specializzata per raggiungere un maggiore livello di efficacia, a tutela dei dipendenti e della correttezza delle dinamiche di lavoro a servizio della Santa Sede. In certo modo infatti l'ULSA è organismo funzionale a garanzia del giusto svolgimento dei rapporti di lavoro presso tutti i Dicasteri e gli Uffici della Santa Sede, dello Stato della Città del Vaticano e degli enti collegati.

Peraltro, da un punto di vista della formale attribuzione delle competenze, pur nell'ambito dei procedimenti di riforma in atto e fino all'eventuale promulgazione di una nuova Costituzione generale,<sup>50</sup> resta al momento pienamente vigente la *Pastor Bonus*<sup>51</sup> ed in particolare l'art. 36

«Bollettino della Sala stampa della Santa Sede» [Bo606], 31 agosto 2016. Nel nuovo organismo sono confluite le competenze di quattro Pontifici Consigli: Giustizia e Pace, *Cor Unum*, Pastorale dei migranti e Operatori sanitari.

<sup>48</sup> Cfr. «Bollettino della Sala stampa della Santa Sede» [Bo100], 15 febbraio 2017.

<sup>49</sup> Cfr. «Bollettino della Sala stampa della Santa Sede» [Bo268], 26 aprile 2017.

<sup>50</sup> C'è da rilevare che le riforme finora hanno inciso anche sull'articolato della PB, novellandolo in singoli punti: questo porta ad immaginare che non necessariamente l'esito dei lavori del C9 comporti la predisposizione di una nuova Cost. Ap. generale, anche se la questione resta ancora aperta a possibili esiti differenti. In proposito si segnalano alcune modifiche sul testo vigente della PB: il *Motu proprio* "Confermando una tradizione", che trasferisce alcune competenze dell'APSA alla Segreteria per l'Economia, modifica gli art 172-173 e abroga gli art. 171-175 della PB; l'art. 13 dello Statuto del nuovo Dicastero per i Laici, la Famiglia e la Vita, firmato dal Papa, abroga gli artt. 131-134 e 139-141; l'art. 5 dello Statuto del nuovo Dicastero per il Servizio dello Sviluppo Umano Integrale, sottoscritto parimenti dal Papa, abroga gli art. 142-153.

<sup>51</sup> Cfr. FRANCESCO, *Lettera al Cardinale Segretario di Stato sulla riforma di alcune strutture della Curia Romana*, 14 ottobre 2015 (pubblicata sul sito internet della Santa Sede, url <[https://w2.vatican.va/content/francesco/it/letters/2015/documents/papa-francesco\\_20151014\\_lettera-parolin.html](https://w2.vatican.va/content/francesco/it/letters/2015/documents/papa-francesco_20151014_lettera-parolin.html)>, consultato in data 3 marzo 2017): «Mentre il percorso di riforma di

che contempla l'Ufficio del Lavoro.<sup>52</sup>

Il riformato assetto delle strutture della Curia Romana si riflette tuttavia anche sulla specifica articolazione<sup>53</sup> dei componenti dell'ULSA.

Con il *Rescriptum* del 4 agosto 2015<sup>54</sup> viene modificato l'art. 6 dello Statuto dell'ULSA ed è inserito tra i componenti del Consiglio dell'Ufficio un rappresentante della Segreteria per l'Economia, istituita con il *Motu proprio* "Fidelis dispensator et prudens" del 24 febbraio 2014.

Con ulteriore *Rescriptum* del 24 novembre 2015,<sup>55</sup> il Consiglio è integrato con un rappresentante della Segreteria per la Comunicazione, eretta con il *Motu proprio* "L'attuale contesto comunicativo" del 27 giugno 2015.

Da ultimo, con il *Rescriptum* del 28 novembre 2016<sup>56</sup> entra a far parte del Consiglio anche un rappresentante dell'Amministrazione del Patrimonio della Sede Apostolica, le cui competenze sono state ridefinite a seguito del *Motu proprio* "Confermando una tradizione" dell'8 luglio 2014 e del *Motu proprio* "I beni temporali" del 4 luglio 2016.

