

PRIME OSSERVAZIONI SULLA NUOVA LEGGE FONDAMENTALE DELLO STATO DELLA CITTÀ DEL VATICANO

FIRST OBSERVATIONS ON THE NEW FUNDAMENTAL LAW FOR VATICAN CITY STATE

PAOLO CAVANA

RIASSUNTO · L'articolo analizza la nuova Legge Fondamentale dello Stato vaticano, emanata da papa Francesco, mettendo in evidenza le ragioni, i motivi di continuità e le principali novità rispetto alla legge precedente risalente al 2000. L'analisi viene svolta tenendo conto anche dei vincoli di diritto internazionale contrattati di recente dallo Stato vaticano, che tendono a ridimensionare l'assolutezza dei poteri dei suoi organi di governo, avviando ad una rinnovata comprensione della natura del piccolo Stato del papa.

PAROLE CHIAVE · Città del Vaticano, nuova Legge Fondamentale, Stato di diritto.

ABSTRACT · The article analyzes the new Fundamental Law of the Vatican State, issued by Pope Francis, highlighting its *ratio*, reasons for continuity and the main changes compared to the previous text dating back to 2000. The analysis is also carried out taking into account the obligations of international law recently contracted by the Vatican State, which tend to reduce the absolute powers of its governing bodies, leading to a different understanding of the nature of the small Pope's State.

KEYWORDS · Vatican State, New Fundamental Law, Rule of Law.

SOMMARIO: 1. Ragioni e principali novità della nuova Legge Fondamentale. – 2. Le Disposizioni Generali. – 3. La funzione legislativa. – 4. La funzione esecutiva. – 5. La funzione giudiziaria. – 6. L'estromissione della Segreteria di Stato dal governo dello Stato e le sue implicazioni. – 7. La pienezza di poteri del Pontefice: significato della formula e suoi limiti. – 8. Vincoli di diritto internazionale e forma di Stato. – 9. Osservazioni conclusive: lo Stato vaticano come Stato di diritto e le sue garanzie.

p.cavana@lumsa.it, Ordinario di diritto canonico e diritto ecclesiastico, Università LUMSA, Roma, Italia.

Contributo sottoposto a doppia revisione anonima (*Double-Blind Peer-Review*).

Il testo della Legge fondamentale dello Stato della Città del Vaticano promulgata dal Sommo Pontefice Francesco, commentato in questo contributo, si può consultare nella sezione "Documenti".

1. RAGIONI E PRINCIPALI NOVITÀ DELLA NUOVA LEGGE FONDAMENTALE

PUBBLICATA nel Bollettino della Sala Stampa della Santa Sede in data 13 maggio 2023, il giorno stesso della sua firma da parte di papa Francesco, ed entrata in vigore il 7 giugno 2023 (art. 24, co. 3),¹ la nuova Legge fondamentale dello Stato della Città del Vaticano costituisce l'ultimo tassello di un lungo e complesso processo di riforma dello Stato e della sua legislazione compiutosi negli ultimi anni.² Il presente contributo, anche per i limiti di spazio imposti dalla Rivista, non ha certo la pretesa di esaminare in modo esauriente l'intero contenuto della nuova Legge ma si propone solo di segnalare alcune principali novità che emergono da una sua prima lettura, riservando ad altre sedi una sua analisi più approfondita.

L'articolato normativo è preceduto da una premessa, parte integrante della Legge, che assume particolare importanza in quanto ne esplicita in sintesi le ragioni e ne individua le principali novità:

Predisposta e formulata per dare costitutiva fisionomia allo Stato, ai suoi poteri e all'esercizio delle derivanti funzioni, questa Legge – che succede a quella del 1929 e sostituisce quella del 2000 – assume e completa gli aggiornamenti normativi sin qui emanati e i mutati profili istituzionali resi operativi nello Stato anzitutto, con la riforma della Legge sulle fonti del diritto, della Legge sul Governo dello Stato e della Legge sull'ordinamento giudiziario,³

con lo specifico

¹ FRANCESCO, *Legge fondamentale dello Stato della Città del Vaticano*, Vaticano, 13 maggio 2023 (in <https://press.vatican.va>). Per alcuni primi commenti, cfr. G. BONI (intervista a), *Quali le vere novità della nuova Legge fondamentale dello Stato di Città del Vaticano?*, 26 maggio 2023, in <https://www.acistampa.com/>; M. D'ARIENZO, *Indipendenza e centralismo. La nuova Legge fondamentale*, in *Regno-att.*, 14/2023, pp. 423-425.

² Per approfondimenti, anche bibliografici, di carattere generale cfr. J. I. ARRIETA, *Corso di diritto vaticano*, Roma, EDUSC, 2021; G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto vaticano*, Torino, Giappichelli, 2020²; F. CLEMENTI, *Città del Vaticano*, Bologna, il Mulino, 2019.

³ I riferimenti normativi sono i seguenti: PIO XI, N. 1 - *Legge fondamentale della Città del Vaticano*, 7 giugno 1929, in A.A.S., *Supplemento*, 1929, n.; GIOVANNI PAOLO II, *Legge fondamentale dello Stato della Città del Vaticano*, 26 novembre 2000, in A.A.S. *Supplemento per le leggi e disposizioni dello Stato della Città del Vaticano*, 2001, n. 18, p. 75 ss.; BENEDETTO XVI, N. LXXI - *Legge sulle fonti del diritto*, 1 ottobre 2008, in A.A.S. *Supplemento per le leggi e disposizioni dello Stato della Città del Vaticano*, 2008; FRANCESCO, N. CCLXXIV - *Legge sul Governo dello Stato della Città del Vaticano*, 25 novembre 2018; FRANCESCO, N. CCCLI - *Legge sull'ordinamento giudiziario dello Stato della Città del Vaticano*, 16 marzo 2020. I testi in vigore sono tutti facilmente reperibili sul sito ufficiale della Città del Vaticano (<https://www.vaticanstate.va/>).

compito di rendere operative quelle situazioni derivanti dagli impegni internazionali assunti da questa Sede Apostolica anche per lo Stato, con le rinnovate esigenze che tale aspetto specifico richiede.⁴

Quanto al suo contenuto, la Legge – definita nella premessa «fondamento e riferimento di ogni altra normativa e regolazione nello Stato» – mira a confermare la «singolare peculiarità e l'autonomia dell'ordinamento giuridico vaticano che, distinto da quello della Curia Romana, si caratterizza per riconoscere il diritto canonico quale prima fonte normativa e insostituibile criterio interpretativo», con un evidente richiamo all'art. 1, co. 1, della Legge vaticana sulle fonti del diritto (2008), a suo tempo emanata da Benedetto XVI e tuttora in vigore.

