

LE RECENTI MODIFICHE
IN MATERIA DI GIUSTIZIA E DI COMPETENZA
DEGLI ORGANI GIUDIZIARI
DELLO STATO DELLA CITTÀ DEL VATICANO
AI SENSI DEI *MOTU PROPRIO* ESIGENZE EMERSE
DELL'8 FEBBRAIO 2021
E SECONDO LA COSTITUZIONE DEL 30 APRILE 2021¹

THE RECENT CHANGES IN MATTERS OF JUSTICE
AND COMPETENCE OF THE JUDICIAL BODIES
OF THE VATICAN CITY STATE PURSUANT
TO THE *MOTU PROPRIO* ESIGENZE EMERSE
ON 8 FEBRUARY 2021 AND *SECONDO LA COSTITUZIONE*
OF 30 APRIL 2021

CLAUDIO GENTILE

RIASSUNTO: Nel corso del 2021 il Papa ha emanato due *motu proprio* che modificano l'ordinamento dello Stato della Città del Vaticano. Con il primo si introduce la possibilità di ottenere, a determinate condizioni, sconti di pena, si riformula il processo in contumacia e si prevede un unico ufficio del promotore di giustizia. Con il secondo *motu proprio* si elimina la norma che prevedeva il giudizio dei cardinali solo presso la Cassazione. Si procede ad una prima analisi e commento dei due testi legislativi.

ABSTRACT: During 2021, the Pope issued two *motu proprio* modifying the order of the Vatican City State. The first introduces the possibility of obtaining, under certain conditions, a reduction in penalties, reformulates the trial in absentia and provides for a single office of promoter of justice. The second *motu proprio* eliminates the norm that foresaw the judgment of cardinals only at the Supreme Court. An initial analysis and commentary on the two legislative texts is provided.

c.gentile@alice.it, Dottore in diritto canonico (Pontificia Università Urbaniana) e Funzionario Università LUMSA di Roma, IT.

Contributo sottoposto a doppia revisione anonima (*double-blind peer review*).

¹ Vedi il testo dei *motu proprio* nella sezione "Documenti".

PAROLE CHIAVE: giustizia; organi giudiziari; Stato della Città del Vaticano.

KEY WORDS: justice; judicial bodies; Vatican City State.

SOMMARIO: 1. Evoluzione del diritto penale vaticano (cenni). – 2. Il *motu proprio Esigenze emerse* dell'8 febbraio 2021. – 3. Il *motu proprio Secondo la Costituzione* del 30 aprile 2021. – 4. Conclusioni.

1. EVOLUZIONE DEL DIRITTO PENALE VATICANO (CENNI)

1. NEL 1929, quando fu costituito lo Stato della Città del Vaticano, Pio XI ed i suoi consiglieri per “provvedere immediatamente a dotare la stessa di leggi adeguate, non potendosi attendere i tempi, necessariamente non brevi, di intervento del legislatore del nuovo Stato”² decisero di recepire i codici allora vigenti in Italia.³

Con l'inizio del nuovo millennio il Legislatore ha dato vita ad un'opera di aggiornamento dell'ordinamento dello Stato con l'emanazione della nuova Legge fondamentale⁴ e di numerosi altri provvedimenti,⁵ diversi dei quali, soprattutto in materia penale,⁶ emanati a seguito della sottoscrizione di molteplici Convenzioni multilaterali da parte della Santa Sede, anche per conto dello Stato della Città del Vaticano.⁷

² G. DALLA TORRE, *Introduzione*, in *Il diritto penale della Città del Vaticano. Evoluzioni giurisprudenziali*, a cura di G. Dalla Torre, G. Boni, Torino, Giappichelli, 2014, p. 1.

³ La Legge 7 giugno 1929, n. II sulle fonti del diritto prevedeva il recepimento, in via suppletiva, e fino a quando non si fosse disposto altrimenti con leggi del Vaticano, delle leggi emanate dal Regno d'Italia, purché non contrarie ai precetti di diritto divino né ai principi generali di diritto canonico ed alle norme del Trattato e del Concordato. Trovarono quindi automatica applicazione in Vaticano il codice civile ed il codice di procedura civile del 1865, il codice di commercio del 1882, il codice penale del 1889 (c.d. codice Zanardelli) ed il codice di procedura penale del 1913 (c.d. codice Finocchiaro Aprile), con le leggi che li avessero modificati o integrati entro il 7 giugno 1929 con i relativi regolamenti e disposizioni di attuazione.

⁴ Legge fondamentale dello Stato della Città del Vaticano, 26 novembre 2000, «AAS - Supplemento» 71 (2000), pp. 75-83. Per un approfondimento vd. i saggi di C. Migliore, G. Lo Castro, C. Cardia, G. Dalla Torre e G. Corbellini nella parte monografica di «Ius Ecclesiae» 13 (2001), 2.

⁵ Vd., *ex multis*, Legge 1 ottobre 2008, n. LXXI sulle fonti del diritto («AAS - Supplemento» 79 [2008], pp. 65-70), Legge 22 febbraio 2011, n. CXXXI sulla cittadinanza («AAS - Supplemento» 82 (2011), pp. 1-7), Legge 22 novembre 2017, n. CCXI in materia di registrazione e di vigilanza degli enti senza scopo di lucro («AAS - Supplemento» 88 (2017), pp. 181-188), Legge 25 novembre 2018, n. CCLXXIV sul Governo («AAS - Supplemento» 89 (2018), pp. 221-236), Legge 16 marzo 2020, n. CCCLI sull'ordinamento giudiziario («AAS - Supplemento» 91 (2020), pp. 57-68).

⁶ Vd. in particolare le Leggi 11 luglio 2013, n. VII (Norme complementari in materia penale), IX (Norme recanti modifiche al codice penale e al codice di procedura penale) e X (Norme generali in materia di sanzioni amministrative) (in «AAS - Supplemento» 84 [2013], pp. 77-144).

