

TESI GREGORIANA
Serie Diritto Canonico

PIERO GALLO

RAPPORTI TRA DIRITTO CANONICO, DIRITTO VATICANO E CURIA ROMANA

Le recenti riforme adottate dalla Santa Sede
in materia penale ed economico-finanziaria



Roma 2020

Vidimus et approbamus ad normam Statutorum Universitatis

Romae, ex Pontificia Universitate Gregoriana
die 13 mensis decembris anni 2019

Prof. Gianfranco Ghirlanda
Prof. Ulrich Rhode

Direttore di Collana: P. Janusz Piotr Kowal, SJ

Impaginazione a cura dell'Autore

© 2020 Gregorian & Biblical Press
Piazza della Pilotta, 4 - 00187 Rome, Italy
www.gbpress.org - books@biblicum.com

ISBN 978-88-7839-437-7

INTRODUZIONE

La partecipazione della Santa Sede ai processi di cooperazione internazionale e la ratifica di convenzioni di largo respiro (nelle diverse materie di volta in volta interessate: contrasto al riciclaggio, finanziamento al terrorismo, traffico di stupefacenti, etc.) hanno determinato la necessità di una complessa ed articolata attività normativa di recepimento all'interno dell'ordinamento dello SCV. A differenza degli ordinamenti statali ordinari, tuttavia, il sistema istituzionale «duale», risultante dalla combinazione tra la Santa Sede e lo Stato della Città del Vaticano, implica una situazione assolutamente peculiare, priva di qualunque analogia.

I due soggetti giuridici, infatti, benché strettamente connessi fra di loro, sono però distinti e danno vita ad una duplicità di ordinamenti giuridici: il diritto canonico, da un lato, con particolare riferimento a quello che disciplina la Curia Romana e gli enti strettamente dipendenti da essa; e il diritto vaticano, dall'altro, che ha tutte le caratteristiche di un diritto statale, avente natura temporale e non spirituale.

Le relazioni tra i due ordinamenti riflettono la specificità e la peculiarità delle relazioni degli enti di riferimento e mettono in luce il vincolo genetico di strumentalità e di servizio del diritto vaticano (e dello SCV in genere) rispetto all'ordinamento canonico e alla Santa Sede.

L'adozione delle misure normative ed istituzionali richieste dai diversi accordi internazionali ratificati nel corso del tempo, volte all'adempimento degli obblighi assunti con gli altri Stati e con i diversi organismi internazionali, costituisce occasione per una più approfondita definizione dei rapporti correnti tra l'ordinamento vaticano e la Curia Romana, nonché per mettere alla prova gli schemi e le linee di pensiero che costituiscono il tratto più peculiare di questa relazione.

Nello stipulare le convenzioni internazionali (*«anche in nome e per conto dello Stato della Città del Vaticano»*), secondo l'espressione in uso nelle formule di ratifica) la Santa Sede infatti assume obblighi il cui

adempimento postula e richiede istituzioni e strutture (quali organismi di vigilanza, di polizia giudiziaria, un diritto penale coercitivo, sanzioni amministrative personali e patrimoniali, misure di cooperazione tra gli Stati, etc.) di cui essa è tradizionalmente priva, perché dissonanti rispetto alla funzione spirituale propria e caratteristica della Sede Apostolica.

L'attuazione delle convenzioni in seno alla Sede Apostolica è inoltre problematica anche per effetto della collocazione geografica dei propri Organismi, solo alcuni dei quali sono situati nello SCV, mentre la maggior parte di essi (si pensi a molti Dicasteri ed alle nunziature apostoliche) sono invece situati in zone extraterritoriali (ovvero in territori di Stati esteri rispetto ai quali sussistono però le garanzie proprie del diritto internazionale), con conseguente concorrenza di regimi giuridici applicabili in dette zone.

Il problema di come ottemperare all'esigenza di adeguamento posta alla Curia Romana dagli obblighi internazionali è sorto piuttosto di recente e la soluzione che si è inteso coltivare consiste: 1) nell'adottare le misure prescritte dal diritto internazionale all'interno del diritto vaticano e 2) nell'estendere l'applicazione del diritto vaticano anche agli organismi della Curia Romana.

Ciò, tuttavia, ha di fatto implicato diversi problemi tecnici di coordinamento tra le fonti di diritto canonico, che disciplinano la Curia Romana, e le fonti di diritto vaticano, cui si aggiungono problemi di ordine teorico; primo fra tutti la domanda se una tale estensione del diritto vaticano sia conforme alla natura funzionale e strumentale rispetto al diritto canonico, cui compete la disciplina concernente la Curia Romana. Queste prospettive teoriche e di principio meritano di essere ponderate e, se del caso, anche rivisitate, al fine di conservare l'originaria finalità di servizio e accessoria del diritto vaticano e dello SCV nei confronti, rispettivamente, del diritto canonico e della Santa Sede.

Non mancano del resto nemmeno aporie nel sistema, che non necessariamente devono essere risolte e che tuttavia meritano di essere evidenziate, al fine di essere meglio comprese e correttamente affrontate.

Lo studio che segue è anzitutto di ricerca e di riflessione su questi aspetti, al fine di offrire le basi pratiche e teoriche di questa attività normativa posta in essere dalla Santa Sede e dallo SCV. Le riflessioni che seguono, inoltre, offrono lo spunto anche per una riconsiderazione globale dello stesso diritto vaticano, della sua natura e delle sue finalità; considerazioni che, *mutatis mutandis*, potranno riproporsi anche in riferimento alle funzioni ed al ruolo dello SCV nei confronti della Santa Sede.

In ordine allo stato della questione ad oggi non sono molti gli studi che abbiano assunto questo specifico oggetto di riflessione, il più delle volte esaminato come appendice di approfondimenti concernenti l'una o l'altra novità della legislazione vaticana, ma senza direttamente affrontare il problema dei rapporti tra l'ordinamento canonico e l'ordinamento vaticano da questa angolatura. Il presente studio intende pertanto colmare questa lacuna, posto che questo tipo di assetto della relazione corrente tra la Santa Sede e lo SCV può considerarsi inaugurato dal Papa Benedetto XVI con il *Motu proprio* del 30 dicembre 2010 *per la prevenzione e il contrasto delle attività illegali in campo finanziario e monetario*¹ ed è quindi prossimo al decennio.

¹ Cf. BENEDETTO XVI, M.p. *La Sede Apostolica*, 30 dicembre 2010, *AAS* 103 (2011) 7-8.

CAPITOLO I

Santa Sede e Stato della Città del Vaticano: distinzione di soggetti e legame istituzionale e giuridico

1. La creazione dello SCV

1.1 La conquista dello Stato Pontificio

A seguito dello scoppio della guerra franco-prussiana nel luglio del 1870 il contingente delle truppe francesi a protezione del Pontefice venne ritirato da Roma. Immediatamente dopo la sconfitta di Napoleone III a Sedan il 1° settembre 1870 e dopo un ultimo rifiuto di Pio IX di permettere l'occupazione pacifica della città, i bersaglieri italiani entrarono in Roma attraverso la breccia di Porta Pia, il 20 settembre dello stesso anno. Il 2 ottobre 1870 un plebiscito popolare si esprime per l'annessione e con il decreto legge 9 ottobre 1870, n. 5903, approvato con la successiva legge 31 dicembre 1870, n. 6165, «Roma e la Provincia romana» furono annesse al Regno d'Italia. Il papato perdeva quindi anche l'intero territorio dell'Urbe, benché questo esito non fosse stato inizialmente previsto¹.

¹ Riferisce in proposito F. CAMMEO, *Ordinamento giuridico*, 13, che: «Nel 1870, secondo le primitive intenzioni del Governo Italiano, al momento in cui fu occupata colle armi la Provincia e la Città di Roma, la occupazione non doveva essere totale. Doveva restare come Stato Pontificio sotto la sovranità del Sommo Pontefice la Città Leonina, ossia il quartiere di là di Ponte S. Angelo detto anche "Borgo". Ciò era detto nelle istruzioni in data 8 settembre 1870 del ministro Lanza al conte Ponza di San Martino, inviato prima della spedizione militare al Sommo Pontefice.

Altrettanto era stato per l'innanzi comunicato alle Potenze straniere dal ministro Visconti-Venosta in un Memorandum allegato ad una circolare del 29 agosto d.a. In conseguenza nella capitolazione convenuta il 20 settembre fra il Comandante delle truppe italiane e quello delle truppe pontificie la Città Leonina non era compresa. Essa venne poi occupata dal nostro esercito, dietro richiesta delle stesse autorità Pontificie e con effetto che, allora, si dichiarò temporaneo. Il plebiscito del

La questione romana superò così i termini della soluzione ipotizzata da Napoleone III nell'opuscolo *Le Pape et le Congrès*, contenente l'invito al Pontefice a contentarsi della città di Roma e di un piccolo territorio intorno, nella convinzione che «*Plus le territoire sera petit, plus le souverain sera grand*»².

Anteriormente all'occupazione la posizione vaticana rispetto all'espansione territoriale piemontese era stata di disconoscimento della legittimità del nuovo Regno d'Italia, in quanto la rivoluzione non era considerata dal Pontefice un titolo valido per l'annessione dei territori³.