Alla luce delle modificazioni sopra riferite, ai sensi dell'art. 6 dello Statuto novellato e attualmente in vigore, il Consiglio dell'ULSA risulta attualmente composto dai seguenti dodici membri:

- i due Assessori della Presidenza dello stesso ULSA;
- un rappresentante della Congregazione per l'Evangelizzazione dei Popoli;
- un rappresentante della Segreteria per l'Economia;
- un rappresentante dell'Amministrazione del Patrimonio della Sede Apostolica;

alcune strutture della Curia Romana [...] sta procedendo secondo il programma stabilito [...] desidero anzitutto ribadire come il presente periodo di transizione non sia affatto tempo di *vacatio legis*. Pertanto, confermo che sono ancora pienamente in vigore la Cost. Ap. *Pastor Bonus*, con le successive modifiche ad essa apportate, ed il *Regolamento Generale della Curia Romana*».

<sup>52</sup> Va a questo proposito ricordato che nel Chirografo istitutivo del Consiglio dei Cardinali del 28 settembre 2013, cit., il mandato esplicito conferito al Collegio è anche quello «di studiare un progetto di revisione della Cost. Ap. *Pastor Bonus* sulla Curia Romana».

<sup>53</sup> Cfr. GIOVANNI PAOLO II, *Discorso ai membri dell'Ufficio del Lavoro della Sede Apostolica*, 17 aprile 1989, su «L'Osservatore Romano» 17-18 aprile 1989, p. 6: nel servizio all'ULSA «ciascuno reca in questo lavoro competenze ed esperienze diverse: chi viene a far parte di questo Ufficio come esperto in diritto del lavoro, chi come rappresentante dell'Amministrazione, chi come rappresentante dei diversi ambienti del personale, chi, infine, come garante dell'equità nei rapporti di lavoro. La diversità delle competenze diventa ricchezza per l'Ufficio» (n. 4). Peraltro la professionalità richiesta ai componenti dell'ULSA è in qualche modo "doppia": si richiede infatti «una vera professionalità, ciascuno nell'ambito del compito che gli è proprio: competenza nelle materie da trattare, efficienza nei metodi, responsabilità in tutto»; e poi si richiede anche «un altro genere di professionalità: quella che proviene dalla conoscenza e dal costante riferimento alla Dottrina sociale della Chiesa» (n. 6).

<sup>54</sup> *Rescriptum* "ex audientia Ss.mi" del 4 agosto 2015, Prot. n. 37.314/G. N.

<sup>55</sup> *Rescriptum* "ex audientia Ss.mi" del 24 novembre 2015, Prot. n. 37.380/G. N.

<sup>56</sup> *Rescriptum* "ex audientia Ss.mi" del 28 novembre 2016, Prot. n. 320.205/A.

- un rappresentante della Segreteria per la Comunicazione;
- un rappresentante della Fabbrica di San Pietro;
- un rappresentante del Governatorato dello SCV;
- quattro membri del personale di cui un ecclesiastico, un religioso o religiosa e due laici.

A seguito del processo di riforma della Curia ancora in atto, non possono escludersi in futuro altri interventi sulla composizione del Consiglio, in parallelo con eventuali successive evoluzioni nell'articolazione delle strutture della Santa Sede e dei relativi Uffici.

Merita poi di essere evidenziato un altro aspetto importante che le recenti riforme hanno comportato nell'ambito delle attività dell'Ufficio del Lavoro: non si tratta in realtà di modificazioni intervenute a seguito di specifici interventi normativi, ma determinate in concreto dal nuovo assetto complessivo che si è venuto a delineare. Come accennato in precedenza, il processo di riforma in corso da un lato ha inciso sulle strutture e l'architettura istituzionale di alcuni Uffici della Curia, dall'altro però ha anche mutato il quadro normativo di riferimento, introducendo una serie di nuove discipline che si applicano in modo trasversale a tutti gli Uffici, in particolare per quanto riguarda la materia economica, dei bilanci e dei controlli. Queste rilevanti novità evidentemente, per essere in concreto attuate, hanno richiesto e ancora richiedono una formazione specifica del personale, chiamato ad un adeguamento delle attività alla luce delle nuove discipline, peraltro in settori particolarmente complessi.<sup>57</sup>