⁷ Per un approfondimento cfr., *ex multis*, J. I. ARRIETA, *Corso di diritto vaticano*, Roma, EDUSC, 2021, pp. 247-278; Id., *Introduzione*, in *Codice penale vaticano*, a cura di J. I. Arrieta, Città

Per quanto riguarda specificatamente la materia penale, la Legge sulle fonti n. LXXI del 2008 ha confermato la vigenza del codice penale italiano del 1889 e del codice di procedura penale del 1913,⁸ ma se è vero che l'impianto penalistico è rimasto sostanzialmente immutato, tuttavia il Legislatore è intervenuto sia per eliminare o adattare alcuni istituti che appesantivano l'organizzazione giudiziaria e raramente si presentavano nello Stato,⁹ sia – come detto – per dare esecuzione alle Convenzioni internazionali e rispettare gli obblighi internazionalmente assunti, soprattutto in materia finanziaria.¹⁰

Oltre all'introduzione di numerosi reati che un codice di stampo ottocentesco non poteva certamente prevedere e che sono anche il frutto dell'evoluzione della scienza penalistica, nonché dei mutamenti della società e dei fenomeni della globalizzazione, interventi significativi hanno riguardato particolarmente le tecniche per una più efficace prevenzione dei crimini e per armonizzare "l'ordinamento interno con gli ordinamenti statali appartenenti alla medesima area di civiltà giuridica".¹¹

Questi interventi normativi hanno portato, tra le altre cose, nel 1969 all'abrogazione della pena di morte¹² e del confino, all'eliminazione della Cor-

del Vaticano, Libreria Editrice Vaticana, 2020, pp. 7-27; G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto vaticano*, Torino, Giappichelli, 2020², pp. 165-181; P. A. BONNET, *Lo spirito del diritto penale vaticano*, «Ephemerides Iuris Canonici» 55 (2015), pp. 327-356 e G. BONI, *Il diritto penale vaticano: teoria e prassi*, «Il diritto ecclesiastico» 123 (2012), pp. 107-156.

⁸ Per un'analisi delle fonti del diritto vd. A. SARAI, *Le fonti del diritto vaticano*, Città del Vaticano, Lateran University Press, 2011.

⁹ Il più importante, e per decenni sostanzialmente l'unico, intervento in materia penale, prima dei provvedimenti dell'ultimo decennio, si è avuto con la Legge 21 giugno 1969, n. L («AAS - Supplemento» 41 [1969], pp. 13-26). Per un approfondimento vd. P. CIPROTTI, *Note sull'aggiornamento della legislazione penale vaticana*, «Rivista di diritto internazionale» 54 (1971), pp. 40-43 e ID., *La recente riforma del diritto e della procedura penale nello Stato della Città del Vaticano*, «Annali della Facoltà Giuridica. Università di Camerino» 36 (1970), pp. 381 ss.. Altri interventi hanno riguardato le pene pecuniarie e la prescrizione (Legge 10 gennaio 1983, n. LII, «AAS - Supplemento» 54 (1983), pp. 81-87) e la semplificazione del sistema sanzionatorio nel caso di reati di minore entità (Legge 14 dicembre 1994, n. CCXXVII, «AAS - Supplemento» 65 (1994), pp. 57-59).

¹⁰ Oltre alle citate Leggi nn. VII, IX e X, vedasi la Legge 8 ottobre 2013, n. XVIII in materia di trasparenza, vigilanza ed informazione finanziaria («AAS - Supplemento» 84 [2013], pp. 233-296) e successive modificazioni ed integrazioni, la Legge 28 settembre 2018, n. CCLVII in materia di abusi di mercato («AAS - Supplemento» 89 [2018], pp. 141-153) ed i *motu proprio* La Sede Apostolica del 30 dicembre 2010 («AAS» 103 [2011], pp. 7-8), *Ai nostri tempi* dell'11 luglio 2013 («AAS» 105 [2013], pp. 651-653) e *La promozione dello sviluppo* dell'8 agosto 2013 («AAS» 105 [2013], pp. 811-813). Per un approfondimento cfr., *ex multis*, G. DALLA TORRE, G. BONI, *Il diritto penale*, cit. e, per la normativa in materia finanziaria, G. RIVETTI, *Stato Città del Vaticano Normativa antiriciclaggio. Armonizzazione del diritto vaticano alle direttive UE in materia di riciclaggio e finanziamento del terrorismo*, Milano, Giuffrè, 2014.

¹¹ G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto vaticano*, cit., p. 168.

¹² La pena di morte era presente nell'ordinamento vaticano in virtù del recepimento del

te di Assise, all'introduzione delle circostanze attenuanti generiche, della libertà condizionale, del perdono giudiziario, della sospensione condizionale dell'esecuzione della pena, dell'oblazione volontaria per far cessare l'azione penale e della non imputabilità per minore età o incapacità; nel 2010 alla tipizzazione dei reati quali riciclaggio, autoriciclaggio, malversazione, abuso d'informazione privilegiata, terrorismo¹³ e nel 2013 all'inserimento o riformulazione di nuovi reati quali riduzione in schiavitù, genocidio, sequestro di persona, corruzione, peculato, traffico di influenze, frode processuale, abuso di minori.