La necessità di un *civilis principatus Sanctae Sedis* e la garanzia del potere temporale quali elementi funzionali ad assicurare sia la libertà del Pontefice quanto lo stesso esercizio dell'autorità spirituale sulla Chiesa rispecchiano d'altronde la dottrina cattolica più volte ribadita

20 ottobre avrebbe dovuto non comprendere quella zona. Accadde poi che la occupazione non cessò, pur non essendo mai le truppe nostre entrate nei Palazzi Vaticani e loro annessi: che al plebiscito vollero prender parte anche gli abitanti di Borgo e che con Decreto-legge 9 ottobre 1870, n. 5903, approvato con Legge 31 dicembre 1870, n. 6165, furono annesse al Regno "Roma e la Provincia romana" senza limitazione alcuna».

² L'opuscolo può essere visionato al seguente indirizzo web: <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k28478b>.

³ A più riprese ed in via preventiva la Sede Apostolica aveva denunciato l'illegittimità dell'espansione piemontese. In via esemplificativa si può ricordare il breve *Cum Catholica Ecclesia*, del 23 giugno 1860, in U. BELLOCCHI, ed., *Tutte le encicliche*, IV, 198 ss., con cui si denuncia la «empia ribellione contro i legittimi Principi» per poi arrivare a confermare la scomunica nei confronti di «coloro che, come aspidi sorde per essersi turate gli orecchi, non si sono ancora lasciati smuovere dalle Nostre ammonizioni e dalle Nostre lamentele»; nonché la successiva allocuzione *Maxima quidem laetitiae*, del 9 giugno 1862, *ibid.*, 230 ss., ove si parla di una «funestissima rivoluzione italiana» e «dell'empia cospirazione e dei pravi conati d'ogni genere e delle fallacie con le quali si studiano di sconquassare e distruggere il civile principato di questa Sede Apostolica».

Secondo l'analisi storica di G. MARTINA, *Storia della Chiesa*, 173, «Ci si può chiedere se l'intransigenza romana abbia causato la politica di laicizzazione o viceversa: probabilmente, una maggiore elasticità vaticana avrebbe moderato o ritardato la laicizzazione piemontese ma non l'avrebbe mai evitata completamente. L'intransigenza di Roma alle prime moderate iniziative piemontesi (soppressione del foro ecclesiastico) rafforzò le pretese laiciste e queste a loro volta provocarono l'irrigidimento romano quando la crisi romana si mostrò in tutta la sua gravità». Tra gli altri atti che esprimono il conflitto di quegli anni si può ricordare anche la richiesta da parte vaticana che, a partire dal 1866, i deputati cattolici aggiungessero al giuramento di fedeltà allo Stato piemontese la clausola «salve le leggi divine ed ecclesiastiche»: su cui cf. G. MARTINA, *Storia della Chiesa*, 11.

nella canonistica⁴ e nel magistero secolare dei Pontefici⁵. È lo stesso Pio IX, nel pieno dell'espansione piemontese, ad affermarlo ancora nel 1860 con il breve *Cum Catholica Ecclesia*:

La Chiesa Cattolica fondata e istituita da Cristo Signore per provvedere alla salvezza eterna degli uomini, avendo conseguito, in forza della sua divina istituzione, la forma di società perfetta, deve godere, nell'esercizio del suo sacro ministero, di quella libertà che la sottrae alla soggezione di qualsivoglia potere civile.

Poiché per operare liberamente, come era necessario, doveva fruire di quei supporti che rispondevano alle condizioni e alle esigenze dei tempi, per una speciale disposizione della divina Provvidenza avvenne che, quando l'Impero Romano si dissolse e fu diviso in vari regni, il Romano Pontefice, costituito da Cristo capo e centro di tutta la Chiesa, ottenne un Principato civile.

Questo fu disposto con somma sapienza da Dio stesso, perché in mezzo ad una tale moltitudine e varietà di sovrani temporali, il Sommo Pontefice disponesse di quella libertà politica che era indispensabile per esercitare, senza alcun impedimento, il suo potere spirituale, la sua autorità e la sua giurisdizione sul mondo intero⁶.

Un pensiero tutt'altro che isolato anche nella riflessione extraecclesiale, posto che lo stesso cancelliere tedesco Otto von Bismarck avrebbe

⁴ *Ex multis*, cf. F.M. CAPPELLO, *Summa juris publici ecclesiastici*, 541 ss. e 547, ove sostiene che «*Absolute loquendo, civilis principatus non est necessarius Ecclesiae, quia a divino suo Fundatore omnia media accepit quae absolute requiruntur ad eius existentiam et conservationem. Tamen relative est necessarius, scil. ut facilius, tutius et perfectius R. Pontifex munere suo fungatur*»; F.X. WERNZ – P. VIDAL, *Jus canonicum*, II, 422, ove si specifica che «*principatus civilis est medium moraliter necessarium ut illa libertas plena et perfecta, ad quam Romanus Pontifex jus habet, perpetuo et constanter servetur*»; in argomento v. anche G. DALLA TORRE, «Vaticano (Stato della città del)», 1, ove ulteriori citazioni, che richiamano «l'affermarsi della tesi curialistica, ricorrente nella trattatistica dello *ius publicum ecclesiasticum*, della necessità del *principatus civilis* del Pontefice».

⁵ In proposito, anche per citazioni magisteriali risalenti, cf. F.M. CAPPELLO, *Summa juris publici ecclesiastici*, 549 ss.; P.A. D'AVACK, *Vaticano e Santa Sede*, 152-153.

⁶ PIO IX, breve *Cum Catholica Ecclesia*, 26 marzo 1860, cit., 198. Di tenore simile anche le affermazioni di cui alla successiva allocuzione *Maxima quidem laetitia*, del 9 giugno 1862, cit., 230, ove si legge che: «questo Principato civile della Santa Sede fu per singolare consiglio della divina Provvidenza concesso al Romano Pontefice, e che il medesimo gli è necessario affinché lo stesso Romano Pontefice, giammai soggetto a nessun Principe o civile Potestà, possa con pienissima libertà esercitare il supremo potere e l'autorità ricevuta divinamente dallo stesso Cristo, di pascere e di governare per l'immensa Chiesa l'intero gregge del Signore e di provvedere così al maggior bene della medesima Chiesa e dei Fedeli, ed ai loro vantaggi e bisogni».

dichiarato nel 1867 che «Fossero pure dieci o cento ettari di terra, il Papa deve essere sovrano»⁷.

1.2 *La legge delle guarentigie e la reazione pontificia (il non expedit)*

Al fine di regolare in modo unilaterale i rapporti dello Stato italiano con la Santa Sede il Parlamento italiano approvò la legge 13 maggio 1871, n. 214, c.d. delle guarentigie, che restò in vigore fino all'approvazione dei Patti Lateranensi⁸. Essa fu salutata dai liberali del tempo come un vero e proprio monumento di scienza giuridica che realizzava il principio separatista sintetizzato nella formula cavouriana «*libera Chiesa in libero Stato*», venendo così indicata come uno dei baluardi fondamentali dello Stato liberale. La questione territoriale veniva risolta dall'art. 5 mediante l'attribuzione in godimento al Sommo Pontefice dei palazzi apostolici del Vaticano e del Laterano, nonché della villa di Castel Gandolfo, e delle relative pertinenze⁹.

La risposta cattolica intervenne con i toni vibranti ed accesi dell'enciclica *Rescriptores ea omnia*, del 1° novembre 1870¹⁰, con cui il Papa Pio IX condannò totalmente l'occupazione italiana, comminò le scomuniche

⁷ Citato in J.M. SÀNCHEZ DE MUNIÀIN, «Lo Stato della Città del Vaticano», 152.

⁸ Sul tema delle guarentigie, cf. D. ANZILOTTI, *Corso di diritto internazionale*, 136 ss., il quale osserva che «La legge delle guarentigie è dunque una legge interna, che ha importanza internazionale in quanto costituisce il modo scelto dall'Italia per adempiere l'obbligo che essa dichiarò formalmente agli Stati esteri di assumere e di fatto scrupolosamente adempi, con l'espressa o tacita acquiescenza loro, sia a quelle dichiarazioni, sia ai provvedimenti che ne furono la conseguenza. E perché legge interna, l'Italia ha incontestabilmente il diritto di modificarla o abrogarla; ma, naturalmente, la modificazione o abrogazione della legge delle guarentigie lascerebbe intatto il dovere internazionale, cioè verso gli Stati esteri, che all'Italia incombe di assicurare libertà di comunicazioni col Sommo Pontefice, se e finché questo risiede in territorio italiano: libera l'Italia di adottare i mezzi che crede per adempiere il suo dovere, purché il dovere sia adempiuto». In argomento, *amplius*, cf. F. SCADUTO, *Guarentigie pontificie*, 111 ss.

Per una disamina puntuale benché sintetica, sotto il profilo storico e giuridico insieme, cf. F. CAMMEO, *Ordinamento giuridico*, 14-15; più di recente, cf. N. PICARDI, «Alle origini della giurisdizione vaticana», 3 ss.; G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto vaticano*, 7-8.

⁹ Il testo completo dell'art. 5 disponeva che: «Il Sommo Pontefice, oltre la dotazione stabilita nell'articolo precedente, continua a godere dei palazzi apostolici Vaticano e Lateranense, con tutti gli edifici, giardini e terreni annessi e dipendenti, non che della villa di Castel Gandolfo con tutte le sue attinenze e dipendenze.