In questo contesto l'ULSA assume una funzione strategica ed accresce senza dubbio l'importanza del proprio ruolo, essendo chiamato nell'ambito delle sue specifiche competenze istituzionali alla formazione e all'aggiornamento professionale di tutti i dipendenti della Santa Sede e dello SCV.<sup>58</sup>

<sup>57</sup> Con l'istituzione della Segreteria per l'Economia, è stato peraltro predisposto un apposito manuale sulle politiche di *financial management* per la Santa Sede, in cui sono fissati i criteri per l'elaborazione dei bilanci da parte dei vari Dicasteri e organismi collegati. Del manuale si dà notizia nel n. 4 (5 novembre 2014) del «Bollettino della Segreteria per l'Economia della Santa Sede», foglio di comunicazione interna dei nuovi organismi finanziari istituiti con il *Motu proprio* "Fidelis dispensator et prudens" del 24 febbraio 2014. È evidente come i nuovi principi contabili introdotti con la riforma, ai fini di una loro effettiva e corretta applicazione, necessitino di un'adeguata preparazione e formazione del personale.

<sup>58</sup> Sul punto, come già ricordato, cfr. BENEDETTO XVII, *Motu proprio* "Venti anni orsono", cit., in particolare al capoverso n. 5, ove è previsto quale "compito particolare che l'Ufficio è chiamato oggi a sviluppare", anche quello della formazione. Sul sito web dell'ULSA <www.ULSA.va>, consultato in data 10 marzo 2017, è presente uno specifico link <formazione>, da dove si apprende che presso l'Ufficio a partire dall'anno 2010 è stato avviato uno specifico progetto formativo per il personale della Sede Apostolica. Oltre ad un corso istituzionale "sul contesto giuridico del governo centrale della Chiesa", diversi moduli hanno riguardato alcuni importanti temi interessati dalle recenti prospettive di riforma, quali ad esempio i corsi sulla nuova "legislazione vaticana in materia di illecito penale ed amministrativo", sui

#### 4. L'INTRODUZIONE DELL'OBBLIGATORIETÀ DEL TENTATIVO DI CONCILIAZIONE NELLE CONTROVERSIE IN MATERIA DI LAVORO

Ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. f) del vigente Statuto, l'Ufficio del Lavoro «promuove la conciliazione e, in mancanza, procede alla decisione delle controversie individuali, plurime o collettive, in materia di lavoro, tra le Amministrazioni e i loro dipendenti o ex-dipendenti», entro i limiti della propria competenza.

Tra le attribuzioni peculiari dell'Ufficio rientra quindi quella di promuovere la conciliazione nelle controversie in materia di lavoro e, in caso di esito negativo, decidere esso stesso – alternativamente all'autorità giudiziaria – la questione, con una pronuncia che ha ad ogni effetto il valore di una sentenza, imponendosi alle parti.

Il tentativo di conciliazione viene proposto davanti al Direttore dell'ULSA (ma, su autorizzazione del Presidente, può essere rimesso al Consiglio)<sup>59</sup> da chiunque “ritenga di essere stato leso da un provvedimento amministrativo in materia di lavoro, salvo che lo stesso risulti approvato in forma specifica dal Sommo Pontefice” (art. 11, comma 1, St.): in quest'ultimo caso infatti il provvedimento è esecutivo e non ammette alcun tipo di impugnazione.<sup>60</sup>

L'attuale formulazione dell'art. 11, comma 1, del vigente Statuto ULSA supera le precedenti incertezze legate all'inquadramento della situazione giuridica presente in capo al ricorrente, dal momento che lo Statuto del 1989 faceva riferimento ad “interessi”, mentre quello del 1994 parlava di “diritti soggettivi”;<sup>61</sup> oggi la più ampia formula “lesione da provvedimento amministrativo”, al di là della identificazione nominalistica della posizione soggettiva, rende comunque sempre possibile la tutela.