Gli innovativi interventi del 2013 hanno previsto anche l'abolizione della pena dell'ergastolo, l'ampliamento della normativa sulla responsabilità amministrativa degli enti dipendente da reato¹⁴ e hanno "introdotto alcuni principi che, nell'ispirarsi al giusto processo, hanno avvicinato l'ordinamento processuale vaticano ai sistemi processuali più moderni".¹⁵ In particolare l'art. 35 della Legge 11 luglio 2013, n. IX, ha inserito nel codice di rito l'art. 350-bis elevando "a principi espressi, oltre la presunzione di non colpevolezza (comma 2), alcune regole del c.d. giusto processo (comma 1)".¹⁶

I continui interventi sui codici penale del 1889 e di procedura penale del 1913 di stampo liberale, seppur ritenuti adeguatamente garantisti, hanno fatto emergere in parte della dottrina l'idea che sia giunto il momento di emanare autonomi codici, similmente a quanto fatto nel 1946 con il codice di procedura civile,¹⁷ così da avere dei testi moderni, al passo con i tempi e che tengano in maggior conto le peculiarità dell'ordinamento vaticano.¹⁸

codice penale italiano così come vigente al 7 giugno 1929. In realtà tale pena non era prevista nel testo originario del codice Zanardelli, ma era stata introdotta successivamente dalla Legge 25 novembre 1926, n. 2008.

¹³ Legge 30 dicembre 2010, n. CXXVII concernente la prevenzione ed il contrasto del riciclaggio dei proventi di attività criminose e del finanziamento del terrorismo, «AAS - Supplemento» 81 (2010), pp. 167-201, poi sostituita dalla Legge 24 aprile 2012, n. CLXVI concernente la prevenzione ed il contrasto del riciclaggio dei proventi di attività criminose e del finanziamento del terrorismo, «AAS - Supplemento» 84 (2013), pp. 77-108.

¹⁴ Vd. R. ZANNOTTI, *La responsabilità amministrativa degli enti dipendente da reato nell'ordinamento giuridico dello Stato della Città del Vaticano*, in *Annali di diritto vaticano 2020*, a cura di G. Dalla Torre, G. P. Milano, Città del Vaticano, Libreria Editrice Vaticana, 2020, pp. 71-94.

¹⁵ A. DIDDI, *I novant'anni del codice di procedura penale dello Stato vaticano*, «Diritto e Religioni» 14 (2019), p. 171.

¹⁶ *Ibidem*. Per un approfondimento vd. M. PISANI, "Giusto processo" e "presunzione d'innocenza" nella recente legislazione vaticana, «Criminalia» 2013, pp. 609-618.

¹⁷ PIO XII, *motu proprio Con la Legge*, «AAS» 38 (1946), pp. 170-172.

¹⁸ *Ex multis* vd. A. SARAI, *Le fonti del diritto vaticano*, cit., p. 163. In senso contrario vd., *ex multis*, G. BONI, *Il diritto penale della Città del Vaticano. Evoluzioni giurisprudenziali*, in *Il diritto penale della Città del Vaticano*, cit., pp. 26-48.

2. IL MOTU PROPRIO ESIGENZE EMERSE DELL'8 FEBBRAIO 2021

2. 1. A continuazione di questa opera di “manutenzione” ed aggiornamento della legislazione processual-penalistica, il Supremo Legislatore è direttamente intervenuto nuovamente l'8 febbraio 2021 emanando il *motu proprio Esigenze emerse*.¹⁹

Il provvedimento, “dettato dalle mutate sensibilità dei tempi”, è composto da tre articoli: il primo reca modifiche al codice penale, il secondo apporta variazioni al codice di procedura penale ed il terzo interviene sulla recente legge sull'ordinamento giudiziario.

Ancora una volta il Legislatore ha agito innestando nei testi codiciali, che risentono “di criteri ispiratori e soluzioni funzionali ormai superati”, incisive innovazioni al fine di migliorare la legislazione.

Tali interventi rispondono indirettamente alle critiche ed ai suggerimenti proposte dalla letteratura specialistica. Dalla dottrina penalistica di orientamento cattolico, per esempio, si è più volte levata la richiesta di intervenire sul sistema sanzionatorio dello Stato per armonizzarlo alla dottrina sociale postconciliare della Chiesa, in particolare per superare il concetto di pena in termini esclusivamente retributivi.²⁰

Secondo la dottrina cattolica, infatti, le finalità cui deve tendere la pena sono da un lato “favorire il reinserimento delle persone condannate; da un altro lato promuovere una giustizia riconciliatrice, capace di restaurare le relazioni di armonica convivenza spezzate dall'atto criminoso”.²¹

Il tema della “giustizia ripartiva” è ripreso dalla stessa Sacra Scrittura, secondo la quale Dio offre sempre una possibilità di riscatto ai peccatori. Di conseguenza il sistema penale – e quello vaticano ancora di più potendo ergersi a modello per altre legislazioni – deve essere ripensato per permettere ai rei di reintegrarsi nella società,²² responsabilizzandolo nei confronti della

¹⁹ FRANCESCO, Lettera Apostolica in forma di *motu proprio* recante modifiche in materia di giustizia, 8 febbraio 2021, «L'Osservatore Romano», 16 febbraio 2021, p. 8.

²⁰ Vd. G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto vaticano*, cit., pp. 174-177.

²¹ PONTIFICIO CONSIGLIO DELLA GIUSTIZIA E DELLA PACE, *Compendio della dottrina sociale della Chiesa*, Città del Vaticano, Libreria Editrice Vaticana, 2004, n. 403. Il testo riprende il n. 2266 del Catechismo della Chiesa Cattolica che recita: “La pena ha innanzi tutto lo scopo di riparare il disordine introdotto dalla colpa. Quando è volontariamente accettata dal colpevole, essa assume valore di espiazione. La pena poi, oltre che a difendere l'ordine pubblico e a tutelare la sicurezza delle persone, mira ad uno scopo medicinale: nella misura del possibile, essa deve contribuire alla correzione del colpevole”.