A tal fine, proprio per sottolineare «quella necessaria autonomia richiesta dalle funzioni statali», viene precisato che «a questo compito è preposto il Governatorato dello Stato della Città del Vaticano, che con la propria struttura organizzativa concorre alla missione propria dello Stato ed è al servizio del Successore di Pietro, a cui direttamente risponde»: una precisazione che introduce quella che costituisce forse la maggiore novità dell'articolato normativo, ossia il deciso rafforzamento dei poteri del Governatorato e del suo Presidente a scapito della figura del Segretario di Stato, che, come vedremo, perde praticamente ogni funzione nel governo dello Stato e nella formazione della sua legislazione, seguendo una tendenza al generale ridimensionamento del suo ruolo già emersa con la recente riforma della Curia Romana.⁵

La premessa, anticipando un'ulteriore novità rispetto ai testi precedenti, precisa altresì l'ambito di applicazione territoriale della nuova Legge fondamentale, che conferisce agli organi di governo e a tutti coloro che svolgono stabilmente il loro servizio per lo Stato «l'esercizio di ogni potere conseguente sul territorio, definito dal Trattato lateranense, e negli immobili e

⁴ Sulle precedenti versioni della Legge fondamentale dello Stato della Città del Vaticano, cfr. F. CAMMEO, *Ordinamento giuridico dello Stato della Città del Vaticano. Ristampa anastatica dell'edizione del 1932*, Roma, Libreria Editrice Vaticana, 2005, ed ivi in Appendice cfr. G. DALLA TORRE, *L'ordinamento costituzionale vaticano nel suo sviluppo storico*, pp. 483-517; C. MIGLIORE, *I motivi della revisione della Legge Fondamentale*, «Ius Ecclesiae» 2 (2001), pp. 293-301; G. LO CASTRO, *La Legge Fondamentale nella pubblicistica contemporanea*, ivi, pp. 303-310; C. CARDIA, *La nuova Legge Fondamentale dello Stato della Città del Vaticano. Il rapporto tra potestà legislativa e potestà esecutiva*, ivi, pp. 311-346; G. DALLA TORRE, *L'attività giudiziale nello Stato della Città del Vaticano e la Legge Fondamentale*, ivi, pp. 347-367; G. CORBELLINI, *La Legge Fondamentale e la struttura del Governatorato*, ivi, pp. 369-387; J. I. ARRIETA, *La nuova Legge fondamentale dello Stato della Città del Vaticano*, «Ius Ecclesiae» 1 (2001), pp. 250-257.

⁵ Cfr. FRANCESCO, cost. ap. *Praedicate Evangelium* sulla Curia Romana e il suo servizio alla Chiesa nel mondo, Roma, 19 marzo 2022, in www.vatican.va. In argomento, cfr. S. AUMENTA, *La Segreteria di Stato nella Cost. Apost. Praedicate Evangelium*, «Ius Ecclesiae» 2 (2022), pp. 461-496.

nelle aree dove operano istituzioni dello Stato o della Santa Sede e sono vigenti, in forza del diritto internazionale, garanzie e immunità personali e funzionali», con una sostanziale parificazione di regime giuridico tra territorio dello Stato e aree extraterritoriali, previste dal Trattato, che può suscitare qualche perplessità, tenuto conto che quest'ultime fanno «parte del territorio dello Stato italiano» (art. 15, co. 1, Tratt.) e che tutte le garanzie e immunità previste dal Trattato, sia quelle reali che quelle personali e funzionali, sono attribuite alla Santa Sede, non allo Stato vaticano.⁶

Motivate perplessità, ed anche qualche sorpresa, suscita pure la formula d'esordio della premessa, che riconduce direttamente la sovranità del Pontefice sullo Stato vaticano alla missione conferita divinamente da Cristo a Pietro:

Chiamato ad esercitare in forza del *munus* petrino poteri sovrani anche sullo Stato della Città del Vaticano, che il Trattato lateranense ha posto come strumento per assicurare alla Santa Sede l'assoluta e visibile indipendenza e per garantirle la sovranità anche nel campo internazionale, ho ritenuto necessario emanare una nuova Legge fondamentale [...].

Presa alla lettera una simile formulazione appare fuorviante.⁷ La sovranità di carattere temporale del papa sullo Stato della Città del Vaticano è, come ben noto, un dato storico e anche assai recente nella storia della Chiesa, risalente a meno di un secolo fa (1929), e come tale non rientra nell'ambito del *munus* petrino, ossia nella missione affidata singolarmente da Cristo a Pietro e ai suoi successori.⁸ Del resto lo stesso Stato della Chiesa, su cui i pontefici regnarono invece per secoli, non aveva fondamento nel *munus* petrino, e tale era la consapevolezza anche da parte dei pontefici della sua origine storica, non divina, che per giustificarla fu elaborato il mito della *donazione di Costantino*, mito in quanto fondato su un falso documento elaborato a metà dell'VIII secolo e svelato come tale solo nel corso del XV secolo.⁹ D'altra par-

⁶ Per approfondimenti, cfr. P. CAVANA, *Le aree extraterritoriali previste dal Trattato lateranense tra Santa Sede, Italia e Stato della Città del Vaticano*, «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», Rivista telematica (<https://www.statoechiese.it>), 12 (2023), pp. 1-25. In termini esaustivi, cfr. G. DALLA TORRE, *L'«extraterritorialità» nel Trattato del Laterano*, Torino, Giapichelli, 2016.

⁷ Perplessità a questo riguardo sono espresse da G. BONI (intervista a), *Quali le vere novità della nuova Legge fondamentale dello Stato di Città del Vaticano?*, cit.; M. D'ARIENZO, *Indipendenza e centralismo. La nuova Legge fondamentale*, cit., p. 423.

⁸ In argomento, in termini più che esaustivi, cfr. G. DALLA TORRE, *Stato della Città del Vaticano e munus petrinum*, in *Annali di diritto vaticano 2016*, a cura di G. Dalla Torre, P. A. Bonnet, Roma, Libreria Editrice Vaticana, 2016, pp. 56-80.

⁹ Sulla «leggenda» della donazione di Costantino, con cui il primo imperatore cristiano avrebbe concesso a papa Silvestro e ai suoi successori la città di Roma e tutte le provincie dell'Italia e delle regioni occidentali dell'Impero, cfr. G. M. VIAN, *La donazione di Costantino*, Bologna, il Mulino, 2004, p. 53 ss.

te, malgrado l'incerta formulazione d'esordio, si può osservare che il testo della premessa prosegue sottolineando la natura strumentale conferita dal Trattato lateranense allo Stato vaticano per le finalità ben note in esso indicate, ridimensionando almeno in parte la formula iniziale.

2. LE DISPOSIZIONI GENERALI

L'articolato normativo, che si dipana in 24 articoli, è suddiviso in cinque Titoli – I. *Disposizioni Generali*, II. *Funzione legislativa*, III. *Funzione esecutiva*, IV. *Funzione giudiziaria*, V. *Disposizioni finali* – che conferiscono al testo una maggiore organicità rispetto alle due precedenti Leggi fondamentali, del 1929 e del 2000, che ne erano prive.

Nelle *Disposizioni Generali*, che aprono il testo normativo, vengono innanzitutto riaffermate la tradizionale «pienezza della potestà di governo» del Sommo Pontefice, articolata in potere legislativo, esecutivo e giudiziario (art. 1), e la finalità dello Stato, che è quella, stabilita dal Trattato lateranense, di assicurare «l'assoluta e visibile indipendenza della Santa Sede per l'adempimento della sua alta missione nel mondo» e di garantirne «l'indiscutibile sovranità anche nel campo internazionale» (art. 2, co. 1). Carattere di novità assume invece, non nella sostanza ma sul piano formale, in quanto assente nelle due Leggi precedenti, la precisazione che «lo Stato e il suo ordinamento sono distinti dalla Curia Romana e dalle altre istituzioni della Santa Sede» (art. 2, co. 2): formulazione di cui si può apprezzare l'intento chiarificatore anche se pone sullo stesso piano realtà eterogenee, in quanto la Curia Romana e le altre istituzioni della Santa Sede non costituiscono un ordinamento autonomo e indipendente come quello vaticano ma fanno parte dell'ordinamento canonico.¹⁰

Ancor più significativa e innovativa risulta la successiva disposizione, secondo la quale «Le funzioni proprie dell'ordinamento statale sono esercitate dal Governatorato dello Stato della Città del Vaticano in conformità alle leggi e alle altre disposizioni normative» (art. 2, co. 3), che formula il principio generale ispirante la complessiva riorganizzazione dei poteri all'interno dello Stato, fondata sul rafforzamento del ruolo del Governatorato e del suo Presidente, il quale nel testo precedente era menzionato solo come titolare dell'esercizio del potere esecutivo.