Per espressa previsione normativa, può trattarsi di *controversia individuale*, che riguarda cioè il singolo dipendente, *controversia collettiva*, riferibile ad un interesse di una intera categoria di dipendenti, o anche di *controversia plurima*, quando la medesima questione giuridica o le medesime richieste sono prospettate da più dipendenti in un unico ricorso o in singoli ricorsi preliminarmente riuniti.<sup>62</sup>

“principi contabili internazionali” dell'amministrazione (IPSAS) e sulla “gestione del cambiamento”. L'offerta formativa dell'ULSA si avvale della collaborazione di alcuni professori esterni e di altri esperti nelle materie proposte.

<sup>59</sup> Cfr. art. 14, comma 1 e 2, St.

<sup>60</sup> Come noto gli atti del Romano Pontefice sono inappellabili e insindacabili, secondo il principio codificato anche dal can. 1404 CIC per cui *prima sedes a nemine iudicatur*. Gli atti di altri enti o organi “approvati in forma specifica” dal Pontefice sono quindi equiparati ad atti stessi del Pontefice.

<sup>61</sup> Sul punto, G. CORBELLINI, W. HILGEMAN, *Il diritto del lavoro*, cit., p. 83, punto f).

<sup>62</sup> Art. 11, comma 3, St.

Il procedimento di impugnazione dei provvedimenti amministrativi in materia di lavoro si declina oggi in termini diversi rispetto al passato. Con il *Rescriptum* del 14 giugno 2016<sup>63</sup> sono stati modificati gli art. 9, 11-16 e 21 dello Statuto dell'ULSA ed il tentativo di conciliazione davanti al Direttore dell'Ufficio è diventato oggi sempre obbligatorio, assumendo tecnicamente la forma di *condizione di procedibilità* del successivo ricorso: in caso di mancato accordo conciliativo infatti viene lasciata alla parte l'opzione del successivo ricorso al Collegio di conciliazione o al Tribunale vaticano entro il termine di decadenza portato in entrambi i casi a sessanta giorni. Le novità introdotte da questa riforma sono peraltro entrate immediatamente in vigore.<sup>64</sup>

Oggi dunque la trattazione contenziosa di un'azione in materia di lavoro trova sempre due sbarramenti pregiudiziali, vale a dire:

a) la *condizione di ammissibilità* relativa al previo esaurimento degli eventuali ricorsi gerarchici previsti avverso l'atto impugnato all'interno dell'Amministrazione interessata (art. 11, comma 2, St.): ove tale condizione manchi, l'organo giudicante non entra nel merito, e deve quindi dichiarare l'azione inammissibile;

b) la *condizione di procedibilità* relativa al previo esperimento del tentativo di conciliazione tra le parti davanti al Direttore dell'ULSA (art. 15, comma 2, St. nella nuova formulazione); in mancanza, l'azione viene dichiarata improcedibile e non viene decisa nel merito.

Solo quindi dopo tutti i possibili ricorsi gerarchici interni (come peraltro già era) ed il tentativo di conciliazione (come disposto con la recente riforma del 2016), la causa, a scelta del ricorrente, potrà essere correttamente introdotta per la decisione alternativamente presso il Collegio di conciliazione dell'ULSA o presso l'autorità giudiziaria vaticana.

Un esito in questo senso era già stato peraltro auspicato autorevolmente in passato<sup>65</sup> e risponde certamente non solo ad una scelta di economia dei mezzi processuali e di deflazione del contenzioso, ma anche alla stessa *ratio* sottesa alla gestione dei rapporti di lavoro *sub umbra Petri*, che quasi ontologicamente dovrebbero essere per quanto più possibile alieni da profili di litigiosità eccessiva e contrapposizione in sede contenziosa.<sup>66</sup>

<sup>63</sup> *Rescriptum* "ex audientia SS.mi" del 14 giugno 2016, Prot. n. 302.265/A.

<sup>64</sup> *Ibidem*, ultimo capoverso: "Il Santo Padre ha disposto che il nuovo testo dei sopra citati articoli [art. 9, 11-16, e 21 dello Statuto dell'ULSA] sia pubblicato sugli «Acta Apostolicae Sedis», stabilendone l'immediata entrata in vigore".