²² Per un approfondimento vd. L. EUSEBI, *La Chiesa e il problema della pena. Sulla risposta al negativo come sfida giuridica e teologica*, Brescia, La Scuola, 2014 e ID. (a cura di), *Una giustizia diversa. Il modello ripartivo e la questione penale*, Milano, Vita e Pensiero, 2015. In ambito canonico vd., *ex multis*, M. RIONDINO, *Giustizia riparativa e mediazione nel diritto penale canonico*, Città del Vaticano, Lateran University Press, 2011.

vittima della sua azione criminosa e tornando a far propri i valori disattesi con la sua condotta.²³

Lo stesso Papa Francesco è intervenuto in tal senso negli ultimi anni più volte proponendo il passaggio da una giustizia basata sulla retribuzione a una giustizia basata sulla riparazione, più connaturale alla istituzione ecclesiale.²⁴ In questa prospettiva Francesco ha voluto novellare il paragrafo n. 2267 del Catechismo della Chiesa Cattolica²⁵ prevedendo l'inammissibilità della pena di morte in ogni contesto ed eliminando nell'ordinamento vaticano – come anticipato – la pena dell'ergastolo, definita “pena di morte nascosta”²⁶ perché “non si priva il colpevole della sua libertà, ma si cerca di privarlo della speranza”²⁷ e “del diritto di ricominciare”.²⁸

2. 2. In quest'ottica retributiva il primo articolo del *motu proprio* oggetto del presente commento inserisce nel codice penale un nuovo articolo, il 17-bis, con il quale si introduce nell'ordinamento vaticano la possibilità per il condannato ad una pena restrittiva della libertà personale di vedersi riconosciuto uno sconto di pena “da quarantacinque a centoventi giorni per ogni anno di pena scontata” (c.d. “buona condotta”).

L'ottenimento di tale beneficio carcerario, similmente a quanto avviene nella legislazione italiana dopo l'approvazione della c.d. “Legge Gozzini”,²⁹ uno dei provvedimenti che ha concretizzato l'art. 27, comma 3, della Costituzione sulla funzione rieducativa della pena,³⁰ è subordinato ad alcuni requisiti.

Innanzitutto il condannato, “durante l'esecuzione della pena”, deve aver tenuto “una condotta tale da far presumere il suo ravvedimento” e deve aver

²³ Vd., in particolare per l'analisi dell'ordinamento vaticano, L. EUSEBI, *Giustizia “ripartiva” e riforma del sistema penale canonico. Una questione, in radice, teologica*, «Monitor Ecclesiasticus» 130 (2015), pp. 515-535.

²⁴ Vd. *ex multis* FRANCESCO, *Discorso alla delegazione dell'Associazione internazionale di diritto penale*, 23 ottobre 2014, «L'Osservatore Romano», 24 ottobre 2014, pp. 4-5 e Id., *Discorso ai partecipanti al XX Congresso mondiale dell'Associazione internazionale di diritto penale*, 15 novembre 2019, «L'Osservatore Romano», 16 novembre 2019, p. 7. Sul magistero di Papa Francesco in materia vd. N. FIORITA, L. M. GUZZO, *La funzione della pena nel magistero di Papa Francesco*, «Stato, Chiese e pluralismo confessionale» n. 6 del 2020, pp. 34-58.

²⁵ CONGREGAZIONE PER LA DOTTRINA DELLA FEDE, *Rescriptum ex Audientia SS.mi*, 1 agosto 2018, «L'Osservatore Romano», 1 agosto 2018, p. 8.

²⁶ FRANCESCO, *Discorso alla delegazione*, cit.

²⁷ FRANCESCO, *Lettera al Presidente della Commissione internazionale contro la pena di morte*, 20 marzo 2015, «L'Osservatore Romano», 21 marzo 2015, p. 7.

²⁸ FRANCESCO, *Discorso ai partecipanti al XX Congresso mondiale dell'Associazione internazionale di diritto penale*, cit.

²⁹ Legge 10 ottobre 1986, n. 663 recante “*Modifiche alla legge sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà*”.

³⁰ “Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato”.

“proficuamente partecipato al programma di trattamento e reinserimento”. La concessione del beneficio è accordata “quale riconoscimento di tale partecipazione” e “ai fini del suo più efficace reinserimento nella società”.

Il programma di trattamento, stabilisce il secondo comma del nuovo art. 17-bis del codice penale vaticano, è elaborato “all’inizio dell’esecuzione” dal condannato “d’intesa con il giudice dell’esecuzione”. Tale programma deve “contenere l’indicazione degli impegni specifici che [il condannato] assume anche al fine di elidere o di attenuare le conseguenze del reato”,

Il programma, che tiene conto anche del risarcimento del danno, delle condotte riparatorie e delle restituzioni, può prevedere anche “lo svolgimento di lavori di pubblica utilità, di attività di volontariato di rilievo sociale nonché condotte volte a promuovere, ove possibile, la mediazione con la persona offesa”.

La liberazione anticipata viene revocata nel caso in cui intervenga una condanna “per delitto non colposo commesso nel corso dell’esecuzione” (comma 3).

2. 3. Con il secondo articolo del *motu proprio* il Papa ha operato una revisione in senso maggiormente garantista del codice di procedura penale.

In particolare, uniformandosi a quanto previsto nei sistemi giuridici più evoluti, il *motu proprio* riformula il processo in contumacia.

L’articolato sul processo in contumacia così come ancora presente nel codice di rito vaticano, che, secondo la concezione ottocentesca, attribuiva effetti pregiudizievoli all’imputato assente in giudizio,³¹ era, infatti, una delle maggiori criticità segnalate dalla dottrina relativamente al codice di procedura penale vaticano, perché ritenuto in contrasto con le garanzie del giusto processo.³²

Il principale effetto derivante dalla mancata comparizione dell’imputato senza un legittimo impedimento era la perdita, ai sensi dell’art. 473 c.p.p., della facoltà di chiedere prove a discolpa e quindi della formazione della prova in contraddittorio (il giudizio avveniva in pratica sulla base della documentazione raccolta in sede di indagine e senza l’ammissione dei testimoni della difesa), anche se poi lo stesso codice permetteva in parte un nuovo giudizio nel caso in cui l’imputato si fosse presentato successivamente.³³

³¹ Sull’istituto della contumacia vd., *ex multis*, P. MOSCARINI, *La contumacia dell’imputato*, Milano, Giuffrè, 1997; G. UBERTIS, *Dibattimento senza imputato e tutela del diritto di difesa*, Milano, Giuffrè, 1984; G. PANSINI, *La contumacia nel diritto processuale penale*, Napoli, Jovene, 1963.