I detti palazzi, villa ed annessi, come pure i Musei, la Biblioteca e le collezioni d'arte e d'archeologia ivi esistenti, sono inalienabili, esenti da ogni tassa o peso e da espropriazione per causa di utilità pubblica».

¹⁰ ASS VI (1870-1871) 136-145.

ai responsabili di essa e si considerò prigioniero in Vaticano. In essa si legge:

e di nuovo con la massima solennità dichiariamo a voi, Venerabili Fratelli, che la Nostra idea, la Nostra intenzione e la Nostra volontà è di conservare integri e inviolabili tutti i domini e i diritti di questa Santa Sede e di trasmetterli ai Nostri successori; che qualunque usurpazione, compiuta sia ora che prima, è ingiusta, violenta, vana e nulla e che tutte le azioni dei ribelli e degli invasori, sia quelle compiute finora, sia quelle che eventualmente si compiranno in futuro per consolidare tale usurpazione, fin da ora sono da Noi condannate, annullate, cassate e abrogate.

Dichiariamo inoltre, protestando innanzi a Dio e a tutto il mondo cattolico, che siamo tenuti in una prigionia tale che non possiamo esercitare sicuramente, tranquillamente e liberamente la Nostra suprema Autorità pastorale

...

Ma poiché i Nostri ammonimenti, domande e proteste, sono riusciti vani, Noi con l'autorità di Dio Onnipotente, dei Santi Apostoli Pietro e Paolo e Nostra, dichiariamo a voi, Venerabili Fratelli, e per mezzo vostro a tutta la Chiesa, che tutti coloro che si distinguono per qualche dignità, anche degna di particolare menzione, che abbiano perpetrato l'invasione, l'usurpazione o l'occupazione di qualunque provincia del Nostro dominio e di quest'alma Città, e così pure i loro mandanti, fautori, collaboratori, consiglieri, seguaci o chiunque altro procuri con qualunque pretesto, in qualsiasi modo, o operi per se stesso l'esecuzione delle suddette scelleratezze, incorrono nella scomunica maggiore e nelle altre censure e pene ecclesiastiche inflitte dai Sacri Canonici, dalle Costituzioni Apostoliche e dai decreti dei Concili generali, soprattutto di quello di Trento, nella forma e nel tenore espressi nella sotto ricordata Nostra Lettera Apostolica del 26 Marzo 1860.

Negli anni successivi si consolidò l'astensionismo dalla partecipazione alle elezioni politiche dello Stato (il c.d. *non expedit*) che, sorto inizialmente in modo spontaneo da parte della frangia oltranzista cattolica, venne formalizzato per la prima volta dalla Curia Romana il 30 gennaio 1868 quando, per iniziativa dei vescovi piemontesi, la Sacra Congregazione per gli Affari Ecclesiastici dichiarò «non essere conveniente» (*non expedit*) per i cattolici partecipare alle elezioni politiche del Regno d'Italia. Successivamente la regola del *non expedit* («non conviene») venne confermata dalla Penitenzeria nel 1871 e nel 1874. Infine, nel 1886, il Sant'Uffizio precisò che «*non expedit prohibitionem importat*»¹¹.

¹¹ Per una rassegna dei vari pronunciamenti in tal senso, anche da parte del Papa Pio IX, cf. W. HILGEMAN, *Il governo*, 25. Sul *non expedit*, in genere, cf. C. MARONGIU BUONAIUTI, *Non expedit*, 20 ss.

1.3 *Dal 1878 al fascismo*

Sotto il profilo giuridico l'occupazione dello Stato Pontificio innesco tra gli studiosi la controversia, disputata con toni non meno accesi, circa la continuazione della sussistenza di un residuo di sovranità territoriale del Sommo Pontefice sui palazzi vaticani, ovvero sulla totale estinzione dello Stato Pontificio per avvenuta *debellatio*¹².

Per un miglioramento delle relazioni tra Stato e Chiesa si dovette attendere l'inizio del secolo XX. Il periodo compreso tra la conquista di Roma e la fine del secolo è infatti caratterizzato da una tensione crescente tra il novello Regno d'Italia e la Santa Sede e da un anticlericalismo di diversa provenienza (liberalismo politico, massoneria, socialismo e positivismo scientifico, tra i principali fattori). Nel primo trentennio del secolo seguente le relazioni cominciano lentamente a distendersi e si assiste ad un progressivo riavvicinamento delle posizioni. Decisiva in questo senso è stata l'ascesa del partito socialista, conseguente all'ampliamento del suffragio e alla crescente consapevolezza della classe operaia; l'affermazione del partito operaio favorì infatti l'intesa tra liberali e cattolici moderati, al fine di contenere la minaccia che esso recava alle istituzioni dell'ancora fragile Stato monarchico e liberale.

Sebbene l'astensionismo restasse quale indicazione generale data dalla Chiesa ai cattolici italiani, esso venne di fatto diffusamente disatteso ed

¹² Per un riferimento alla problematica, vertente sulla questione se per aversi *debellatio* fosse necessaria un'occupazione effettiva di tutto il territorio o fosse invece sufficiente un'occupazione anche solo giuridica, nonché circa la reale volontà dello Stato occupante quale manifestata nei fatti del 1870 e negli anni successivi: in argomento, cf. F. CAMMEO, *Ordinamento giuridico*, 16-17, il quale conclude che: «Non è il caso, dopo aver così riferite le due opposte argomentazioni, di determinare quale fosse esatta, trattandosi di cosa sorpassata dalla Conciliazione». Il tema viene poi ripreso oltre dallo stesso autore per evidenziare che in occasione della stipula dei Patti lateranensi «La saggezza delle Alte Parti Contraenti, ha però evitato di aderire in modo necessario ed univoco all'una o all'altra tesi, e, lasciandole entrambe logicamente e storicamente impregiudicate, le ha rese, in diritto positivo, attualmente superflue, perché assorbite dal regime convenzionale costituito», *ibid.*, 26; in senso favorevole alla tesi della *debellatio*, cf. D. ANZILOTTI, *Corso di diritto internazionale*, 133 ss.; V. DEL GIUDICE, *Le nuove basi*, 36 ss.; G. BALLADORE PALLIERI, «La sovranità temporale della Santa Sede», 4 ss., il quale osserva anche che «a seconda che si accolga l'una oppure l'altra riesce tutta diversa la valutazione del trattato del Laterano: per l'una dottrina tale trattato non avrebbe fatto altro che riconoscere la già esistente sovranità della Santa Sede; per l'altra dottrina tale sovranità sarebbe stata creata dal trattato stesso». Per una rilettura storica della problematica, di recente, cf. N. PICARDI, *Lo Stato Vaticano e la sua giustizia*, 21 ss.

in alcuni casi anche ufficialmente derogato. Di grande rilievo fu l'enciclica di Pio X, *Il fermo proposito*, dell'11 giugno 1905, con cui si autorizzavano i cattolici a partecipare alle elezioni del novembre dello stesso anno¹³. Alle successive elezioni del 1913 – grazie ad un accordo tra i liberali di Giovanni Giolitti e l'Unione Elettorale Cattolica Italiana (U.E.C.I.), presieduta da Vincenzo Ottorino Gentiloni (da cui il nome di Patto Gentiloni) – i cattolici entrarono poi ufficialmente in Parlamento. In questo modo cattolici, liberali e monarchici riuscirono ad ottenere la maggioranza fermando l'avanzata del Partito socialista¹⁴.

Nel mese di novembre dell'anno 1919 la Penitenzieria abolì ufficialmente il *non expedit*, rendendo così possibile la nascita del Partito Popolare Italiano ad opera del sacerdote siciliano don Luigi Sturzo.

Nel corso dello stesso anno, durante i lavori della conferenza di pace di Parigi del 1919, il Vaticano fece arrivare a Vittorio Emanuele Orlando, allora Presidente del Consiglio, la proposta di un accordo bilaterale di riconoscimento della piena indipendenza e della sovranità internazionale del recinto vaticano ed un concordato concernente i rapporti Stato-Chiesa.¹⁵

¹³ In ASS 37 (1904-05) 742, in cui si legge che: «certo è che l'odierno ordinamento degli Stati offre indistintamente a tutti la facoltà di influire sulla pubblica cosa, ed i cattolici, salvo gli obblighi imposti dalla legge di Dio e dalle prescrizioni della Chiesa, possono con sicura coscienza giovare, per mostrarsi idonei al pari, anzi meglio degli altri, di cooperare al benessere materiale civile del popolo ed acquistarsi così quell'autorità e quel rispetto che rendano loro possibile eziandio di difendere e promuovere i beni più alti, che sono quelli dell'anima.

Quei diritti civili sono parecchi e di vario genere, fino a quello di partecipare direttamente alla vita politica del paese rappresentando il popolo nelle aule legislative. Ragioni gravissime Ci dissuadono, Venerabili Fratelli, dallo scostarsi da quella norma già decretata dal Nostro Antecessore di s. m. Pio IX e seguita poi dall'altro Nostro Antecessore di s. m. Leone XIII durante il diuturno suo Pontificato, secondo la quale rimane in genere vietata in Italia la partecipazione dei cattolici al potere legislativo. Sennonché altre ragioni parimenti gravissime, tratte dal supremo bene della società, che ad ogni costo deve salvarsi, possono richiedere che nei casi particolari si dispensi dalla legge, specialmente quando voi, Venerabili Fratelli, ne riconosciate la stretta necessità pel bene delle anime e dei supremi interessi delle vostre Chiese e ne facciate dimanda».