<sup>65</sup> Cfr. N. PICARDI, *Relazione del Promotore di Giustizia per l'inaugurazione dell'Anno Giudiziario*, Città del Vaticano, 14 gennaio 2012. A p. 107 si rileva l'avviso dell'Ufficio del Promotore di Giustizia, che riteneva «utile rendere obbligatorio, quale condizione di ammissibilità della via giurisdizionale, il tentativo di conciliazione avanti al Direttore dell'ULSA (prima fase), spostando, così, la scelta fra le due vie alternative (il c.d. *doppio binario*) solo dopo l'insuccesso del primo tentativo di conciliazione».

<sup>66</sup> Sulla base di questi presupposti, G. CORBELLINI, W. HILGEMAN, *Il diritto del lavoro*, cit.,

In una comunità ove tutti condividono, ciascuno esercitando la propria attività ed il proprio lavoro, uno speciale servizio al Sommo Pontefice e alla missione universale della Chiesa, quando insorgono problemi o questioni lo strumento più opportuno per risolverli appare certamente la conciliazione tra le parti, riservandosi la decisione autoritativa contenziosa solo quale *extrema ratio* quando ogni accordo condiviso tra le parti risulti impossibile.

L'introduzione del tentativo obbligatorio di conciliazione – finora necessario solo ove il ricorso fosse stato proposto all'Ufficio del Lavoro, ma non qualora l'interessato avesse invece proposto le sue doglianze al Tribunale – risponde quindi pienamente alla prospettiva comunitaria e collaborativa che informa il lavoro a servizio della Sede Apostolica, in cui è bene evitare ogni contenzioso e fare in modo che le questioni, per quanto possibile, si risolvano in maniera dialogica e condivisa tra le parti.

In termini concreti inoltre la novella si pone in questo senso, almeno tendenzialmente, come elemento di deflazione delle cause giudiziarie: il tentativo di conciliazione tra le parti diventa infatti un momento ineludibile per adire poi successivamente la giurisdizione, qualora il tentativo stesso non abbia esito positivo. L'intera *ratio* della riforma tende a valorizzare il momento conciliativo, prevedendo un tentativo serio e leale di avvicinamento tra le parti in contesa ed auspicandone un risultato positivo: in tal caso, il ricorso giurisdizionale che l'interessato in un primo tempo aveva in animo di proporre viene evitato, cessando – preventivamente e senza l'intervento dell'autorità giudiziaria – la materia del contendere. Con la conciliazione si raggiunge quindi il duplice vantaggio di una soluzione condivisa tra le parti e di deflazione del contenzioso giudiziario. Ne deriva un evidente beneficio al complessivo “sistema della giustizia”, ove alla parte non viene imposta coattivamente una soluzione *ab extra* ed il giudice non viene gravato inutilmente di una questione che non richiedeva un'attivazione del contenzioso giurisdizionale, potendosi invece concentrare l'attenzione del Tribunale su fattispecie di maggiore rilevanza (*minima non curat praetor*).

Questa soluzione si pone peraltro in termini di assoluta coerenza con le notevolmente accresciute competenze del Tribunale vaticano in seguito alle riforme nel campo economico-finanziario a cui si è accennato:<sup>67</sup> se i giudici della Città del Vaticano sono oggi chiamati ad intervenire su una vasta gamma di “nuovi” reati finanziari, per giunta anche al di fuori degli angusti confini delle mura leonine, è giusto che le risorse della giustizia vaticana siano concentrate su fattispecie che destano ben maggiori profili di preoccupazione rispetto a controversie di lavoro, che possono

p. 90, parlano della comunità di lavoro quale «sistema che, rispondendo ai dettami del Magistero Pontificio, concretizza una vera e propria *pax socialis* nel territorio vaticano».

<sup>67</sup> Cfr. nota n. 38.

più opportunamente ed efficacemente trovare una soluzione in ambito conciliativo.