Viene confermato il ruolo del Collegio dei Cardinali *sede vacante* e i poteri ad esso spettanti (art. 3), mentre una nuova disposizione precisa, come già anticipato nella premessa, l'estensione territoriale dei poteri degli organi dello Stato, che li esercitano «oltre che sul territorio dello Stato, anche negli

¹⁰ Cfr. G. BONI (intervista a), *Quali le vere novità della nuova Legge fondamentale dello Stato di Città del Vaticano?*, cit.

immobili e nelle aree dove operano istituzioni dello Stato o della Santa Sede, in cui vigono le garanzie e le immunità previste dal diritto internazionale» (art. 4, co. 2). Questa formulazione suscita, come già rilevato,¹¹ non poche perplessità in ragione della mancata distinzione tra territorio vaticano e aree extraterritoriali, che il Trattato qualifica come «facenti parte del territorio dello Stato italiano» (art. 15, Tratt.), e tra le varie e differenziate tipologie di garanzie previste dal Trattato, tutte comunque riconosciute alla Santa Sede come organo supremo di governo della Chiesa universale, non allo Stato vaticano in quanto entità territoriale confinante con la Repubblica Italiana. Non a caso le due Leggi fondamentali precedenti nulla prevedevano al riguardo, con un rinvio implicito alle norme del Trattato, mentre l'ultima delle due, quella emanata da Giovanni Paolo II nel 2000, si limitava a prevedere, con formulazione quanto mai significativa, che «gli atti giurisdizionali debbono essere compiuti entro il territorio dello Stato» (art. 15, co. 3).¹²

Carattere innovativo, anche se apparentemente di scarsa rilevanza giuridica, assume pure l'enunciazione della nozione di «comunità dello Stato», di cui fanno parte «i cittadini, i residenti e quanti, ad altro titolo e con diverse funzioni e responsabilità, svolgono stabilmente il loro servizio, con spirito ecclesiale, per lo Stato o per la Santa Sede» (art. 5), che sfuma i confini tra queste due entità. Essa riecheggia la nozione di «comunità di lavoro» introdotta dalla nuova Legge sul Governo dello Stato¹³ e ne condivide verosimilmente la *ratio*, ovvero l'intento di sottolineare il carattere comunitario e non meramente burocratico di tale insieme di persone accomunate dal perseguimento di una medesima responsabilità ecclesiale nel servizio alla Chiesa, ma rispetto a quest'ultima essa risulta più generica e indeterminata, anche perché, come la stessa Legge fondamentale precisa, lo Stato vaticano e il suo ordinamento sono costituiti e operano per un fine che, anche se posto al suo servizio, non si identifica con quello della Santa Sede.

L'ultima delle *Disposizioni Generali* riguarda la rappresentanza, soprattutto internazionale, dello Stato, ove pure si colgono elementi significativi di novità, improntati al ridimensionamento anche in questo ambito del ruolo della Segreteria di Stato. A questa viene confermata la rappresentanza dello

¹¹ *Ibidem*.

¹² Cfr. G. DALLA TORRE, *L'ordinamento costituzionale vaticano nel suo sviluppo storico*, cit., p. 513, che precisava come tale disposizione «ribadisce sostanzialmente quanto già previsto dall'art. 14, comma primo, della *Legge fondamentale* del 1929», il quale prevedeva che «la Sacra Rota Romana ed il Tribunale Supremo della Segnatura Apostolica, quando funzionano come organi giudiziari della Città del Vaticano, debbono compiere i loro atti entro il territorio della medesima».

¹³ Cfr. FRANCESCO, N. CCLXXIV - *Legge sul Governo dello Stato della Città del Vaticano*, cit.: «Quanti, a qualsiasi titolo e con diverse funzioni e responsabilità, svolgono le loro attività per il Governatorato formano una comunità di lavoro» (art. 21).

Stato nei rapporti internazionali, nelle relazioni diplomatiche e per la conclusione dei trattati, riservata al Pontefice che la esercita per mezzo di essa (art. 6, co. 1), ma per alcune funzioni ad essa viene affiancato il Governatorato, il quale «partecipa alle istituzioni internazionali delle quali la Santa Sede è membro in nome e per conto dello Stato» (art. 6, co. 3), quindi con una duplicazione di ruoli della Segreteria di Stato e del Governatorato negli stessi organismi internazionali. Inoltre a quest'ultimo viene espressamente riservato il compito di mantenere rapporti e sottoscrivere «con organismi ed enti esteri, atti necessari ad assicurare gli approvvigionamenti, i collegamenti, le dotazioni e i servizi pubblici, avendo a riferimento l'art. 6 del Trattato» (art. 6, co. 4), cioè i rapporti con l'Italia in quanto Stato frontaliero e con imprese italiane ed estere, forse anche per recidere quella familiarità e consuetudine di rapporti tra la Segreteria di Stato e le autorità e la politica italiane ritenute troppo strette, anche se funzionali a quello spirito di buon vicinato tra le due sponde del Tevere che, in qualche modo, ispira le numerose agevolazioni previste dal Trattato lateranense a favore del piccolo Stato *enclave*.¹⁴

3. LA FUNZIONE LEGISLATIVA

Il Titolo II della Legge, intitolato alla *Funzione legislativa*, conferma sostanzialmente il ruolo della Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano come organo titolare in via ordinaria della funzione legislativa «salvi i casi che il Sommo Pontefice intenda riservare a Sé stesso» (art. 7), come pure i poteri di ordinanza e di decretazione d'urgenza del suo Presidente (art. 11). Alla Pontificia Commissione viene inoltre riservata l'interpretazione autentica delle leggi dello Stato e confermato un ampio potere regolamentare (art. 10, co. 3-4). Per contro la sua composizione risulta rinnovata, in quanto di essa fanno parte non più solo Cardinali, come in passato, ma anche «altri membri, nominati dal Sommo Pontefice» (art. 8, co. 1), quindi pure laici, semplici chierici e/o religiosi, nel segno di quella de-clericalizzazione voluta dall'attuale pontefice ma che, nel governo dello Stato vaticano, rappresenta piuttosto un ritorno all'antico, visto che già il primo Governatore dello Stato, nominato nel 1929 da Pio XI e rimasto in carico fino al 1952, era stato un laico.¹⁵

Viene inoltre istituito il Collegio dei Consiglieri dello Stato, che prima formalmente non esisteva, formato da figure peraltro già previste e operanti, ossia il Consigliere Generale e i Consiglieri dello Stato, le cui funzioni con-

¹⁴ Sul ruolo fondamentale svolto dallo Stato italiano, come previsto nel Trattato lateranense, nella creazione dello Stato della Città del Vaticano e nel successivo consolidamento delle sue strutture, cfr. J. I. ARRIETA, *Corso di diritto vaticano*, cit., pp. 101-110.

¹⁵ Cfr. G. DALLA TORRE, *L'ordinamento costituzionale vaticano nel suo sviluppo storico*, cit., p. 496, nt. 29.

sultive sono meglio precisate (art. 12) anche in relazione alla formazione dei progetti di legge (art. 10, co. 1).