¹⁴ Per riferimenti, cf. A. TORNIELLI, *La fragile concordia. Stato e cattolici in cento-cinquant'anni di storia italiana*, 88-89.

¹⁵ Sulla vicenda, cf. P. SCOPPOLA, *Chiesa e Stato*, 480-497; G. MARTINA, *Storia della Chiesa*, 16-17, il quale annota che: «Se il Presidente del Consiglio si trincerò in un prudente riserbo, che non aveva nulla dell'entusiasmo mostrato dal papa e dal Gasparri, il re Vittorio Emanuele III si mostrò duramente contrario ad ogni accordo dello Stato con la Chiesa, che avrebbe costituito un tradimento dell'ideale separatista e un riconoscimento dell'insufficienza delle guarentigie. Piuttosto abdicare, che stipulare un concordato!».

1.4 *I Patti Lateranensi*

A dispetto di queste premesse, i presupposti per un'intesa tra Santa Sede e Stato italiano maturarono appena il movimento fascista, una volta raggiunto il potere, avvertì la necessità di instaurare buoni rapporti con la Chiesa Cattolica per consolidare le proprie posizioni di governo e si risolse quindi ad abbandonare gli iniziali atteggiamenti esplicitamente anticlericali.

In questo contesto ed al fine di acquistare il favore dei cattolici l'allora primo ministro italiano Benito Mussolini stipulò insieme al Cardinale Segretario di Stato Pietro Gasparri i Patti lateranensi, cosiddetti perché sottoscritti presso il Palazzo del Laterano.

Il contenuto e le finalità principali dei Patti lateranensi sono esplicitati nella premessa iniziale del Trattato, ove si legge

Che la Santa Sede e l'Italia hanno riconosciuto la convenienza di eliminare ogni ragione di dissidio fra loro esistente con l'addivenire ad una sistemazione definitiva dei reciproci rapporti, che sia conforme a giustizia ed alla dignità delle due Alte Parti e che, assicurando alla Santa Sede in modo stabile una condizione di fatto e di diritto la quale Le garantisca l'assoluta indipendenza per l'adempimento della Sua alta missione nel mondo, consenta alla Santa Sede stessa di riconoscere composta in modo definitivo ed irrevocabile la «questione romana», sorta nel 1870 con l'annessione di Roma al Regno d'Italia sotto la dinastia di Casa Savoia;

Che dovendosi, per assicurare alla Santa Sede l'assoluta e visibile indipendenza, garantirLe una sovranità indiscutibile pur nel campo internazionale, si è ravvisata la necessità di costituire, con particolari modalità, la Città del Vaticano, riconoscendo sulla medesima alla Santa Sede la piena proprietà e l'esclusiva ed assoluta potestà e giurisdizione sovrana; ...

In cambio del riconoscimento della composizione «in modo definitivo e irrevocabile» della «questione romana», dunque, la Santa Sede otteneva il riconoscimento della propria sovranità nel campo internazionale «come attributo inerente alla sua natura, in conformità alla sua tradizione ed alle esigenze della sua missione nel mondo» (art. 2), nonché il riconoscimento della piena proprietà e della «esclusiva ed assoluta potestà e giurisdizione sovrana sul Vaticano, com'è attualmente costituito, con tutte le sue pertinenze e dotazioni, creandosi per tal modo la Città del Vaticano per gli speciali fini e con le modalità di cui al presente Trattato» (art. 3, alinea 1).

Di particolare interesse è l'interpretazione della opportunità dei Patti che venne immediatamente data dal Pontefice Pio XI il quale, nello

stesso giorno della firma¹⁶, li presenta nei termini che seguono.

Un Trattato inteso a riconoscere e, per quanto «*hominibus licet*», ad assicurare alla Santa Sede una vera e propria e reale sovranità territoriale (non conoscendosi nel mondo, almeno fino ad oggi, altra forma di sovranità vera e propria se non appunto territoriale) e che evidentemente è necessaria e dovuta a Chi, stante il divino mandato e la divina rappresentanza ond'è investito, non può essere suddito di alcuna sovranità terrena.

Un Concordato poi, che volemmo fin dal principio inscindibilmente congiunto al Trattato, per regolare debitamente le condizioni religiose in Italia, per sì lunga stagione manomesse, sovvertite, devastate in una successione di Governi settari od ubbidienti e ligi ai nemici della Chiesa, anche quando forse nemici essi medesimi non erano.¹⁷

Con riferimento alla definizione territoriale dello Stato della Città del Vaticano, appare meritevole di interesse la considerazione che lo stesso Pontefice aggiunge nella medesima circostanza, dopo avere evidenziato che «è veramente poco, pochissimo, il meno possibile, quello che abbiamo chiesto in questo campo»; e cioè che

volevamo mostrare in un modo perentorio che nessuna cupidità terrena muove il Vicario di Gesù Cristo, ma soltanto la coscienza di ciò che non è possibile non chiedere; perché una qualche sovranità territoriale è condizione universalmente riconosciuta indispensabile ad ogni vera sovranità giurisdizionale: dunque almeno quel tanto di territorio che basti come supporto della sovranità stessa; quel tanto di territorio, senza del quale questa non potrebbe sussistere, perché non avrebbe dove poggiare. Ci pare insomma di vedere le cose al punto in cui erano in San Francesco benedetto: quel tanto di corpo che bastava per tenersi unita l'anima¹⁸.

Secondo le parole del Pontefice, dunque, una «vera sovranità giurisdizionale» non può prescindere da «una qualche sovranità territoriale»,

¹⁶ PIO XI, *Ad parochos urbis*, 103 ss. Lo stesso tema è stato poi ripreso il successivo 13 febbraio in un altro discorso: cf. ID., *Ad antecessores*, 110 ss.

¹⁷ PIO XI, *Ad parochos urbis*, cit., 105.

¹⁸ PIO XI, *Ad parochos urbis*, cit., 108. Questo passaggio era stato preceduto dall'esplicazione dell'atteggiamento che aveva condotto il Santo Padre alla decisione: «Innanzitutto abbiamo voluto mostrare di essere pur sempre il Padre che tratta coi figli, che è dire la disposizione Nostra a non rendere le cose più complicate, e più difficili, ma più semplici e più facili. Inoltre volevamo calmare e far cadere tutti gli allarmi, volevamo rendere addirittura ingiuste, assolutamente irragionevoli, tutte le recriminazioni fatte o da farsi in nome di una, stavamo per dire, superstizione di integrità territoriale del paese. Ci parve così di seguire un pensiero provvido e benefico a tutti per il presente e per il futuro, provvedendo ad una maggiore tranquillità di cose, prima ed indispensabile condizione per una stabile pace e per ogni prosperità».

condizione necessaria per la sua esistenza perché, in assenza di un territorio anche ridotto, «non avrebbe dove poggiare».

Lo stesso concetto è stato poi ribadito nel discorso immediatamente successivo del 13 febbraio 1929, ove ancora si ribadisce che lo scopo del Trattato è quello di assicurare al Romano Pontefice la libertà essenziale al godimento della piena sovranità in funzione della missione divina di cui è investito¹⁹.

1.5 *L'edificazione legislativa dello Stato*

All'indomani del Trattato lateranense seguì un periodo di intensa collaborazione tra il novello Stato della Città del Vaticano e lo Stato italiano al fine di favorire l'operatività e l'azione del primo. Questa collaborazione si concretizzò sia nella predisposizione degli impianti e dei servizi necessari²⁰, sia nelle successive e molteplici intese stipulate nel corso del decennio seguente.²¹

L'opera di fondazione dello Stato della Città del Vaticano richiedeva inoltre la provvisione di un ordinamento giuridico, che fu assicurato dal rinvio operato alle leggi vigenti nel Regno d'Italia dalla Legge n. II *sulle fonti del diritto*, adottata con *Motu Proprio* del 7 giugno 1929²², e da altre leggi in pari data (sulla cittadinanza ed il soggiorno; sull'ordinamento amministrativo; sull'ordinamento economico, commerciale e professionale; sulla pubblica sicurezza)²³, alla cui redazione contribuì-

¹⁹ PIO XI, *Ad antecessores*, 112, ove si legge che: «Il Trattato non avendo avuto altro fine che quello di regolare nei termini della più assoluta indispensabilità e sufficienza la condizione giuridica, essenziale della Santa Sede e del Romano Pontefice, di Quegli che per la divina responsabilità di cui è investito, qualunque nome egli abbia e in qualunque tempo egli viva, non può essere sottoposto a nessuna sudditanza, questo fine sarebbe stato raggiunto non appena si fossero avute le indispensabili condizioni di vera sovranità, che (almeno nelle presenti condizioni della storia) non è riconosciuta se non attraverso ad una certa misura di territorialità».

²⁰ A cominciare da quelli telegrafici che consentirono la spedizione del primo telegramma inviato dal Papa Pio XI al Re d'Italia Vittorio Emanuele III per informarlo dell'avvenuto scambio delle ratifiche: il testo del telegramma lo si può leggere in F. PACELLI, *Diario della Conciliazione*, 154.

²¹ La rassegna completa di queste Convenzioni si trova in J.I. ARRIETA, «L'ordinamento giuridico», 23; in argomento, cf. anche G. DALLA TORRE, «La Città del Vaticano e l'Italia», 253 ss.

²² In *AAS Suppl.* 1 (1929) 5-13.