Certo, va sottolineato come il tentativo obbligatorio di conciliazione, previsto oggi per la procedibilità del ricorso giurisdizionale, si svolga presso un'autorità amministrativa, quale è l'Ufficio del Direttore dell'ULSA. Già si è avuto modo di rilevare come, anche quando si esprime attraverso una pronuncia del Collegio di conciliazione e arbitrato, l'ULSA si configura non come organo giurisdizionale, ma come *autorità amministrativa specializzata*, che decide in forma neutrale ed imparziale sulla questione per cui è adita.<sup>68</sup> A maggior ragione è da notare come l'esito positivo del tentativo di conciliazione davanti al Direttore esaurisce in ambito amministrativo la controversia, senza bisogno non solo di impegnare la giurisdizione, ma nemmeno di arrivare ad una pronuncia amministrativa unilateralmente imposta, la quale – sebbene emessa da un organo amministrativo quale è il Collegio dell'ULSA – ha a tutti gli effetti il valore di una sentenza.

Nei rapporti tra le competenze dell'ULSA e quelle del Tribunale merita un cenno anche la questione relativa al contenzioso sul risarcimento del danno in materia di rapporti di lavoro. La competenza statutaria dell'ULSA infatti “si riferisce al lavoro, in tutte le sue forme ed espressioni”, ed in particolare il Direttore ha assunto con la riforma in termini generali “il compito di esperire il tentativo obbligatorio di conciliazione per le controversie in materia di lavoro di competenza del Collegio o del Tribunale dello Stato della Città del Vaticano”. Deve ritenersi che tra queste rientrino anche le questioni relative alla pretesa di risarcimento del danno nell'ambito di un rapporto di servizio alle dipendenze della Santa Sede, dello Stato della Città del Vaticano o altro organismo collegato, senza che l'interessato sia direttamente “leso da un provvedimento amministrativo in materia di lavoro”, come previsto dall'art. 11, comma 1, dallo Statuto per radicare la competenza in capo all'ULSA. In questo caso la decisione della controversia è da ritenersi di competenza del Tribunale vaticano, che può essere adito nel termine quinquennale di prescrizione del diritto, non essendoci un previo atto lesivo da impugnare nei più brevi termini decadenziali, ma – in ordine alla procedibilità del ricorso giurisdizionale – deve comunque essere previamente esperito il tentativo di conciliazione presso il Direttore dell'Ufficio del Lavoro. Una tale interpretazione, oltre ad essere coerente con la *ratio* di valorizzazione della conciliazione che informa tutto l'impianto della riforma, sembra trova-

<sup>68</sup> Cfr. note n. 21 e n. 23. In senso parzialmente diverso P. CIPROTTI, *Giustizia amministrativa nell'ordinamento vaticano*, «Ius Ecclesiae», 2 (1989), pp. 449-465. L'Autore, riferendosi al Collegio di conciliazione e di arbitrato dell'ULSA, lo definisce “un vero e proprio organo di giustizia amministrativa” (p. 456). Una tale prospettiva non è comunque incompatibile con la natura amministrativa e non giurisdizionale della decisione.

re un'espressa conferma testuale nel nuovo art. 12, comma 1, dello Statuto, per cui anche nelle ipotesi di competenza esclusiva dell'Autorità giudiziaria vaticana deve essere proposta al Direttore dell'ULSA l'istanza per l'espletamento del tentativo obbligatorio di conciliazione.

Un'ulteriore questione a cui è opportuno fare cenno è quella che riguarda la difesa nell'ambito delle cause di lavoro. Finora la regola dell'alternatività tra il ricorso amministrativo all'ULSA ed il ricorso giurisdizionale era più netta e i due procedimenti non avevano nessun punto di contatto: pertanto chi sceglieva di adire il giudice doveva avvalersi del patrocinio di un avvocato abilitato alla difesa presso il Tribunale vaticano, iscritto al relativo albo. Viceversa, chi portava la controversia presso il Collegio dell'ULSA doveva far riferimento ad un legale iscritto allo speciale albo tenuto presso lo stesso Ufficio del Lavoro.<sup>69</sup>