³² Cfr. A. DIDI, *I novant’anni del codice*, cit., pp. 190-193.

³³ Il Legislatore aveva comunque previsto “che la pronuncia emessa a seguito di un procedimento in cui fossero mancate le garanzie per l’imputato, dovesse avere carattere provvisorio potendo (come per le sentenze inappellabili) o, in alcuni casi, dovendo (come per le sentenze più gravi) essere ritenuta caducata. A seguito, rispettivamente di opposizione o di purgazione della contumacia è possibile successivamente alla pronuncia della sentenza

D'ora in poi, invece, ai sensi del nuovo art. 379-bis, se l'imputato non può comparire in aula "per legittimo e grave impedimento, ovvero se per infermità di mente sia nell'impossibilità di provvedere alla propria difesa", il Tribunale (o il giudice unico) è tenuto a sospendere o rimandare il dibattimento.

Nell'ipotesi in cui l'imputato rifiuti di assistere all'udienza senza che sia dimostrato un legittimo impedimento (decide liberamente di non presentarsi oppure è latitante o irreperibile), il giudice, secondo quanto previsto dalla nuova versione dell'art. 376 c.p.p., "ordina che si proceda come se fosse presente" considerandolo, ai fini del contraddittorio, rappresentato a tutti gli effetti (e con gli stessi diritti) dal suo difensore.

La riformulazione del processo contumacia rientra in definitiva in quel processo di adeguamento dell'ordinamento vaticano ai principi ed alle garanzie sanciti dalla Convenzione Europea dei diritti dell'uomo, che, benché non sottoscritta dalla Santa Sede, è un documento basilare sul quale testare la giustizia dei sistemi giuridici. Seppur i principi fissati nella Convenzione non sono estranei all'ordinamento vaticano,³⁴ una loro mancata esplicitazione potrebbe far rischiare allo Stato della Città del Vaticano di incappare in una "censura di autoreferenzialità" e di determinare "un vulnus dell'intero sistema giudiziario",³⁵ con il rischio di allontanarsi dal consesso delle nazioni e avere difficoltà nell'ambito della cooperazione giudiziaria internazionale (p.es. non vedersi riconosciuti i propri atti o respinte le richieste di assistenza).

2. 4. Il terzo ed ultimo articolo del *motu proprio* apporta modifiche e integrazioni alla Legge n. CCCLI sull'ordinamento giudiziario, emanata meno di un anno prima.³⁶

Il provvedimento interviene su due ambiti particolari: lo *status* dei magistrati dopo la cessazione dal servizio e l'ufficio del promotore di giustizia.

Nel primo caso il *motu proprio* aggiunge un quinto comma all'art. 10 della Legge n. CCCLI, con il quale si specifica che "al momento della cessazione i magistrati ordinari mantengono ogni diritto, assistenza, previdenza e garanzia previsti per cittadini". È una norma di buon senso, essendo inopportuno

di condanna, lo svolgimento del giudizio nella pienezza del contraddittorio" (A. DIDI, *I novant'anni del codice*, cit., p. 192).

³⁴ M. PISANI, "Giusto processo" e "presunzione d'innocenza", cit., pp. 615-618.

³⁵ A. DIDI, *I novant'anni del codice*, cit., p. 173.

³⁶ Per un approfondimento su tale legge vd. G. DALLA TORRE, *Considerazioni sul nuovo ordinamento giudiziario dello Stato della Città del Vaticano*, «Servi inutiles sumus». *Studi in memoria di S. E. Mons. Giorgio Corbellini*, Città del Vaticano, Libreria Editrice Vaticana, 2020, pp. 167-183 e ID., *I magistrati nel nuovo ordinamento giudiziario vaticano*, «Diritto e Religioni» 15 (2020), pp. 230-240.

eliminare qualsiasi forma di assistenza e gratifica, godute *durante munere*, a chi ha prestato un lungo servizio per lo Stato per il solo fatto che si è cessato dall'incarico.

Rafforzando in capo ai magistrati quel senso di sicurezza economica e sociale non solo per il periodo di servizio, ma anche per quello successivo,³⁷ inoltre, viene posto un ulteriore tassello per tutelare maggiormente – in un certo qual senso – anche l'autonomia e l'indipendenza dei magistrati vaticani,³⁸ questione certamente ben più ampia da analizzare e che esula da queste brevi note.

Ben più rilevante e foriero di conseguenze è l'intervento riguardante l'ufficio del promotore di giustizia.

Il *motu proprio*, infatti, elimina l'autonomia – sempre esistita – tra uffici del promotore di giustizia presso il Tribunale, la Corte d'Appello e la Cassazione e crea un unico ufficio del promotore di giustizia, che esercita “nei tre gradi di giudizio”.

La recente Legge sull'ordinamento giudiziario del 2020 prevedeva che presso la Corte d'Appello svolgesse le funzioni di promotore un magistrato nominato dal Santo Padre per un quinquennio, mentre le medesime funzioni presso la Corte di Cassazione erano svolte da un magistrato nominato dal Presidente della Corte *ad quinquennium*, “preferibilmente tra i referendari del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica, ovvero, al di fuori, previa autorizzazione del Segretario di Stato”.³⁹

Dopo quest'ultimo intervento, invece, è l'ormai unico promotore di giustizia a coordinare il lavoro e ad assegnare a sé o agli altri magistrati dell'ufficio i procedimenti, anche nei gradi successivi al primo.⁴⁰

Scelta diametralmente opposta a quanto sta avvenendo nell'ordinamento italiano ove alle procure generali presso le Corti d'Appello si stanno assegnando sempre più poteri in materia di vigilanza⁴¹ sulle procure presso le istanze di primo grado e di sostituzione ad esse in caso di inerzia.⁴²

³⁷ Cfr. G. DI FEDERICO, *L'indipendenza della magistratura in Italia: una valutazione critica in chiave comparata*, «Rivista trimestrale di diritto e procedura civile» 56 (2002), pp. 99-128.