Tuttavia, ciò che maggiormente caratterizza questo titolo è la completa rimozione del ruolo della Segreteria di Stato, che perde ogni funzione nell'esercizio della funzione legislativa. Infatti, prima della loro promulgazione le leggi approvate dalla Pontificia Commissione «sono sottoposte alla diretta considerazione del Sommo Pontefice» (art. 10, co. 2), senza più alcun passaggio in Segreteria di Stato, come previsto nella precedente Legge. Essa perde altresì ogni funzione in relazione alla formazione e verifica dei bilanci preventivo e consuntivo dello Stato, che, in base alla nuova Legge fondamentale, sono deliberati annualmente dalla Pontificia Commissione con atti aventi forza di legge e sottoposti, insieme al piano finanziario triennale, «direttamente all'approvazione del Sommo Pontefice», art. 13, co. 1), senza più alcun passaggio in Segreteria di Stato, come invece previsto dalla precedente Legge fondamentale e anche nella recente Legge sul governo dello Stato (art. 29, co. 4), emanata da papa Francesco nel 2018 e tuttora in vigore.

La formulazione di questa disposizione, peraltro, non appare impeccabile sotto due profili, uno formale e l'altro sostanziale: il primo, in quanto essa prevede l'approvazione, da parte del Pontefice, dei bilanci già deliberati con atti aventi forza di legge, vanificando in questo caso lo strumento legislativo;¹⁶ il secondo, in quanto la prevista approvazione dei bilanci dello Stato, oggi assai complessi, da parte del Pontefice lo espone in prima persona e inutilmente a valutazioni di natura contabile e finanziaria e a possibili danni di immagine.¹⁷

4. LA FUNZIONE ESECUTIVA

Il Titolo III della legge, dedicato alla *Funzione esecutiva*, conferma il ruolo e i poteri del Presidente del Governatorato, che è al tempo stesso il Presidente della Pontificia Commissione dello Stato ed «esercita la funzione esecutiva in conformità delle leggi e delle altre disposizioni normative» avvalendosi del Governatorato (art. 15, co. 1-2).

¹⁶ Si noti che nella nuova Legge fondamentale solo le leggi di bilancio, che hanno maggiore contenuto tecnico-contabile, sono soggette alla diretta approvazione del Pontefice, mentre tutte le altre sono approvate dalla Pontificia Commissione e solo «sottoposte alla diretta considerazione del Sommo Pontefice» (art. 10, co. 2).

¹⁷ La precedente Legge fondamentale (2000) si limitava a prevedere che i bilanci preventivo e consuntivo dello Stato, dopo l'approvazione da parte della Commissione, «sono sottoposti al Sommo Pontefice per il tramite della Segreteria di Stato» (art. 12). Vero è che anche la prima Legge fondamentale (1929) riservava espressamente al Sommo Pontefice «l'approvazione dei bilanci e conti consuntivi della Città del Vaticano» presentati dal Governatore previo parere del Consigliere Generale dello Stato (art. 4), ma all'epoca si trattava di documenti assai più semplici e di entità patrimoniale incomparabilmente inferiori rispetto ad oggi.

In base alla nuova Legge fondamentale la Segreteria di Stato perde ogni attribuzione anche nell'esercizio della funzione esecutiva, di competenza esclusiva del Presidente del Governatorato. Ciò si evince innanzitutto dalla previsione generale secondo cui «le questioni di maggiore importanza sono sottoposte dal Presidente, a seconda del loro rilievo, al Sommo Pontefice o all'esame della Pontificia Commissione» (art. 15, co. 3), senza più alcun coinvolgimento o «concerto» – come nella precedente Legge (art. 6) – con la Segreteria di Stato.

Ancora più significativa al riguardo è la disposizione che assegna al Governatorato il «compito proprio ed esclusivo» di provvedere con la propria struttura amministrativa, sia all'interno del territorio vaticano che negli immobili immuni, a tutta una serie di materie espressamente indicate e «ad ogni altra funzione prevista dalla legge o da altre disposizioni normative» (art. 19, co. 2), quindi con esclusione di ogni altro organismo, tra cui la Segreteria di Stato, che in base alla legislazione vaticana vigente risulta titolare di molteplici funzioni di coordinamento, vigilanza e controllo in molteplici ambiti dell'attività dello Stato, dalla legge sulla cittadinanza¹⁸ a quella sui beni culturali:¹⁹ in tutte queste funzioni di tipo amministrativo concernenti il governo dello Stato vaticano il Segretario di Stato è quindi da intendersi sostituito *ex lege* dal Governatorato e dal suo Presidente.

Una disposizione innovativa, in quanto incidente sui rapporti tra lo Stato vaticano e la Santa Sede, e in particolare la Curia Romana, è poi quella che assegna allo Stato, senza eccezioni, come sua «competenza propria ed esclusiva [...] assicurare le dotazioni, le infrastrutture, i servizi e le forniture, avendo a riferimento l'art. 6 del Trattato, per le necessità proprie e della Santa Sede. 2. Il Governatorato provvede alla loro acquisizione, distribuzione ed erogazione alle istituzioni dello Stato e della Santa Sede» (art. 18). A parte l'incerta formulazione della disposizione – cosa significa in questo contesto l'inciso «avendo a riferimento l'art. 6 del Trattato»: si riferisce ai peculiari rapporti di fornitura tra Italia e Santa Sede o alle tipologie di servizi e collegamenti ivi previsti, da intendersi poi in senso tassativo o esemplificativo, come sembra suggerire la sua formulazione? –, in sostanza mi pare che, in base a questa disposizione, il Governatorato dello Stato diviene l'unica stazione appaltante per la fornitura di queste dotazioni, servizi e infrastrutture necessarie non solo per lo Stato ma anche per la Santa Sede, ossia per la Curia Romana, andando ad incidere quindi anche sulle competenze dell'APSA, e non solo, come previste nella cost. ap. *Pra-*

¹⁸ Cfr. BENEDETTO XVI, N. CXXXI – *Legge sulla cittadinanza, la residenza e l'accesso*, 22 febbraio 2011, art. 2, co. 1, lett. a).

¹⁹ Cfr. GIOVANNI PAOLO II, N. CCCLV – *Legge sulla tutela dei beni culturali*, 25 luglio 2001, artt. 7, co. 1; 14, co. 3-4; 21.

edicate Evangelium (artt. 220, 244). Ne risulta peraltro confermato che tutta l'attività negoziale necessaria all'acquisizione di tali dotazioni e servizi, anche per la Santa Sede e i dicasteri della Curia Romana, sarà sottoposta alla normativa vaticana sui contratti pubblici e alla giurisdizione degli organi giudiziari dello Stato.²⁰

5. LA FUNZIONE GIUDIZIARIA

Quanto al Titolo IV, dedicato alla *Funzione giudiziaria*, esso si riduce a due soli articoli (artt. 21-22). In essi, dopo l'affermazione di principio che tale funzione «è esercitata, in nome del Sommo Pontefice, dagli organi costituiti secondo l'ordinamento giudiziario», da un lato si confermano alcune tradizionali facoltà riservate al Pontefice in materia (in qualsiasi causa il potere di «deferirne l'istruttoria e la decisione ad una particolare istanza con esclusione di ogni altro gravame» e la concessione di amnistie, indulti, grazie e commutazione di pene), dall'altro vengono enunciati alcuni principi generali che il giudice deve osservare nell'applicare la legge e nel comminare la pena nelle cause penali e si introducono, anche se in termini forse troppo generici, alcuni principi fondamentali del processo («l'imparzialità del giudice, il diritto di difesa e il contraddittorio delle parti»).