²³ Anche per esse, cf. J.I. ARRIETA, ed., *Codice di norme vaticane*, 191 ss.; G. DALLA TORRE, «L'ordinamento costituzionale vaticano», 489; A. SARAI, *Le fonti del diritto*

rono soprattutto l'Avvocato Francesco Pacelli ed il giurista, ebreo, Federico Cammeo²⁴.

Dal punto di vista dell'ordine costituzionale, lo SCV si costituì come una monarchia elettiva con una concentrazione dei poteri caratteristica dello Stato assoluto²⁵. L'organo elettivo è il Collegio dei Cardinali, riunito in Conclave. Il Collegio dei Cardinali, inoltre, esercita *sede vacante* gli stessi poteri del Sommo Pontefice, ad eccezione del potere legislativo che subisce una qualche limitazione²⁶.

Con la riforma in senso repubblicano dello Stato italiano i rapporti tra Stato e Chiesa Cattolica ricevettero anche un esplicito riconoscimento costituzionale, unitamente alla garanzia di stabilità dei Patti Lateranensi, nell'articolo 7 della Costituzione repubblicana approvata il 27 dicembre 1947²⁷.

2. La relazione giuridica corrente tra la Santa Sede e lo SCV

2.1 Cenni generali

Dal punto di vista più squisitamente giuridico l'*unicum* del rapporto corrente tra la Santa Sede e lo SCV fu subito notato dai giuristi, sia canonisti che costituzionalisti, e posto sotto la lente d'ingrandimento della riflessione giuridica al fine di trovare categorie adatte cui ascrivere la

vaticano, 24 ss.

²⁴ In proposito, cf. G. DALLA TORRE, «La Città del Vaticano e l'Italia», 247; con particolare riferimento al contributo di Federico Cammeo nella formazione delle basi dell'ordinamento giuridico vaticano, cf. ID., «L'ordinamento costituzionale vaticano», 485 ss. Più di recente, per una rassegna degli elementi costitutivi e costituzionali dello SCV, cf. ID., *Lezioni di diritto vaticano*, 41 ss.

²⁵ In argomento, anche per ulteriori riferimenti, cf. G. DALLA TORRE, «L'ordinamento costituzionale vaticano», 490 ss.; F. CAMMEO, *Ordinamento giuridico*, 74 ss.; A. SARAI, *Le fonti del diritto vaticano*, 27 ss.; P.A. D'AVACK, «Vaticano (Stato della Città del)», 581 ss.

²⁶ Ai sensi dell'art. 1, comma 2, della *Legge Fondamentale dello Stato della Città del Vaticano*, del 26 novembre 2000, in *AAS Suppl.* 71 (2000) 75, il Sacro Collegio può «emanare disposizioni legislative solo in caso di urgenza e con efficacia limitata alla durata della vacanza, salvo che esse siano confermate dal Sommo Pontefice successivamente eletto a norma della legge canonica».

²⁷ L'art. 7 stabilisce testualmente che:

«1. Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani.

2. I loro rapporti sono regolati dai Patti Lateranensi. Le modificazioni dei Patti accettate dalle due parti, non richiedono procedimento di revisione costituzionale».

Significativamente la disposizione dell'art. 7 Cost. fu approvata a larghissima maggioranza, con il voto favorevole anche del Partito Comunista Italiano.

fattispecie. Molte delle problematiche che questa relazione comporta hanno una radice comune e sono variamente intrecciate tra loro. Tutte, comunque, risentono dell'impostazione che si intende dare ai rapporti correnti tra la Santa Sede ed il novello Stato, nonché di una certa imprecisione concettuale e terminologica, in conseguenza della «confusione, sempre ricorrente in tale materia, tra aspetti spirituali e temporali», nonché per la «diversa accezione che canonisti, ecclesiasticisti e internazionalisti hanno dei concetti di Chiesa, Santa Sede e Stato della Città del Vaticano»²⁸.

2.2 *La personalità giuridica internazionale della Santa Sede*

Un primo problema, la cui impostazione condiziona tutte le successive considerazioni, è quello concernente la personalità giuridica internazionale della Santa Sede. La problematica si è accesa in particolare all'indomani dell'occupazione romana ed è stata vivacemente dibattuta fino alla stipula dei Patti lateranensi con una quantità notevole di opinioni, indice della sua complessità e dell'interesse che essa non ha smesso di suscitare nel corso del tempo. Le posizioni di fondo che si sono contese il campo sono state in proposito fondamentalmente due: la tesi, avanzata in modo particolare dalla dottrina giuspubblicista canonistica, secondo cui la soggettività giuridica internazionale sarebbe da considerare spettante alla Santa Sede in quanto tale; l'opinione contraria, secondo cui la soggettività giuridica internazionale deve invece considerarsi accessoria alla sovranità politico temporale della Santa Sede sullo Stato Pontificio, in passato, e sullo SCV, dal 1929 in poi.

2.2.1 *La tesi canonistica*

Secondo la tesi dei canonisti la soggettività giuridica internazionale spetta alla Santa Sede *jure nativo*, quale istituzione suprema della Chiesa Cattolica²⁹. Secondo tale dottrina, quindi, la capacità giuridica

²⁸ M. TEDESCHI, «Vaticano (Stato della Città del)», 285.

²⁹ In particolare, come sintetizzato da P.A. D'AVACK, «Santa Sede», 517: «Secondo la dogmatica canonista, la S. Sede è soggetto di diritto internazionale non solo in forza del suo potere temporale, quale sovrano dello S. C. V., come tutti gli altri principes temporales ..., ma anche, prima e indipendentemente da tale sua qualifica, in virtù del suo universalis primatus spirituale, quale suprema istituzione della Chiesa cattolica»; ID., «Il rapporto giuridico», 95 ss.; F.M. CAPPELLO, *Chiesa e Stato*, 225 ss.; A. TOSO, *Ad codicem juris canonici*, 41; B. OJETTI, *Commentarium in codicem juris canonici*, 126 ss.; WERNZ, F.X. – VIDAL, P., *Ius canonicum. II. Codicis liber II. De personis*, 420-421; F. CAMMEO, *Ordinamento giuridico*, 16 ss. e 21 ss.; G. M. PINCHETTI-

internazionale della Santa Sede avrebbe potuto prescindere anche dalla sussistenza del potere temporale del Pontefice e non sarebbe pertanto cessata in conseguenza dell'occupazione italiana della città di Roma, senza soluzione di continuità³⁰.

Nello stesso senso si invocavano d'altronde anche altri argomenti, che avrebbero condotto allo stesso risultato anche a prescindere dalla persistenza della sovranità territoriale: il can. 100 § 1 del CIC 1917 (corrispondente all'attuale can. 113 § 1 del CIC 1983), a tenore del quale «*Catholica Ecclesia et Apostolica Sedes moralis personae rationem habent ex ipsa ordinatione divina*», che veniva a sua volta inteso come riferito non solo alla personalità giuridica «interna» (al diritto canonico) quanto anche alla personalità giuridica di diritto internazionale della Sede Apostolica³¹. L'argomento sarebbe stato confermato anche da tutte le altre disposizioni codiciali che stabilivano le relazioni della Santa Sede con gli altri soggetti della comunità internazionale, indicando anche gli organi preposti a tali azioni (Segreteria di Stato, legati pontifici, nunzi apostolici)³².

SANMARCHI, *Guida diplomatica ecclesiastica*, 42; 51 ss.; G. LAJOLO, *I concordati moderni*, 135 ss., che anzitutto individua nella Chiesa Cattolica il soggetto dei Concordati stipulati dalla Santa Sede, 137 ss., per poi affermarne la natura di persona internazionale, 140 ss., implicita nel fatto stesso del riconoscimento della Chiesa come società perfetta.

Nella letteratura internazionale, cf. J. CRAWFORD, *The creation of States*, 226, il quale evidenzia che: «*Before 1870 that involvement was associated with the government of the Papal States so that no problem of the separate legal status of the Holy See arose in practice. However, it seems clear that the Holy See did have a separate international status before 1870*», per poi aggiungere di seguito che «*It does not appear that the Status of the Holy See, as distinct from the Papal States under its government, was intended to be nullified by the events of 1870*».

³⁰ In proposito, cf. P.A. D'AVACK, *Vaticano e Santa Sede*, 94, laddove distingue nelle affermazioni della dottrina canonistica una duplice personalità e sovranità, l'una spettante «in quanto soggetto governante di una *societas iuridice perfecta spiritualis*» e l'altra «quale sovrano di una *societas iuridice perfecta temporalis*, cioè dei palazzi vaticani, mai militarmente occupati e sottoposti ad atti di giurisdizione da parte dell'Italia ...»; F.M. CAPPELLO, *Chiesa e Stato*, 237, il quale osserva che «La sovranità temporale che il Papa esercita nel Palazzo Vaticano è vera sovranità. [...] Si ha territorio assai limitato, è vero; però la sovranità non si misura o dipende dalla maggiore o minore estensione di territorio su cui si esercita. Si hanno dei sudditi, e si ha pure l'autorità che li governa. Che cosa manca per costituire un sovrano temporale, secondo il diritto stesso internazionale?».

³¹ In argomento, cf. D'AVACK, «Santa Sede», 517; A. TOSO, *Ad codicem juris canonici*, 41; B. OJETTI, *Commentarium in codicem juris canonici*, 126 ss.

³² In argomento, cf. F. CAMMEO, *Ordinamento giuridico*, 21; P.A. D'AVACK, «Santa Sede», 517.