³⁸ Vd. G. DALLA TORRE, *L'indipendenza della giustizia vaticana. Note sui magistrati addetti al Tribunale*, «Stato, Chiese e pluralismo confessionale» n. 25 del 2019, pp. 21-33.

³⁹ Oltre al citato G. DALLA TORRE, *Considerazioni sul nuovo ordinamento giudiziario*, vedasi ID., *L'ordinamento giudiziario*, in GOVERNATORATO DELLO STATO DELLA CITTÀ DEL VATICANO, 1929-2009. *Ottanta anni dello Stato della Città del Vaticano*, a cura di B. Jatta, Città del Vaticano, Biblioteca Apostolica Vaticana, 2009, pp. 135-144 e N. PICARDI, *Lo Stato Vaticano e la sua giustizia*, Bari, Cacucci, 2009.

⁴⁰ Vd. art. 8 e 13 della Legge sull'ordinamento giudiziario.

⁴¹ Vd. l'art. 6 del Decreto Legislativo 20 febbraio 2006, n. 106 recante *Disposizioni in materia di riorganizzazione dell'ufficio del pubblico ministero, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera d), della legge 25 luglio 2005, n. 150*.

⁴² Vd. gli artt. 372, 412 e 413 del codice di procedura penale.

Tale decisione, che sicuramente ottimizza il lavoro dell'ufficio velocizzando le istruttorie e quindi i procedimenti, come d'altronde richiesto nei rapporti Moneyval, pone però alcuni problemi relativamente alla giustizia delle decisioni ed alla stessa indipendenza e imparzialità dei magistrati, finora salvaguardata dall'autonomia degli uffici nei vari gradi di giudizio. Un promotore di giustizia autonomo, infatti, operante presso la Corte d'Appello (o la Cassazione) dinanzi ad una sentenza di primo (o secondo) grado, potrebbe, come avviene in Italia, fare valutazioni differenti rispetto a quelle svolte dal promotore presso il Tribunale (o la Corte d'Appello) eventualmente rinunciando (o proponendo) all'appello, avere un atteggiamento diverso in udienza o formulare richieste differenti. Ora sarà più difficile vedere uno dei magistrati dell'unico ufficio del promotore, a cui è stato assegnato il caso dal promotore, proporre valutazioni differenti rispetto a quelle fatte in primo grado. Avere tre uffici indipendenti permetteva, quindi, un sistema di *check and balance* in una materia delicata quale quella penale.

Eliminare la pluralità dei promotori di giustizia è un evidente indebolimento non solo del sistema delle garanzie a favore dell'imputato (pur non ravvisandosi una lesione diretta del principio del giusto processo), ma anche un *vulnus* al principio, anche canonistico, che nel processo la parte pubblica deve ricercare la verità.

Il nuovo impianto andrebbe ora anche coordinato con quanto continua ad essere previsto dal codice di procedura penale in materia, per esempio, di avocazione dell'istruzione da parte del promotore di seconde cure (art. 182, 2 comma), di mezzi di impugnazione (artt. 343, 478, 509, 539 ove si assegna il potere di ricorrere contro una sentenza alternativamente al pubblico ministero del grado del processo e di quello successivo), etc. Certamente sono problemi puramente accademici, ma sicuramente inducono a pensare alla necessità di un intervento.

Va, inoltre, segnalato che il comma 5 dell'art. 3 del *motu proprio* stabilisce che i promotori presso la Corte di Appello e la Cassazione già nominati⁴³ sono "integrati nell'organico dell'ufficio del promotore di giustizia"; tuttavia nulla è innovato relativamente al numero dei magistrati dell'ufficio a regime. L'art. 12 della Legge n. CCCLI, non modificato, prescrive, infatti, che "l'ufficio del promotore di giustizia si compone del promotore di giustizia e di altri due magistrati ordinari, con funzioni di promotori aggiunti". A questi tre magistrati stabili possono essere nominati altri "uno o più promotori di giustizia applicati" *ad triennium* e solo "a fronte di specifiche esigenze".

⁴³ Pochi giorni prima della promulgazione del *motu proprio* il Papa aveva nominato per esempio il nuovo Promotore di Giustizia della Corte di Appello nella persona della Dott.ssa Catia Summarià. Vd. «L'Osservatore Romano», 5 febbraio 2021, p. 8.

2. 5. Un'ultima annotazione sul provvedimento, infine, è da farsi relativamente alle modalità di pubblicazione.

L'art. 2 della Legge sulle fonti del diritto specifica, al comma 3, che le leggi sono depositate nell'Archivio del Governatorato e pubblicate nello speciale supplemento degli *Acta Apostolicae Sedis*, "eccetto che in casi particolari sia prescritta nella legge medesima una diversa forma di pubblicazione".

Uno degli scopi della pubblicazione delle leggi è quello di permettere ai consociati di conoscere e quindi applicare le leggi cui sono soggetti. Per assolverlo è la stessa normativa a prevedere una modalità ordinaria (bollettino ufficiale) ed una straordinaria (non specificata e decisa di volta in volta dal Legislatore).

È questo il caso cui ci troviamo dinanzi, avendo il Papa stabilito che la promulgazione del *motu proprio* avesse luogo, per la prima volta, "mediante la pubblicazione sul bollettino della Sala Stampa", cosa realmente avvenuta in data 16 febbraio.⁴⁴

Certamente è alquanto insolita la pubblicazione di una legge su un bollettino destinato ai giornalisti, ma è pur vero che essendo oggi giorno di libera consultazione per chiunque si raggiunge comunque lo scopo della conoscibilità.