Oggi invece, con l'entrata in vigore della riforma, la fase giurisdizionale non è più del tutto autonoma rispetto a quella amministrativa, dal momento che anche per adire il Tribunale è obbligatorio il previo tentativo di conciliazione presso il Direttore dell'ULSA. La novella ha anche previsto che, diversamente dal passato, pure nella fase del tentativo di conciliazione la parte possa essere assistita da un avvocato, sebbene si tratti solo di una facoltà e non di un obbligo. Resta da verificare come si atteggerà la prassi applicativa, dal momento che la novella dell'art. 15, comma 3, St., nel regolamentare il tentativo obbligatorio di conciliazione, parla di un "avvocato iscritto all'albo", dovendosi ritenere ragionevolmente che il rimando sia all'albo dell'ULSA e non a quello del Tribunale. Tuttavia la previsione che prescrive per l'avvocato la necessità di iscrizione all'albo dell'ULSA fa testualmente riferimento alla sola "difesa della controversia dinanzi al Collegio di conciliazione e arbitrato"<sup>70</sup> e non alla fase della conciliazione.

##### 5. IL PROFILO RINNOVATO DELL'ULSA: BREVI CENNI CONCLUSIVI

Secondo l'art. 33 della *Pastor Bonus* "l'attività di tutti coloro che lavorano nella Curia Romana e negli altri organismi della Santa Sede è un vero servizio ecclesiale, contrassegnato da carattere pastorale, in quanto è partecipazione alla missione universale del Romano Pontefice, e tutti devono compierlo con la massima responsabilità e con la *disposizione a servire*". In questa disposizione è forse racchiusa in modo sintetico la maggiore specificità del lavoro prestato per la Sede Apostolica, che è anzitutto *servizio ecclesiale e partecipazione alla missione* della Chiesa.

<sup>69</sup> L'Albo degli Avvocati presso il Collegio di conciliazione e arbitrato dell'Ufficio del Lavoro della Sede Apostolica (ULSA) è previsto e regolamentato da una specifica Appendice allegata allo Statuto.

<sup>70</sup> Cfr. art. 1, primo periodo, dell'Appendice allo St.

Sotto questo aspetto, come ha affermato Giovanni Paolo II nel suo Discorso all'ULSA del 1989, il lavoro alle dipendenze della Santa Sede «si risolve in definitiva in un servizio alla Chiesa», in quanto partecipa della stessa “ragion d’essere” della Sede Apostolica, che è appunto il servizio. Il contributo dei lavoratori si qualifica dunque come «servizio a quella comunità di servizio che è la Santa Sede», in un’ottica prettamente evangelica.<sup>71</sup> Benedetto XVI ha addirittura visto in questa speciale «attività professionale» una «concreta via alla santità, [...] una vocazione da coltivare con cura e spirito evangelico».<sup>72</sup> Papa Ratzinger, che prima di essere eletto al soglio petrino veniva proprio da un servizio svolto nell’ambito della Curia Romana, definisce questa peculiare comunità di lavoro una «singolare famiglia, i cui membri sono uniti, oltre che da vincoli funzionali, da una stessa missione», che è quella di aiutare il Romano Pontefice nel suo ministero al servizio della Chiesa universale.

Chi presta la sua opera a servizio della Sede Apostolica infatti, prima ed al di là dello specifico incarico attribuito, ha una vera *responsabilità ecclesiale* da vivere con fede<sup>73</sup> e deve anche avere piena consapevolezza di questo specifico ed essenziale carattere che illumina lo svolgimento del suo lavoro.<sup>74</sup> La missione che la Santa Sede è chiamata a svolgere nelle sue diverse articolazioni è concretamente possibile solo grazie «all’indispensabile apporto che ad essa ognuno deve dare», rispondendo ad una speciale “vocazione al servizio”: per il “personale vaticano” infatti «non si tratta di [svolgere] un mero rapporto lavorativo, ma di una vera e propria *missione apostolica*», di ausilio al Papa e di servizio alla Chiesa.<sup>75</sup>

Anche alla luce delle ampliate competenze e del più generale processo di riforma che sta interessando la Curia Romana, la peculiarità dell’ULSA, il suo “scopo principale e predominante”, come ancora lo definisce il testo dell’*Adnexum II* della *Pastor Bonus*, al di là dell’assetto contingente dell’organizzazione della Curia stessa, è e resta soprattutto «quello di promuovere e garantire all’interno delle varie componenti dei collaboratori della Sede Apostolica, specialmente laici, quella comunità di lavoro delle cui caratteristiche devono distinguersi quanti sono chiamati all’onore e alla responsabilità di servire il ministero di Pietro».<sup>76</sup>

Benedetto XVI, nell’approvare l’attuale Statuto dell’ULSA, non ha manca-

<sup>71</sup> GIOVANNI PAOLO II, *Discorso*, 17 aprile 1989, cit., n. 9.