A sostegno della soggettività giuridica internazionale della Sede Apostolica si osservava ancora che essa non aveva cessato, pur durante l'assenza di ogni potere temporale, di operare in ambito internazionale mediante il compimento di atti che diversamente non avrebbe avuto la capacità di compiere³³, quali: esercitare lo *ius legationis*, attivo e passivo, nei confronti di altri Stati³⁴; stipulare accordi internazionali³⁵; intervenire nelle relazioni internazionali tra Stati con arbitrati e mediazioni per la risoluzione di conflitti³⁶; ricevere visite ufficiali di capi di Stato.

Altro e decisivo argomento era infine indicato nella circostanza che la capacità giuridica della Santa Sede costituiva il necessario presupposto perché la stessa potesse sottoscrivere i Patti lateranensi. La stipula stessa dei Patti avrebbe quindi costituito prova della presupposizione di tale capacità e della sua sussistenza necessariamente anteriore alla stipula stessa³⁷. In

³³ F. CAMMEO, *Ordinamento giuridico*, 19-20. Segnatamente, sul diritto di legazione attiva e passiva spettante alla Santa Sede, cf. G. M. PINCHETTI-SANMARCHI, *Guida diplomatica ecclesiastica*, 80 ss. Merita di essere segnalata a questo proposito l'opinione di A. MARESCA, *Teoria e tecnica del diritto diplomatico. Introduzione alla diplomazia*, 128, secondo cui la Santa Sede sarebbe anzi da considerare come il più antico soggetto di diritto diplomatico.

³⁴ Tale diritto, oggetto oggi di una specifica garanzia ai sensi dell'art. 12 del Trattato del Laterano, era stato previsto anche dall'art. 11 della legge n. 214 del 13 maggio 1871, c.d. delle guarentigie.

³⁵ Nel periodo intermedio tra il 1870 ed il 1929 la Santa Sede stipulò molti accordi con governi esteri: già solo dopo la grande guerra si possono ricordare gli accordi con la Lettonia (del 1922), con la Baviera (1924), con la Polonia (1925) con la Lituania e la Romania (1927); altri seguirono immediatamente dopo la stipula dei Patti lateranensi: con la Prussia (1929), con il Baden (1932), con la Germania nazista e con la Repubblica Austriaca (nel 1933). Per l'esame di alcuni di questi concordati, cf. G. LAJOLO, *I concordati moderni*, 379 ss.; G. BARBERINI, *Chiesa e Santa Sede*, 211 ss., con specifico riguardo ai negoziati con i Länder tedeschi ed i Cantoni svizzeri.

³⁶ Cf. G. BARBERINI, *Chiesa e Santa Sede*, 215 ss.; F. CAMMEO, *Ordinamento giuridico*, 18 nota 2, cita in proposito l'arbitrato fra l'Impero Germanico e la Spagna circa le isole Caroline, deferito al Sommo Pontefice Leone XIII nel 1885.

³⁷ In proposito, cf. P.A. D'AVACK, *Vaticano e Santa Sede*, 92 ss., il quale osserva che: «... un punto anzitutto mi sembra possa essere affermato con piena sicurezza, che cioè la qualifica, in cui la S. Sede è intervenuta nella stipulazione del Trattato lateranense, doveva di necessità già spettare ad essa in precedenza, o perché effettivamente preesistente a tale convenzione, o perché, per lo meno, come tale presupposta dalle due Parti contraenti. Come infatti abbiamo rilevato, è canone fondamentale di diritto che la capacità giuridica a compiere un determinato atto bilaterale non può sorgere dall'atto stesso, ma deve preesistere, o, per lo meno, essere presupposta preesistente dai due contraenti anteriormente al sorgere del negozio stesso»; in senso adesivo, cf. M. TEDESCHI, «Vaticano (Stato della Città del)», 285; J. KUNZ, *The status of the Holy See*, 312; G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, 341-342; ID.,

questa prospettiva le disposizioni pattizie relative alla sovranità internazionale della Santa Sede avrebbero quindi assunto una portata squisitamente declaratoria e non costitutiva³⁸.

2.2.2 Segue. La teoria Vaticanista

Particolare attenzione merita la teoria Vaticanista, sostenuta da buona parte della dottrina canonista³⁹. Secondo tale teoria, l'occupazione di Roma da parte del Regno d'Italia non avrebbe estinto del tutto la sovranità territoriale del Sommo Pontefice, un barlume della quale sarebbe continuata ad esistere nei confini del recinto vaticano, così come di fatto continuava ad esservi esercitata senza interruzione⁴⁰.

Questa tesi è stata anche sostenuta ufficialmente dalla Santa Sede in occasione di una controversia insorta tra l'Amministrazione Vaticana e un proprio dipendente⁴¹ durante la quale il Segretario di Stato, Cardinale

«Santa Sede e enti centrali della Chiesa», 593; M. R. SAULLE, «Radio Vaticana e diritto internazionale», 25.

³⁸ Per tale precisazione, cf. J. KUNZ, *The status of the Holy See*, 312, il quale significativamente afferma che: «*The Lateran Treaty had the object of liquidating once for all the "Roman Question" and bringing about a reconciliation between the Holy See and Italy, but it in no way created or changed the international position of the Holy See. The treaty concluded between the Holy See and Italy presupposes the international personality of the Holy See. Italian recognition, in Article 2, of the sovereignty of the Holy See, and, in Article 12, of the active and passive right of legation under the norms of general international law, is purely declaratory*».

³⁹ Tra gli altri, cf. F.M. CAPPELLO, *Chiesa e Stato*, 226 ss., il quale argomenta nel senso che il Papa «è un sovrano nel proprio e vero senso, sotto un triplice aspetto: spirituale, temporale, politico» e che «La sovranità temporale spetta al Pontefice in forza del principato civile, del quale in linea di diritto gode senza dubbio tuttora; anzi rispetto al Vaticano e luoghi annessi gode di diritto e di fatto»; G. M. PINCHETTI-SANMARCHI, *Guida diplomatica ecclesiastica*, 42; A. GIOBBIO, *Lezioni di diplomazia ecclesiastica*, 104 ss.

Una ordinata ed ampia esposizione delle opposte posizioni e degli argomenti addotti a sostegno dell'una e dell'altra tesi è offerta da G. TREZZI, *La posizione giuridica della Santa Sede*, 32 ss., il quale mette in luce l'anomalia della tesi internazionalistica che nega la sovranità temporale del Pontefice, pur ammettendo però che lo stesso sia sovrano; la questione è riportata ampiamente anche da F. CAMMEO, *Ordinamento giuridico*, 16 ss., il quale si astiene dal dare una propria opinione.

⁴⁰ Su tale questione si innestava poi l'accesa controversia circa l'effettiva *debellatio* o meno dello Stato Pontificio, su cui v. *supra* nota 12, p. 14.

⁴¹ Si tratta della famosa vertenza Theodoldi-Martinucci in cui, a fronte della pretesa del lavoratore l'Amministrazione Vaticana eccepì il difetto di giurisdizione dei giudici italiani in favore dei tribunali vaticani. Al rigetto dell'eccezione la Santa Sede procedette alla protesta formale, nonché alla costituzione di due Commissioni prelatizie, che continuarono ad operare fino agli Accordi lateranensi, con la competenza di decidere

Jacobini, indirizzò nel 1882 una nota ufficiale di protesta al Corpo diplomatico accreditato presso la Santa Sede nella quale si dichiarava testualmente:

Occupata Roma il 20 settembre 1870, dagli invasori fu rispettato tutto il recinto del Vaticano, ove il Pontefice colle sue guardie, coi suoi ministri, circondato dall'amore e dalla fede dei suoi soggetti continuò ad esercitare quella somma di diritti di cui trovavasi investito prima del 20 settembre: ossia come in diritto non ha lasciato mai di essere sovrano di Roma e di tutti gli altri Stati della Chiesa, così in diritto e in fatto continuò ad esserlo nel recinto del Vaticano⁴².

La persistenza della sovranità territoriale, sia pure ristretta all'ambito della città leonina, avrebbe quindi risolto *in radice* la problematica della persistenza di una corrispondente capacità giuridica internazionale della Santa Sede.

2.2.3 La tesi internazionalistica

Secondo la tesi contraria invece, in assenza di un territorio sul quale esercitare la sovranità⁴³, la Santa Sede avrebbe perduto nel periodo corrispondente la soggettività giuridica internazionale, per riacquistarla solo per effetto del Trattato del Laterano ed a seguito della sovranità territoriale della Santa Sede sullo SCV. Tale lettura, riduttiva per la Santa Sede, è stata prevalente nella prima dottrina internazionalista a cavallo dei secoli XIX e XX⁴⁴. In conseguenza di ciò, nel periodo intermedio il Papa

intorno alle controversie tra le amministrazioni vaticane ed i propri dipendenti. In proposito, anche per ulteriori riferimenti, cf. P.A. D'AVACK, *Vaticano e Santa Sede*, 94-95; N. PICARDI, «Alle origini della giurisdizione vaticana», 10.

⁴² «Nota ufficiale della Segreteria di Stato dell'11 settembre 1882»: per il testo completo della nota, cf. R.M.D. DE OLIVART, *Il Papa*, 252 ss.