Altrettanto rilevanti in materia appaiono peraltro le disposizioni della precedente Legge Fondamentale non riproposte nella nuova, ossia quelle sui ricorsi gerarchici e sul loro carattere preclusivo dell'azione giudiziaria (art. 17) e quella sulla competenza dell'Ufficio del Lavoro della Sede Apostolica (ULSA) in materia di controversie di lavoro tra i dipendenti dello Stato e l'Amministrazione (art. 18).²¹

²⁰ Cfr. FRANCESCO, *Lettera Apostolica in forma di "Motu Proprio" sulla trasparenza, controllo e concorrenza nelle procedure di aggiudicazione dei contratti pubblici della Santa Sede e dello Stato della Città del Vaticano*, 01-06-2020 (in <https://press.vatican.va/content/salastampa/it/bollettino/pubblico/2020/06/01/0315/00703.html>), che prevede di «fissare i principi generali e delineare una procedura unica in materia, attraverso un corpus normativo valido per i diversi Enti della Curia Romana, per le Istituzioni amministrativamente collegate alla Santa Sede, per il Governatorato dello Stato, nonché per le altre persone giuridiche canoniche pubbliche specificatamente individuate», ciò che giustifica «l'estensione della giurisdizione degli organi giudiziari dello Stato della Città del Vaticano, ai quali è attribuita la competenza a conoscere le eventuali controversie anche qualora esse riguardino Enti della Curia Romana, salva la competenza del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica in caso di conflitto di attribuzione».

²¹ «1. Le controversie relative al rapporto di lavoro tra i dipendenti dello Stato e l'Amministrazione sono di competenza dell'Ufficio del Lavoro della Sede Apostolica, a norma del proprio Statuto. - 2. I ricorsi avverso i provvedimenti disciplinari disposti nei confronti dei dipendenti dello Stato possono essere proposti dinanzi alla Corte d'appello, secondo le norme proprie» (art. 18, Legge fondamentale del 2000). Sull'ULSA e sulla sua origine e funzioni, cfr. J. I. ARRIETA, *Corso di diritto vaticano*, cit., p. 305 ss.

A questo riguardo va pure osservato come dalla nuova Legge Fondamentale sorgano alcuni problemi di coordinamento con la più recente Legge sul Governo dello Stato emanata da papa Francesco nel 2018,²² che prevede una serie di rinvii e richiami alla vecchia Legge Fondamentale del 2000, oggi da ritenersi abrogata e sostituita «integralmente» dalla nuova (art. 24). Da tale situazione potrebbero emergere alcune apparenti anomalie normative in grado di generare incertezza nell'applicazione della nuova normativa.

Tra questi fattori di incertezza si può annoverare l'apparente – ma non dichiarata – scomparsa dell'ULSA, organismo previsto nella Legge fondamentale del 2000 ma non più richiamato nella nuova, la quale non fornisce peraltro alcuna disposizione transitoria per le pratiche pendenti e il personale ivi impiegato. La Legge sul Governo dello Stato prevede invece espressamente, e sembrerebbero pertanto da ritenersi confermati, il ricorso gerarchico per l'impugnazione degli atti amministrativi e l'esclusiva competenza dell'autorità giudiziaria per le impugnazioni degli atti amministrativi finalizzate ad ottenere il risarcimento dei danni (art. 32), senza però ribadire – come invece previsto nella Legge fondamentale del 2000 – il carattere preclusivo del ricorso gerarchico rispetto all'azione giudiziaria.

6. L'ESTROMISSIONE DELLA SEGRETERIA DI STATO DAL GOVERNO DELLO STATO E LE SUE IMPLICAZIONI

In relazione al sistema di governo dello Stato, che risulta l'oggetto specifico della Legge fondamentale, la principale e più rilevante novità che emerge dal nuovo testo è, come già osservato, il sostanziale svuotamento del ruolo della Segreteria di Stato a fronte di un significativo rafforzamento dei poteri del Governatorato e del suo Presidente.

Con ciò sostanzialmente scompare il ruolo di coordinamento stabile tra la Santa Sede e lo Stato della Città del Vaticano proprio della Segreteria di Stato. Da ciò deriva, insieme ad altre disposizioni che valorizzano il ruolo del Governatorato, una più netta distinzione e separazione di ruoli tra i due apparati, Stato vaticano e Santa Sede, in particolare la Curia Romana, destinati quindi a procedere separatamente.

Questa riforma sembra indicare la volontà del Pontefice di governare entrambi senza alcuna mediazione di altri organismi, forse nel timore che essi possano compromettere la fedele attuazione delle sue decisioni. Il potenziale

²² In argomento, cfr. J. I. ARRIETA, *L'organizzazione del potere esecutivo nello Stato della Città del Vaticano*, in *Annali di diritto vaticano* 2019, a cura di G. Dalla Torre, G. P. Milano, Città del Vaticano Libreria Editrice Vaticana, 2019, p. 5 ss.; V. BUONOMO, *Annotazioni sulla nuova legge sul governo dello Stato della Città del Vaticano*, «Ius Ecclesiae» 2 (2019), p. 647 ss.; A. SARAIS, *Nuova legge sul Governo dello Stato della Città del Vaticano: prime osservazioni*, «Archivio Giuridico "Filippo Serafini"», 3, 2019, pp. 611 ss.

rischio, insito in questo *modus procedendi*, è che le due realtà inizino a procedere separatamente, quasi isolate l'una dall'altra mentre l'una è al servizio dell'altra, avendo come unica e possibile figura di coordinamento il Papa, il quale, preso da mille incombenze e chiamato poi a risolvere ogni questione di competenza anche minuta, sarà costretto a delegare in via generale o ad affidarsi volta per volta a suoi uomini di fiducia, destinati peraltro a restare nell'ombra.

Si tratta di una forma di governo che si può ormai definire tipica dell'attuale Pontefice, da lui adottata anche nella riforma della Curia Romana²³ e in quella più recente del Vicariato di Roma,²⁴ caratterizzata da una forte moltiplicazione dei controlli, facenti capo per lo più direttamente a lui stesso, e dall'esautoramento delle figure apicali delle relative amministrazioni, operanti con potestà vicaria in suo nome, mediante la sottrazione ad esse di rilevanti competenze e il loro affidamento ad altri soggetti a lui direttamente sottoposti, con conseguente frammentazione delle competenze e possibile de-responsabilizzazione dei funzionari nell'esercizio delle relative funzioni.

Come noto, la precedente Legge fondamentale traduceva la scelta di Giovanni Paolo II di concentrarsi sul suo ruolo di pastore della Chiesa universale e, nei primi anni del suo pontificato, sulla questione polacca, affidando pertanto il governo dello Stato vaticano al cardinale Casaroli, suo Segretario di Stato,²⁵ e i rapporti con lo Stato italiano alla Conferenza Episcopale Italiana e al suo Presidente, da lui stesso nominato.²⁶ La nuova Legge sembra attuare, sotto questo profilo, un ritorno al passato, nel senso che già la prima Legge fondamentale, quella emanata il 7 giugno 1929 da papa Pio XI, delegava quasi interamente il governo dello Stato alla figura del Governatore, cui il Pontefice si era riservato di delegare anche l'esercizio della potestà legislativa per determinate materie e per singoli oggetti (art. 5, co. 1), senza alcun coinvolgimento della Segreteria di Stato, cui era affidata in via strumentale solo la rappresentanza dello Stato nei rapporti internazionali, riservata al Pontefice (art. 3).

²³ Cfr. FRANCESCO, cost. ap. *Praedicate Evangelium* sulla Curia Romana e il suo servizio alla Chiesa nel mondo, cit.

²⁴ Cfr. FRANCESCO, cost. ap. *In Ecclesiarum communione* circa l'ordinamento del Vicariato di Roma, 6 gennaio 2023, in www.vatican.va.