La diversa modalità di promulgazione rispetto alla normale pubblicazione sul supplemento degli *Acta Apostolicae Sedis* è spiegabile con la necessità di speditezza (anche se tra la data di sottoscrizione di questo *motu proprio* – 8 febbraio – e quella di pubblicazione – 16 febbraio – è trascorsa una settimana) che il bollettino della sala stampa della Santa Sede, che si pubblica ogni giorno, assicura.

A prescindere dalle considerazioni sull'urgenza e le realtà sottostanti ai singoli provvedimenti, vi è da dire anche che nella società rapida e immediata come quella attuale, che si sta abituando sempre più all'utilizzo dei mezzi celeri che la comunicazione di massa e la rete internet offre, anche nella Chiesa e nello Stato della Città del Vaticano è sorta questa tendenza a non attendere i tempi lunghi delle pubblicazioni periodiche anche se ufficiali. Quindi si sceglie sempre più spesso, con una accelerazione avvenuta con il pontificato di Papa Francesco, di pubblicazione le leggi (anche quelle canoniche)⁴⁵ su *L'Osservatore Romano*⁴⁶ oppure, come è accaduto alcune vol-

⁴⁴ Vd. <https://press.vatican.va/content/salastampa/it/bollettino/pubblico/2021/02/16/0100/00211.html>.

⁴⁵ Vd., per esempio, *motu proprio Fidelis dispensator et prudens* del 24 febbraio 2014, *motu proprio Antiquum ministerium* del 10 maggio 2021, Costituzione Apostolica *Pascite gregem Dei* del 23 maggio 2021 di riforma del Libro VI del CIC e *motu proprio Traditionis Custodes* del 16 luglio 2021.

⁴⁶ Vd., per esempio, la Legge n. CCCLI del 2020 sull'ordinamento giudiziario ed i *motu proprio Ai nostri tempi* del 11 luglio 2013 e *La promozione dello sviluppo* dell'8 agosto 2013.

te, “mediante affissione nel cortile di San Damaso, alla porta degli Uffici del Governatorato e negli Uffici postali dello Stato”,⁴⁷ rendendo quindi di fatto la via straordinaria ordinaria. Tutti i testi poi vengono comunque ripubblicati sugli *Acta Apostolicae Sedis* appena possibile.⁴⁸

3. IL MOTU PROPRIO SECONDO LA COSTITUZIONE DEL 30 APRILE 2021

3. 1. Due mesi dopo la promulgazione del *motu proprio Esigenze emerse* il Santo Padre ha emanato un nuovo *motu proprio* recante modifiche in tema di competenza degli organi giudiziari dello Stato della Città del Vaticano.⁴⁹

In meno di un anno veniva, quindi, posta mano ancora una volta alla recente Legge sull'ordinamento giudiziario, sintomo che ha varcato anche i confini delle Mura Leonine la bulimia legislativa tipica degli ordinamenti civili, le cui motivazioni andrebbero dettagliatamente analizzate. Una tra queste potrebbe intravedersi nella necessità di risolvere questioni non previste nell'ordinamento e che man mano si pongono all'attenzione del Legislatore. In alcuni casi potrebbe sembrare che siano interventi *ad personam*. Se questo fenomeno è generalmente deprecabile (sia in senso favorevole, sia in senso contrario), d'altra parte è anche vero che *ex facto oritur ius*. Essendo, infatti, impossibile prevedere tutte le azioni umane o situazioni mai verificatesi precedentemente nell'ordinamento, il diritto si evolve per regolare le situazioni nuove, emergenti volta per volta nella realtà fattuale.

Rifacendosi ai principi delle Costituzioni conciliari *Lumen Gentium* e *Gaudium et Spes* sull'uguaglianza nella dignità e nell'agire, il Papa interviene per abrogare l'art. 24 della Legge n. CCCLI che, come nell'ordinamento precedente,⁵⁰ assegnava alla sola Corte di Cassazione la competenza “a giudicare, previo assenso del Sommo Pontefice, gli Eminentissimi Cardinali e gli Eccellentissimi Vescovi nelle cause panali, fuori dei casi previsti dal canone 1405, § 1 del *Codex Iuris Canonici*”.

L'abrogazione di questo articolo va ad eliminare quella sorta di “privilegio del foro”,⁵¹ secondo cui i cardinali ed i vescovi, in caso di procedimenti

⁴⁷ Vd., per esempio, le Leggi nn. VIII, IX e X del 2013, n. CCXCVII del 2019 sulla protezione dei minori e n. CCLVII del 2018 e Decreti del Presidente del Governatorato nn. CCLXXVII del 2018 e CCCXXIX del 2019.

⁴⁸ Su alcune problematiche in materia di promulgazione delle leggi, seppur nell'ambito canonico, vd. F. GRAVINO, *Leggi ecclesiastiche e pubblicazione digitale. Le nuove frontiere di promulgazione nel diritto canonico*, in «Stato, Chiese e pluralismo confessionale» 15 (2021), pp. 47-71.

⁴⁹ FRANCESCO, Lettera Apostolica in forma di *motu proprio Secondo la Costituzione*, 30 aprile 2021, «L'Osservatore Romano», 30 aprile 2021, p. 6.

⁵⁰ Vd. art. 23 della Legge n. CXIX del 1987.

⁵¹ È lo stesso Pontefice nel corpo del *motu proprio* a far riferimento a ciò, riprendendo il suo discorso di apertura dell'anno giudiziario vaticano 2021, scrivendo: “ho inteso richiama-

penali avviati dai magistrati vaticani nei loro confronti, dovevano essere giudicati solo dalla Cassazione, evidentemente nella composizione “ristretta” (non allargata quindi agli altri due magistrati applicati, eventualmente laici) dei soli cardinali.⁵² Giudicati cioè da loro “pari” nell’ordine episcopale e nella dignità ecclesiastica.