⁴³ Sul presupposto dunque che il potere di fatto del Sommo Pontefice sui palazzi apostolici e nell'ambito del recinto vaticano fosse conseguente non ad un diritto della Santa Sede, ma ad una loro concessione in godimento, unilateralmente operata da parte dello Stato italiano, il quale avrebbe quindi potuto in ogni momento revocarla o modificarla: su questa spiegazione, molto diffusa all'epoca, anche per altri riferimenti cf. F. SCADUTO, *Guarentigie pontificie*, 111 ss.; E. FRIEDBERG, *Trattato*, 251 ss.

⁴⁴ Non sembra infatti rispondente al vero quanto affermato da G. ARANGIO RUIZ, «Santa Sede», 582, laddove scrive che «Dello status della Santa Sede come persona o organo supremo di una persona di diritto internazionale nessuno sembra dubitare e nessuno ha seriamente dubitato neppure durante il periodo (1870-1929) nel quale la Santa Sede si è trovata priva di una base territoriale».

Per la tesi negativa, infatti, in aggiunta agli autori citati nelle note che seguono, cf. J. WESTLAKE, *International Law*, 38, il quale rileva che «*The pope therefore has now*

avrebbe agito non più come sovrano statale, ma come rappresentante e capo della Chiesa Cattolica e gli accordi stipulati dalla Santa Sede con i governi esteri non avrebbero avuto natura giuridica di accordi di diritto internazionale, ma sarebbero stati sottoposti al diritto interno di ciascun paese⁴⁵, ovvero sarebbero dovuti essere considerati atti di diritto privato⁴⁶ o, al più, come accordi diplomatici ordinari⁴⁷, in ogni caso non come veri e propri trattati internazionali⁴⁸.

Anche nella pratica delle relazioni internazionali la Santa Sede si è trovata a fronteggiare un atteggiamento ostruzionistico, particolarmente sostenuto dall'Italia, ed a dover rivendicare più volte in modo ufficiale un proprio ruolo nell'ambito dei rapporti internazionali. Tracce di questa polemica sono esplicitamente attestate nell'enciclica di Pio X, *Vehementer Nos*, del 1906, dove il Sommo Pontefice reagisce alla denuncia da

no international position; none as a sovereign – for by the loss of his territory he ceased to be one – and none as the subject-matter of an international contract, for there is no such contract relating to him»; E. GEFFKEN, *La condizione del Sommo pontefice*, 22 ss.; un eco di queste risonanze negative è riportato anche da G. TREZZI, *La posizione giuridica*, 34, il quale osserva: «Allora in diritto internazionale il Papa non è sovrano? Non pochi lo sostengono, in quanto al Pontefice mancano e territorio e sudditi (cf. Esperson, Canrnazzi-Amari, Nys, Geffcken, ecc.). Così le immunità concesse agli Inviati da o presso la Santa Sede non sarebbero riconosciute di diritto, ma accordate per cortesia; i Concordati non sarebbero atti internazionali, ma atti interni degli Stati; il Papato sarebbe conglobato e parte dell'Italia».

Una posizione più sfumata è quella di L. HOPPENHEIM, *International law*. I, 159 ss., il quale pure escludendo la capacità della Santa Sede di concludere trattati internazionali osserva tuttavia che «*Although the Holy See is not a State, the envoys sent by her to foreign States are treated by the latter on the same footing with diplomatic envoys (...) It must therefore be maintained that by custom, by tacit consent of the members of the Family of Nations, the Holy See has a quasi international position*».

⁴⁵ P. FIORE, *Trattato di diritto internazionale pubblico*. II, 372; P. FAUCHILLE, *Traité de Droit International Public*. I/III. Paix, 443 ss.

⁴⁶ W. E. HALL, *A treatise on international law*, 23.

⁴⁷ Sembra questa la posizione intermedia assunta da C. CALVO, *Le droit international, théorique et pratique*, 370, che a proposito degli accordi stipulati dalla Santa Sede con i governi esteri parla di «*accords diplomatiques ordinaires, puisque, d'une part, ils sont conclus entre deux autorités souveraines étrangères, que combinent leur action et stipulent sur un terrain mixte dans le but de prévenir les causes de froissement, et que, d'autre part, ils passent pas toutes les formalités consacrées pour autre traités, depuis la négociation jusqu'à l'échange des ratifications*».

⁴⁸ In senso decisamente contrario, cf. F. CAMMEO, *Ordinamento giuridico*, 19, il quale afferma «che non par dubbio che i concordati sieno analoghi ai trattati internazionali, e nell'estrinseco e nell'intrinseco, con la differenza soltanto che questi concernono materie puramente temporali e i concordati materie spirituali o connesse alle spirituali o miste».

parte della Francia del Concordato con la Santa Sede, protestando per l'oltraggio che alla Sede Apostolica deriva da tale violazione dello «*ius gentium*»⁴⁹.

Ancora più eclatante fu l'esclusione della Santa Sede dalla negoziazione della pace di Versailles al termine della Grande Guerra, in osservanza del Patto di Alleanza tra Francia, Regno Unito, Italia e Russia del 26 aprile 1915, nel quale appunto era espressamente previsto il sostegno degli alleati ad un'eventuale opposizione dell'Italia alla partecipazione della Santa Sede ad un futuro negoziato di pace.

La tesi negativa della legittimazione internazionale della Santa Sede in sé, a prescindere dal possesso di una sovranità territoriale è lentamente e progressivamente divenuta recessiva dinanzi alla realtà dei fatti ed alla volontà degli Stati di riconoscerle un ambito d'azione nelle relazioni internazionali. Ed è così che, nell'ambito della stessa dottrina di diritto internazionale, la tesi dei canonisti venne rivalutata negli anni immediatamente anteriori la stipula dei Patti Lateranensi⁵⁰.

2.3 *Dai Patti lateranensi in poi*

Con la stipula dei Patti lateranensi ed il recupero della sovranità territoriale la soggettività giuridica della Santa Sede in ambito internazionale ha ricevuto un indiscutibile fondamento. Sul tema è intervenuto decisamente lo stesso Trattato del Laterano, che nel preambolo dichiara la necessità di costituire la Città del Vaticano proprio «per assicurare alla Santa Sede l'assoluta e visibile indipendenza, garantirLe una sovranità indiscutibile pur nel campo internazionale»; ed all'articolo 2 rende esplicito il riconoscimento da parte dell'Italia della «sovranità della Santa Sede nel campo internazionale come attributo inerente alla

⁴⁹ PIO X, *Vehementer Nos*, ASS 39 (1906), 7. In argomento cf. F. PETRONCELLI HÜBER, «Santa Sede», 6, secondo cui «nel XIX secolo, se l'attività internazionale della Santa Sede non ha soluzione di continuità, molto manifesta uno stato di disagio, cui si fa fronte con reazioni in certa misura inadeguate rispetto alla portata internazionale dell'evento. Per quanto si rendano precise rivendicazioni del diritto di esercitare una piena sovranità territoriale, l'atteggiamento di fondo è di chiusura e di ripiego, nella ripetitiva formulazione delle teorizzazioni dello *ius publicum ecclesiasticum* di tenore apologetico e anche nelle determinazioni di sospendere il Concilio e di autoisolamento del Pontefice».

⁵⁰ In argomento, cf. S. GEMMA, *Appunti di diritto internazionale*, 45 ss.; R. KNUBBEN, *Die Subjekte des Völkerrechts*, 399 ss.; T. MALUWA, «The treaty-making capacity», 155 ss.; J. ARAUJO, «The international personality», 337 ss.; G. DIENA, *Principi di diritto internazionale*, 195 ss.; D. ANZILOTTI, *Corso di diritto internazionale*, 127 ss.; alle stesse conclusioni giunge dopo la stipula dei Patti Lateranensi, ma in relazione al periodo anteriore, M. MIELE, *La condizione giuridica*, 7 ss.

sua natura, in conformità alla sua tradizione ed alle esigenze della sua missione nel mondo».

Il tema però non si è esaurito ed anzi ha trovato ulteriori canali di approfondimento e complessità, concernenti il titolo di origine della soggettività. Le già molte opinioni sul tema si sono addirittura moltiplicate, differenziandosi ancora di più in considerazione della maggiore complessità del quadro normativo ed istituzionale di riferimento. Pertanto, è solo in linea di massima e con un grande sforzo di sintesi che sull'argomento può essere affermata una *summa divisio* in tesi moniste e tesi dualistiche.⁵¹

Le prime ritenevano che il fondamento di tale capacità fosse (come già in passato) unico e consistesse, alternativamente, nella sovranità religiosa e spirituale della Santa Sede sulla Chiesa universale, ovvero nella sovranità politico temporale della Santa Sede sullo SCV. Mentre nel primo caso la Santa Sede non avrebbe risentito, dal punto di vista della capacità giuridica internazionale, della privazione della sovranità territoriale tra il 1870 e il 1929 e gli stessi Patti lateranensi non avrebbero aggiunto nulla in tal senso; nel secondo caso, invece, sarebbe solo a partire dai Patti Lateranensi in poi che la Santa Sede avrebbe riacquisito la capacità giuridica internazionale perduta con l'estinzione dello Stato Pontificio.