²⁵ Cfr. G. DALLA TORRE, *L'ordinamento costituzionale vaticano nel suo sviluppo storico*, cit., p. 502, che ricorda come con chirografo *Le sollecitudini crescenti* del 6 aprile 1984 venne conferito alto e speciale mandato al cardinale Segretario di Stato di rappresentare il Pontefice nel governo civile dello Stato vaticano e di esercitare i poteri inerenti alla sovranità temporale in luogo del Pontefice medesimo, riferendo a questi nei casi di particolare importanza.

²⁶ Sul ruolo della Conferenza Episcopale Italiana come nuovo protagonista nei rapporti con lo Stato italiano, come previsto nell'Accordo di revisione concordataria dell'11 febbraio 1984, cfr. M. RIVELLA, *Italia*, in *Le Conferenze episcopali in Europa. Un nuovo attore delle relazioni tra Stati e Chiesa cattolica*, a cura di S. Cogliervina, Milano, Vita e Pensiero, 2010, p. 19 ss.

La situazione attuale è però molto diversa da quella del 1929, quando lo Stato vaticano aveva – e mantenne per molti decenni – una mera funzione di salvaguardia e tutela dell'indipendenza della Santa Sede nei confronti dello Stato italiano, in una condizione di sostanziale isolamento rispetto alla comunità internazionale. Oggi il piccolo Stato vaticano adempie invece ad una funzione, assai più complessa e articolata, di servizio e supporto alla missione – divenuta davvero universale – della Santa Sede nel mondo, dilatatasi ben oltre le barriere storiche e confessionali che ne avevano delimitato per secoli la sfera d'azione ai soli paesi cattolici e che l'ha portata oggi ad essere una delle principali protagoniste e *player* nella politica internazionale con le sue molteplici e significative iniziative di pace, di riconciliazione tra i popoli e di dialogo tra culture e religioni diverse, peraltro fortemente rilanciate nell'attuale pontificato.²⁷ In questo contesto un costante e stabile coordinamento tra i due apparati – Stato vaticano e Santa Sede – potrebbe forse risultare ancora utile.

7. LA PIENEZZA DI POTERI DEL PONTEFICE: SIGNIFICATO DELLA FORMULA E SUOI LIMITI

Dopo avere esaminato il contenuto della nuova Legge fondamentale, occorre collocarla nell'ambito del sistema, allargando lo sguardo per coglierne l'effettivo significato e le implicazioni nell'ordinamento vaticano.

In questa prospettiva si può osservare che la nuova Legge Fondamentale, al pari delle due precedenti, si concentra sulla forma di governo dello Stato vaticano e sui suoi organi costituzionali, sul modello delle costituzioni brevi di tradizione ottocentesca. La forma di Stato, ossia il rapporto tra governati e governanti, emerge piuttosto da altre disposizioni che integrano oggi sul piano costituzionale la Legge fondamentale, in particolare quelle derivanti dai molteplici ed esigenti impegni contratti negli ultimi anni a livello internazionale dalla Santa Sede a nome e per conto dello Stato vaticano. Impegni che, nella misura in cui risultano da Trattati e Accordi sottoscritti e ratificati dalla Santa Sede, costituiscono una fonte primaria dell'ordinamento vaticano, cui lo stesso è tenuto ad adeguarsi, come prevede espressamente la Legge vaticana sulle fonti del diritto (2008), emanata – come la Legge fondamentale – direttamente dal Pontefice.²⁸

²⁷ In argomento, cfr. P. CAVANA, *La bilateralità nella Chiesa di papa Francesco*, «Quad. dir. pol. eccl.», 1 (2023), p. 255 ss.; P. FERRARA, *La politica estera della Santa Sede da Benedetto XVI a Francesco*, ivi, p. 291 ss.

²⁸ BENEDETTO XVI, *N. LXXI – Legge sulle fonti del diritto*, 1° ottobre 2008, cit.: «L'ordinamento giuridico vaticano si conforma alle norme di diritto internazionale generale e a quelle derivanti da trattati e altri accordi di cui la Santa Sede è parte, salvo quanto prescritto al n. 1» (art. 1, co. 4).

Alla luce di questi molteplici impegni, ai quali lo Stato vaticano ha liberamente aderito per consentire il suo pieno inserimento nella comunità internazionale, e che costituiscono oggi altrettanti vincoli di diritto interno posti ai suoi organi di governo, dal cui rispetto dipende la credibilità della stessa missione della Santa Sede nel mondo, va osservato innanzitutto che risulta in concreto fortemente ridimensionata la stessa «pienezza della potestà di governo» del Sommo Pontefice come sovrano dello Stato della Città del Vaticano, espressamente riaffermata nell'art. 1 della Legge.

Si tratta di una espressione solenne cui non corrisponde più una vera sostanza, il retaggio storico di un passato nel quale con essa si indicava la sovranità come attributo personale e potere assoluto del suo titolare, sciolto dall'osservanza di norme ad esso superiori (*legibus absolutus*), ma che appare oggi un concetto in larga parte superato, non solo nelle democrazie occidentali ma a livello universale per effetto della globalizzazione e della necessaria interdipendenza che lega ogni singolo Stato alla più ampia comunità internazionale. Per quanto concerne lo Stato vaticano, essa oggi deve fare i conti con i molteplici vincoli di diritto internazionale contratti negli ultimi anni, cui deve conformarsi l'ordinamento vaticano e che limitano necessariamente lo stesso potere degli organi di governo dello Stato, tanto più in quanto esso ha accettato, come vedremo, di sottoporsi a tal fine anche alla giurisdizione di un organismo esterno, ossia la Corte di giustizia dell'Unione europea.

Del resto già la dottrina canonistica più avveduta non aveva mancato di rilevare come l'asserita assolutezza dei poteri del Pontefice come sovrano dello Stato vaticano appare limitata, oltre che dalle norme del Trattato lateranense, dal diritto (divino) naturale, che egli stesso è tenuto ad osservare e che forma parte inscindibile dell'ordinamento canonico, cui deve ispirarsi quello vaticano. E di esso fanno parte quei diritti umani enunciati dalla dottrina sociale della Chiesa in quanto corrispondenti alla concezione creaturale della persona umana propria della tradizione cristiana.²⁹

8. VINCOLI DI DIRITTO INTERNAZIONALE E FORMA DI STATO

Tra i vincoli di diritto internazionale assunti negli ultimi anni dal piccolo Stato vaticano, destinati a ridimensionare fortemente la stessa pienezza di poteri del Pontefice come sovrano dello Stato, sono da ricordare almeno i seguenti:

- la *Convenzione monetaria* del 2009 stipulata dalla Santa Sede con l'Unione Europea, con la quale lo Stato vaticano si è impegnato «ad adottare tutte le misure appropriate, mediante il recepimento diretto o azioni equivalenti,

²⁹ In argomento, cfr. G. DALLA TORRE, *Appunti sulla forma di Stato della Città del Vaticano*, in *Studi in onore di Carlo Gullo*, vol. I, Roma, Libreria Editrice Vaticana, 2017, spec. p. 149 ss.

per attuare gli atti giuridici e le norme UE elencati nell'allegato alla presente convenzione, in materia di: a) banconote e monete in euro; b) prevenzione del riciclaggio di denaro, della frode e della falsificazione di mezzi di pagamento in contante e diversi dal contante, medaglie e gettoni e i requisiti in materia di comunicazione statistica» (art. 8). Come noto, l'attuazione di questi impegni sul piano internazionale ha già comportato l'adozione in tempi brevi di una serie di profonde riforme della *governance* finanziaria della Santa Sede e della legislazione penale dello Stato, incidendo anche sulla giurisdizione dei giudici vaticani.³⁰