D’ora in poi, quindi, anche i cardinali e vescovi saranno pertanto giudicati, al pari di tutti, dal Tribunale ed eventualmente, in secondo e terzo grado, dalla Corte d’Appello e dalla Cassazione e nelle loro normali composizioni.

Il provvedimento non modifica, invece, la necessità di chiedere ed ottenere l’autorizzazione preventiva del Pontefice per iniziare i processi nei confronti di cardinali e vescovi, così come – ovviamente e forse specificato in modo ultroneo trattandosi di un altro ordinamento – l’esclusione della competenza nelle materie spirituali ed ecclesiastiche. Per coordinare quanto stabilito il *motu proprio* aggiunge un comma 4 all’art. 6 della Legge sull’ordinamento giudiziario, secondo il quale “nelle cause che riguardino gli Eminentissimi Cardinali e gli Eccellentissimi Vescovi, fuori dei casi previsti dal can. 1405 § 1, il tribunale giudica previo assenso del Sommo Pontefice”.⁵³

L’istituto dell’autorizzazione a procedere per poter esercitare l’azione penale non è una particolarità dell’ordinamento vaticano. Infatti, solo per fermarci all’Italia, essa è prevista (seppur con nomi diversi) per poter processare i parlamentari,⁵⁴ i ministri,⁵⁵ i giudici costituzionali⁵⁶ o semplici cittadini autori di particolari reati.⁵⁷ Anche in questi casi è una specifica autorità (il Parlamento o la Corte Costituzionale stessa o il Ministro della Giustizia) a decidere se far proseguire o meno, per motivazioni particolari (libertà di esercizio del mandato, opportunità politica, etc.), l’azione penale. L’innovazione introdotta da Papa Francesco ha il pregio, oltre – come appena specificato – di aver eliminato una evidente asimmetria di giudizio, di concedere anche ai cardinali e vescovi la possibilità di essere sottoposti ad un processo con tre possibili gradi di giudizio. Infatti potendo essere giudicati solo dalla Cassazione ad essi era finora preclusa l’opportunità di adire gli organi di ap-

re la prioritaria esigenza, che [...] nel sistema processuale vigente emerga l’uguaglianza tra tutti i membri della Chiesa e la loro pari dignità e posizione, senza privilegi risalenti nel tempo e non più consoni alle responsabilità che a ciascuno competono nella *aedificatio Ecclesiae*”.

⁵² Cfr. G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto vaticano*, cit., p. 131.

⁵³ Come comunicato dalla sala stampa della Santa Sede questo nuovo articolo ha trovato già applicazione, essendo stato rinviato a giudizio un cardinale accusato “di peculato ed abuso d’ufficio anche in concorso, nonché di subornazione”. Cfr. «L’Osservatore Romano», 3 luglio 2021, p. 12.

⁵⁴ Vd. art. 68 Costituzione. Per una ricostruzione storica dell’argomento vd, *ex multis*, G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari. Natura e limiti di una garanzia costituzionale*, Torino, Einaudi, 1979.

⁵⁵ Vd. art. 96 Costituzione.

⁵⁶ Vd. art. 3, comma 2, della Legge costituzionale n. 1 del 1948.

⁵⁷ Vd. art 313 c.p. che ne fa una elencazione.

pello per una eventuale revisione della sentenza emessa nei loro confronti. Non era neanche ipotizzabile poter prevedere un grado di appello presso la stessa Cassazione utilizzando un diverso collegio, in quanto essa è composta da solo tre giudici e l'eventuale nomina di altri giudici-cardinali *ad acta* avrebbe violato il principio di precostituzione del giudice.

La mancata previsione di almeno un doppio grado di giudizio era un evidente *vulnus* ai principi del giusto processo.⁵⁸

Il *motu proprio*, quindi, elimina da un lato il privilegio dei cardinali e vescovi di essere giudicati solo da loro "pari", dall'altro la disparità di trattamento nei loro confronti non potendo essi accedere ad un secondo grado di giudizio.

4. CONCLUSIONI

I *motu proprio* emanati da Papa Francesco l'8 febbraio ed il 30 aprile 2021 sono due ulteriori atti di quell'affannosa corsa del legislatore vaticano ad aggiornare ed adeguare agli standard internazionali il sistema penale.

Le intenzioni e le decisioni del legislatore, anche in questo caso, sono ottime e vanno a migliorare istituti o a porre ulteriori garanzie che un moderno Stato deve assicurare.

L'introduzione, inoltre, di norme sempre più ispirate alla umanità ed alla funzione ripartiva della pena (basti come esempio l'eliminazione dell'ergastolo) possono rendere lo Stato vaticano un esempio ed un "apripista" anche per altri ordinamenti.

Vi è, però, da notare che i due *motu proprio* oggetto del presente commento, così come molti degli interventi legislativi che si sono susseguiti in questi anni, non presentano un chiaro ed organico progetto, non effettuano una riforma sistematica del settore penale, ma si limitano a porre di volta in volta piccoli e singoli interventi, man mano che se ne avvertono le esigenze o si è invitati a farlo da istanze internazionali. In questa maniera, oltre a far diminuire la forza simbolica ed "educatrice" delle leggi, si rischia di commettere errori, di non tener conto di alcuni aspetti e di creare, in definitiva, aporie di sistema che poi dottrina e giurisprudenza sono chiamati a risolvere.

⁵⁸ Vd., per esempio, l'art. 14, par. 5, del Patto internazionale sui diritti civili e politici del 16 dicembre 1966 e l'art. 2 del Protocollo n. 7 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 22 settembre 1984. Per un approfondimento vd., *ex multis*, R. FATTIBENE, *Il doppio grado di giudizio tra garanzia dei diritti e organizzazione giudiziaria. Profili di comparazione*, Torino, Giappichelli, 2010.