<sup>72</sup> BENEDETTO XVI, *Discorso*, 19 dicembre 2008, cit.

<sup>73</sup> Cfr. GIOVANNI PAOLO II, *Lettera* “La Sede Apostolica”, cit., n. 5.

<sup>74</sup> *Ibidem*, n. 1.

<sup>75</sup> T. BERTONE, *Lettera del Cardinale Segretario di Stato al Cardinale Presidente dell’ULSA in occasione del 25° anniversario della pubblicazione della lettera del Sommo Pontefice Giovanni Paolo II “circa il significato del lavoro prestato alla Sede Apostolica”*, 19 novembre 2007, «Bollettino UL-SA», 15 (2008), pp. 5-7.

<sup>76</sup> *Adnexum II*, cit., n. 6.

to di riaffermare la peculiare funzione attribuita all'Ufficio del Lavoro, quella cioè di contribuire attraverso le proprie attività, ed in sintonia con i Dicasteri e gli Uffici coinvolti, «alla promozione e al consolidamento dell'auspicata comunità di lavoro, esempio di corresponsabilità e di solidarietà cristiana».<sup>77</sup>

Scopo dell'Ufficio – ancor più dopo le recenti modifiche statutarie e l'ampliamento delle rispettive attribuzioni con la previsione dell'obbligatorietà del tentativo di conciliazione, ed anche nel mutato contesto istituzionale e organizzativo della Curia riformata – è quello di «promuovere e garantire in ogni settore lavorativo della Sede Apostolica un clima di responsabilità e di partecipazione, facendo sì che tutti si sentano ben consapevoli di essere cooperatori, a vario titolo, del ministero universale del Successore di Pietro».<sup>78</sup>

Non a caso l'ULSA, fin dal suo sorgere ed ancora oggi nella sua aggiornata composizione del Consiglio che tiene conto dei nuovi assetti organizzativi della Curia Romana, è un Ufficio in cui confluiscono competenze diverse ed in cui «la varietà delle esperienze si traduce in garanzia di un orizzonte più ampio nell'impostazione dello sforzo comune».<sup>79</sup> Le maggiori responsabilità attribuite all'Ufficio in tema di tentativo obbligatorio di conciliazione ed il raccordo rafforzato con le altre Amministrazioni attraverso la partecipazione diretta al Consiglio dell'ULSA dei rappresentanti di alcuni dei nuovi Dicasteri di Curia, oltre che gli orizzonti allargati in tema di formazione e aggiornamento professionale dei dipendenti sulle nuove recenti discipline, rendono oggi l'Ufficio del Lavoro ancora più centrale nel suo ruolo istituzionale di garanzia del buon andamento nei rapporti alle dipendenze della Santa Sede e delle sue articolazioni, per assicurare un corretto ed armonioso sviluppo nello svolgimento del servizio e nel rispetto di quei valori a cui partecipano quanti, «collaborando a qualunque titolo ed in qualsiasi forma con il Papa [...] coadiuvano la sua missione universale, chiamati a costituire anch'essi una comunione di intenzioni e di propositi, di principi e di norme, alla quale meglio di ogni altra si adatta il titolo di *comunità*».<sup>80</sup>

<sup>77</sup> BENEDETTO XVI, *Motu proprio* "Venti anni orsono", cit.

<sup>78</sup> T. BERTONE, *Lettera*, cit.

<sup>79</sup> GIOVANNI PAOLO II, *Discorso*, 17 aprile 1989, cit., n. 4.

<sup>80</sup> *Adnexum II*, cit., n. 2.