- la *Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, che non risulta direttamente sottoscritta dalla Santa Sede ma che compare oggi tra i documenti espressamente richiamati nel primo degli allegati alla Convenzione monetaria come suo fondamentale criterio di interpretazione e applicazione. Il riferimento è alla Direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 2005, che al termine dell'elenco dei "considerando" recita: «La presente direttiva rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi riconosciuti in particolare dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Nessuna disposizione della presente direttiva dovrebbe essere interpretata o applicata in modo incompatibile con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo» (n. 48). Pertanto, nella misura in cui la Convenzione monetaria richiede allo Stato della Città del Vaticano l'attuazione di tale Direttiva, questa dovrebbe avvenire – cioè la sua interpretazione e applicazione – in modo non incompatibile con i principi della CEDU.³¹

Come noto, sulla corretta attuazione della Convenzione monetaria e dei suoi allegati è chiamato a vigilare il Comitato misto (art. 11) e, in caso di controversie non risolubili in quella sede, la giurisdizione esclusiva spetta alla Corte di giustizia dell'Unione europea, cui possono ricorrere entrambe le parti (art. 10). Tuttavia la Convenzione monetaria e i suoi allegati, che ricomprendono l'impegno ad attuarli in modo non incompatibile con la Convenzione europea, sono già pienamente in vigore ed efficaci nell'ordinamento interno vaticano in forza dell'art. 1, co. 4, della Legge sulle fonti del diritto.

In sostanza la Convenzione monetaria, attraverso l'impegno formalmente assunto dallo Stato vaticano a dare attuazione ai suoi allegati, tende a produrre effetti non solo sul piano della specifica legislazione monetaria e finanziaria e della connessa normativa penale, ma in termini più ampi, avviando

³⁰ Per approfondimenti, cfr. M. LUGATO, *Lo Stato della Città del Vaticano e l'Unione europea*, in *Santa Sede e Stato della Città del Vaticano nel nuovo contesto internazionale (1929-2019)*, a cura di M. Carnì, Roma, Edizioni Studium, 2019, p. 129 ss.

³¹ Sulla rilevanza già assunta dai Trattati internazionali ratificati dall'Italia nell'ordinamento vaticano per effetto dei numerosi rinvii ivi previsti in determinate materie alla legislazione italiana vigente, G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto vaticano*, cit., pp. 67-68.

un processo complessivo di necessario adeguamento dell'ordinamento vaticano non solo ai principi di *governance* finanziaria ma anche di rispetto dei diritti umani e delle specifiche modalità e procedure necessarie per la loro effettiva tutela richieste dalla Convenzione europea (per es. l'art. 6 in materia di «giusto processo»), quanto meno nell'ambito della sfera di applicazione della stessa Convenzione monetaria;³²

- la più recente *Convenzione ONU contro il crimine transnazionale organizzato*, ratificata in data 25 gennaio 2012 dalla Santa Sede anche in nome e per conto dello Stato della Città del Vaticano, con la quale la Santa Sede ha espressamente riconosciuto che la protezione e il rafforzamento dei valori di fratellanza, giustizia e pace tra le persone e i popoli, perseguiti dalla Convenzione e condivisi dalla Santa Sede, richiedono «*the primacy of the rule of law and respect for human rights*»,³³ impegnandosi quindi a rispettarli anche a nome dello Stato vaticano.

Quanto alla riserva espressa nella Legge vaticana sulle fonti del diritto (art. 1, co. 4), che fa salva la necessaria non contrarietà delle norme di diritto internazionale generale e pattizio all'ordinamento canonico, essa non osta in alcun modo alla piena efficacia nell'ordinamento vaticano dei principi della

³² A tale proposito va menzionata anche la Direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2015, pure espressamente richiamata tra gli allegati della Convenzione monetaria e successivamente integrata, che, in materia di «*Politiche per i paesi terzi*» (sezione III), prevede: «Allo scopo di proteggere il corretto funzionamento del mercato interno, sono individuate le giurisdizioni dei paesi terzi con carenze strategiche nei rispettivi regimi nazionali di AML/CFT [Anti Money Laundering/Countering the Financing of Terrorism] che pongono minacce significative al sistema finanziario dell'Unione («paesi terzi ad alto rischio»)» (art. 9, comma 1). Spetta poi alla Commissione «il potere di adottare atti delegati a norma dell'articolo 64 riguardo all'individuazione dei paesi terzi ad alto rischio, tenendo conto delle carenze strategiche, in particolare nei seguenti ambiti: a) il quadro giuridico e istituzionale AML/CFT del paese terzo, segnatamente: [...] i) la perseguibilità penale del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo; [...]; b) i poteri e le procedure di cui dispongono le autorità competenti del paese terzo ai fini della lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, incluse sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive nonché la prassi del paese terzo nel campo della cooperazione e dello scambio di informazioni con le autorità competenti degli Stati membri; c) l'efficacia del sistema AML/CFT del paese terzo per contrastare i rischi di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo» (art. 9, co. 2).

³³ «By acceding to this Convention, the Holy See intends to contribute and to give its moral support to the global prevention, repression and prosecution of transnational organized crime and to the protection of victims of such crimes. In conformity with its own nature, its mission, and the particular character of Vatican City State, the Holy See upholds the values of brotherhood, justice and peace between persons and peoples, whose protection and strengthening require the *primacy of the rule of law and respect for human rights*, and it reaffirms that instruments of criminal and judicial cooperation constitute effective safeguards in the face of criminal activities that jeopardize human dignity and peace» (*Ratifica e adesione della Santa Sede alla Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale*, 25 gennaio 2012, in <https://press.vatican.va/content/salastampa/it>).

Convenzione europea dei diritti dell'uomo, quanto meno nell'ambito della sfera di applicazione della Convenzione monetaria, e della Convenzione ONU sopra richiamata. Infatti entrambe, quanto meno nella formulazione dei diritti ivi previsti, e pur tenendo conto delle peculiarità dello Stato vaticano, corrispondono a principi di civiltà giuridica avanzata largamente recepiti e sostenuti dal magistero dei pontefici e dalla Santa Sede, come attestato già dall'*Atto finale* di Helsinki (1 agosto 1975), sottoscritto dalla Santa Sede, in particolare il § VII, che impegna gli Stati partecipanti al rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali enunciati nella *Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo*.³⁴

Nemmeno osta all'applicazione nell'ordinamento vaticano dei principi di tali Convenzioni, quanto meno di quelli garantistici posti a tutela dei diritti e delle libertà fondamentali, il principio canonistico «*Prima Sedes a nemine iudicatur*» (can. 1404, cic), in quanto esso è enunciato e vale solo nell'ambito dell'ordinamento canonico, ossia nell'ambito delle prerogative spirituali e disciplinari, divinamente fondate, proprie del Pontefice in quanto capo della Chiesa cattolica e successore di Pietro, sulla base del mandato conferito da Cristo (cfr. can. 331 cic),³⁵ non certo in quanto sovrano temporale dello Stato della Città del Vaticano, titolo di carattere meramente storico e umano derivante dal Trattato lateranense.

9. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE: LO STATO VATICANO COME STATO DI DIRITTO E LE SUE GARANZIE

Alla luce di questi impegni assunti a livello internazionale, il cui rispetto si traduce in concreti vincoli posti all'azione di governo dei suoi organi costituzionali, si dovrà d'ora in poi quanto meno distinguere, anche in relazione allo Stato vaticano, tra forma di governo, di tipo monarchica elettiva,³⁶ e forma di Stato, che si avvia ad assumere i caratteri propri di uno Stato di diritto informato al rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ovviamente da intendersi sulla base della concezione della persona umana e dei suoi diritti enunciati nella dottrina sociale della Chiesa.³⁷

³⁴ L'Atto finale di Helsinki prevede altresì che «gli Stati partecipanti adempiono in buona fede i loro obblighi di diritto internazionale, sia quelli derivanti dai principi e dalle norme di diritto internazionale generalmente riconosciuti, sia quelli derivanti dai trattati e altri accordi, conformi al diritto internazionale, di cui essi sono parti» (§ x).

³⁵ Cfr. L. CHIAPPETTA, *Il Codice di diritto canonico. Commento giuridico-pastorale*. vol. 3. *Libro VII e Indice Analitico*, a cura di F. Catozzella, A. Catta, C. Izzi, L. Sabbarese, Bologna, Edizioni Dehoniane, 2011³, p. 10, per il quale quella di cui al can. 1404 CIC «è una prerogativa che spetta *iure divino* al Romano Pontefice, in forza del primato di giurisdizione che egli possiede ed esercita su tutta la Chiesa».

³⁶ Cfr. F. CLEMENTI, *Città del Vaticano*, cit., p. 75.

³⁷ Cfr. G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto vaticano*, cit., pp. 55-56, per il quale lo Stato va-

Infatti, pur in assenza di una costituzione in senso formale, come già nel Regno Unito o in Israele, lo Stato vaticano risulta oggi vincolato *ex iure proprio* al rispetto di trattati internazionali, cui esso ha aderito, che configurano il rapporto tra governati e governanti – tratto caratterizzante del suo assetto costituzionale in senso materiale – sulla base del prioritario rispetto del principio dello Stato di diritto e dei diritti umani, che implicano tra l'altro la separazione del potere giudiziario, cui è affidata la garanzia effettiva di tali diritti, rispetto agli altri poteri dello Stato.³⁸

Ne era ben consapevole Benedetto XVI, principale artefice di questa svolta impressa all'assetto istituzionale del piccolo Stato, il quale, in relazione al processo promosso e già concluso nei confronti del suo cameriere personale, che aveva trafugato un gran quantità di documenti dalla sua abitazione nel palazzo apostolico, ebbe a dichiarare: «Per me era importante che proprio in Vaticano fosse garantita l'indipendenza della giustizia, che il monarca non dicesse: adesso me ne occupo io. In uno Stato di diritto la giustizia deve fare il suo corso. Il monarca, poi, può concedere la grazia. Ma questa è un'altra storia».³⁹

Sotto questo profilo si può forse cogliere una qualche discontinuità tra papa Benedetto e papa Francesco, più interventista in materia, ma gli impegni contratti sul piano internazionale dallo Stato vaticano durante il pontificato del primo sono stati confermati dal secondo e non mancheranno di produrre i propri effetti nell'ordinamento.

L'evoluzione sopra descritta della forma di Stato vaticano, alla luce della quale va interpretata anche la sua nuova Legge fondamentale, è dunque l'esito di un complesso processo di riforma tuttora in corso, di cui forse non si ha ancora piena consapevolezza all'interno dello Stato e dei suoi appa-

tano «non è né uno Stato teocratico, né tanto meno uno Stato ierocratico; è nient'altro che uno Stato cattolico», non nel senso che tale espressione ha storicamente avuto, ovvero quella di uno Stato confessionista che riconosceva quella cattolica come propria religione ufficiale con conseguente intolleranza – o mera tolleranza – verso le altre religioni, ma nel senso di «uno Stato il quale, nel suo agire politico e nel suo diritto, tende ad uniformarsi agli insegnamenti della Chiesa sulle realtà temporali e sul loro reggimento».

³⁸ L'affermazione congiunta dei principi dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani indica che la prima nozione è da intendersi oggi non più solo con riferimento al potere esecutivo, ossia come primato della legge sull'amministrazione pubblica (Stato di diritto amministrativo), ma con riferimento anche agli altri poteri dello Stato, tra cui quello legislativo, il quale incontra oggi un limite nel rispetto dei diritti umani (Stato di diritto costituzionale) come enunciati e tutelati in un testo costituzionale interno (cfr. R. BIN, *Lo Stato di diritto*, Bologna, il Mulino, 2017²) ovvero, come sempre più di frequente accade, per effetto dell'adesione del singolo Stato a Convenzioni internazionali sui diritti umani (cfr. A. CASSESE, *I diritti umani oggi*, Roma-Bari, Laterza, 2015), come avvenuto di recente con lo Stato vaticano.

³⁹ BENEDETTO XVI, *Ultime conversazioni*, a cura di P. Seewald, traduzione italiana di C. Galli, Milano, Garzanti, 2016, p. 213.

ti di governo, per cui oggi si potrebbe parlare di una fase di transizione tra il vecchio modello formalmente assolutista, derivante dal passato, e quello più garantista emergente dalle più recenti riforme. Un simile esito appare tuttavia inevitabile nell'ambito del progressivo inserimento in forma stabile del piccolo Stato del papa all'interno del quadro normativo ed istituzionale dell'Unione europea, che rappresenta oggi una condizione imprescindibile per la sua partecipazione a pieno titolo alla comunità internazionale e per la sua permanenza in essa, premessa indispensabile per l'adempimento della sua alta missione nel mondo contemporaneo.

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

- ARRIETA, J. I., *Corso di diritto vaticano*, Roma, EDUSC, 2021.
- ARRIETA, J. I., *La nuova Legge fondamentale dello Stato della Città del Vaticano*, «Ius Ecclesiae» 1 (2001), pp. 250-257.
- CAMMEO, F., *Ordinamento giuridico dello Stato della Città del Vaticano. Ristampa anastatica dell'edizione del 1932*, Roma, Libreria Editrice Vaticana, 2005.
- CARDIA, C., *La nuova Legge Fondamentale dello Stato della Città del Vaticano. Il rapporto tra potestà legislativa e potestà esecutiva*, «Ius Ecclesiae» 2 (2001), pp. 311-346.
- CAVANA, P., *Le aree extraterritoriali previste dal Trattato lateranense tra Santa Sede, Italia e Stato della Città del Vaticano*, «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», Rivista telematica (<https://www.statoechiese.it>), 12 (2023), pp. 1-25.
- CLEMENTI, F., *Città del Vaticano*, Bologna, il Mulino, 2019.
- CORBELLINI, G., *La Legge Fondamentale e la struttura del Governatorato*, «Ius Ecclesiae» 2 (2001), pp. 369-387.
- DALLA TORRE, G., *Appunti sulla forma di Stato della Città del Vaticano*, in *Studi in onore di Carlo Gullo*, vol. I, Roma, Libreria Editrice Vaticana, 2017, pp. 145-160.
- DALLA TORRE, G., *L'attività giudiziale nello Stato della Città del Vaticano e la Legge Fondamentale*, «Ius Ecclesiae» 2 (2001), pp. 347-367.
- DALLA TORRE, G., *L' "extraterritorialità" nel Trattato del Laterano*, Torino, Giappichelli, 2016.
- DALLA TORRE, G., *Lezioni di diritto vaticano*, Torino, Giappichelli, 2020².
- D'AVACK, P. A., *Vaticano e Santa Sede*, a cura di C. Cardia, Bologna, il Mulino, 1994.
- LO CASTRO, G., *La Legge Fondamentale nella pubblicistica contemporanea*, «Ius Ecclesiae» 2 (2001), pp. 303-310.
- MIGLIORE, C., *I motivi della revisione della Legge Fondamentale*, «Ius Ecclesiae» 2 (2001), pp. 293-301.
- Santa Sede e Stato della Città del Vaticano nel nuovo contesto internazionale (1929-2019)*, a cura di M. Carnì, Roma, Edizioni Studium, 2019.