Per esemplificare la molteplicità delle posizioni anche in questo primo filone basti osservare che alla tesi monista hanno aderito di necessità quanti, in un modo o nell'altro, hanno negato la natura statale dello SCV all'indomani della stipula dei Patti lateranensi⁵². Ma per altro ed opposto

⁵¹ In argomento, per ulteriori riferimenti, cf. P.A. D'AVACK, «Santa Sede», 518 ss.; M. TEDESCHI, «Vaticano (Stato della Città del)», 286, ss.; F. PETRONCELLI HÜBER, «Santa Sede», 6 ss.; G. ARANGIO-RUIZ, «Santa Sede», 582 ss.; G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, 340 ss.; ID., «Santa Sede e enti centrali della Chiesa», 593; M. R. SAULLE, «Radio Vaticana e diritto internazionale», 25 ss.; A. SARAIS, *Le fonti del diritto vaticano*, 174 ss.

La stessa distinzione tra tesi moniste e tesi dualiste, inoltre, non appare sufficiente a dare conto dell'ulteriore problema concernente la personalità giuridica internazionale della Santa Sede quale distinta da quella della Chiesa Cattolica: in argomento, cf. G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, 342, il quale conclude che «più coerente con la natura propria della Chiesa e della Santa Sede, nonché con i principi e le norme del diritto canonico, è l'opinione secondo cui soggetti di diritto internazionale sono sia la Santa Sede sia la Chiesa universale».

⁵² Benché minoritarie, non sono mancate tuttavia anche opinioni volte a escludere che la Città del Vaticano fosse un vero e proprio Stato, per l'esiguità del territorio o per difetto del popolo. Si è parlato così di zona extrastatale: in questo senso, cf. R. JARRIGE, *La condition internationale*, 229 ss., il quale definisce il Vaticano come una «zone extra-étatique»; in senso adesivo a questa tesi, cf. L. RIVET, *La question romaine*, 216.

verso vi hanno aderito anche quanti non hanno ammesso altra capacità giuridica internazionale che quella proveniente dalla sovranità di uno Stato temporale, quale appunto veniva considerato lo SCV.

Maggiore seguito ha invece ottenuto la tesi dualista⁵³, di riconoscimento del fondamento della capacità giuridica internazionale come effetto di entrambi i suddetti titoli, attribuendo quindi alla soggettività giuridica internazionale della Santa Sede un doppio fondamento, spirituale e temporale al tempo stesso. Anche essa si articola in una varietà impressionante di argomenti, tali da realizzare una vera e propria Babele di opinioni⁵⁴, la cui dettagliata indicazione supera i confini del presente lavoro.

2.4 *Il dualismo soggettivo tra Santa Sede e SCV*

La creazione dello SCV ed il connesso riconoscimento esplicito della sovranità territoriale della Santa Sede su di esso hanno determinato un

In senso contrario, *ex multis*, per una dettagliata affermazione della statualità della Città del Vaticano, cf. F. CAMMEO, *Ordinamento giuridico*, 37 ss., il quale espone gli elementi costitutivi dello SCV esordendo con l'affermazione «Niun dubbio, secondo le premesse, che la Città del Vaticano sia uno Stato agli effetti del diritto internazionale ed interno, secondo le intenzioni del Trattato e il riconoscimento delle Potenze straniere»; M. MIELE, *La condizione giuridica*, 40 ss., ove decisamente afferma «Che si tratti di uno Stato pienamente sovrano è indubbio: la Città del Vaticano presenta tutti i caratteri che sono propri dello Stato e aduna in sé gli elementi dello Stato», sebbene subito dopo precisi che «Quanto poi al dire che la Città del Vaticano sia uno Stato come tutti gli altri, bisogna andar molto cauti. Essa non è certo uno Stato come tutti gli altri» in ragione del fatto che si tratta di «uno Stato non fine a se stesso ma a servizio della Santa Sede secondo quel rapporto di strumentalità che già conosciamo»; G. DALLA TORRE, «Vaticano (Stato della città del)», 2 ss.; ID., *Lezioni di diritto vaticano*, 57 ss.; W. SCHULZ, «Città del Vaticano (Stato della)», 110 ss.; W. HILGEMAN, *L'ordinamento giuridico*, 49 ss.; A. SARAIS, *Le fonti del diritto vaticano*, 19 ss.; P.A. BONNET, «Le fonti normative», 519 ss.

Nella letteratura straniera, cf. la dettagliata analisi di J. CRAWFORD, *The creation*, 223 ss. e 225, ove osserva che «*It cannot be denied that the position of the Vatican City is peculiar and that the criteria for statehood in its case are only marginally (if it all) complied with. However, peculiarity is not itself a ground for denying statehood where other factors point to the opposite conclusion*»; per poi concludere che «*it is clear that the Vatican City is a State in international law, despite its size and special circumstances*».

⁵³ *Ex multis*, anche per ulteriori riferimenti, cf. G. DALLA TORRE, «Vaticano (Stato della città del)», 6 ss.; W. SCHULZ, «Lo Stato della Città del Vaticano», 661 ss.; W. HILGEMAN, *L'ordinamento giuridico*, 46 ss.; P.A. D'AVACK, «Il rapporto giuridico», 95 ss.; J.-B. D'ONORIO, «Le Saint-Siège et le droit international», 32.

⁵⁴ La rassegna di queste diverse tesi e delle opinioni che le hanno sostenute presenta una varietà dichiarata «quasi sconcertante» dal Ruffini: citato in senso adesivo da P.A. D'AVACK, «Santa Sede», 518.

cambiamento sostanziale delle problematiche giuridiche. Si sono infatti aperti due fronti di riflessione, distinti sebbene intrecciati e reciprocamente influenti l'uno sull'altro: ci si è cioè iniziati ad interrogare, da un lato, sul rapporto corrente tra il novello Stato e la Santa Sede e, da altro lato, su quale soggetto tra di essi fosse il legittimo titolare della capacità giuridica internazionale.

In ordine al primo degli accennati profili, accantonata la tesi monista di negazione della distinzione soggettiva tra i due enti⁵⁵, la dottrina si è orientata nel senso di distinguere due differenti soggetti giuridici⁵⁶, sebbene legati da una relazione di sovranità del primo nei confronti del

⁵⁵ Si tratta della tesi sviluppata da D. DONATI, *La Città del Vaticano*, 54 ss., secondo il quale «Lo Stato della Città del Vaticano e la S. Sede non sono due enti, di cui l'uno sia coordinato all'altro oppure subordinato all'altro, ma la S. Sede si inserisce nello Stato e si immedesima con uno dei suoi elementi, cioè colla persona dello Stato. Perciò la persona dello Stato e la S. Sede si identificano, cioè sono una persona sola». Questa tesi poggia sulla distinzione tra la sovranità territoriale della Santa Sede e la sua (precedente) potestà spirituale che «rimane la potestà originaria ed essenziale della S. Sede, rispetto alla quale la sovranità è potestà acquisita e secondaria» e che rileva come «mezzo rispetto alla potestà spirituale, cioè ha rispetto a questa una funzione strumentale. Precisamente la sovranità vale ad assicurare l'indipendenza della S. Sede, non solo nell'esercizio di essa sovranità, ma anche nell'esercizio della sua potestà spirituale». Ciò tuttavia «solo nell'ambito comune alle due potestà, cioè entro il territorio vaticano. Fuori di questo l'indipendenza della potestà spirituale della S. Sede – nonché degli altri enti centrali della Chiesa Cattolica – potrà essere garantita solo da trattati fra lo Stato della Città del Vaticano e gli Stati interessati o da concordati fra la Chiesa Cattolica e i medesimi».

Una tesi analoga è anche quella di G. OTTOLENGHI, «Sulla condizione giuridica», 180 ss., secondo il quale lo SCV non potrebbe essere distinto dalla Santa Sede, in quanto organo parte di un tutto, e come tale resterebbe privo di una autonoma soggettività; S. FERLITO, *L'attività internazionale della Santa Sede*, 85 ss. secondo cui, sul piano del diritto internazionale ed impregiudicata una diversa soluzione sul piano del diritto interno della Santa Sede, lo SCV è un organo della Santa Sede e non un soggetto diverso.

⁵⁶ La letteratura in tal senso è amplissima: anche per ulteriori riferimenti cf. J. CRAWFORD, *The creation*, 227, il quale registra che l'ipotesi della doppia personalità, ovvero della distinzione tra Santa Sede e SCV «*has been generally accepted in practice and in the literature*»; M. TEDESCHI, «Vaticano (Stato della Città del)», 286, ss.; F. CAMMEO, *Ordinamento giuridico*, 28 ss., il quale, dopo aver segnalato che già la Santa Sede era un ente distinto dall'antico Stato Pontificio e che la distinzione tra la Santa Sede e lo SCV «è del pari netta nel Trattato», dimostra il dualismo soggettivo sia nel caso che lo SCV sia la continuazione dell'antico Stato Pontificio, sia nel caso che esso sia uno Stato creato *ex novo*. Per il dualismo soggettivo tra Santa Sede e SCV, cf. M. MIELE, *La condizione giuridica*, 11 ss., il quale conclude nel senso che «non è dubitabile che la Città del Vaticano sia, accanto alla Santa Sede, soggetto di diritto internazionale: essa come tale agisce in tutti quei rapporti in cui dovrà esser tenuta dagli altri Stati, e massime dal nostro, come unità di attribuzione giuridica in proprio; la Città stessa agisce, in tali rapporti, a mezzo di organi propri, siano questi comuni o non

secondo. Posta l'alterità soggettiva, l'attenzione della dottrina si è così indirizzata ad indagare le caratteristiche della relazione assolutamente unica tra di loro corrente.

2.4.1 La sovranità della Santa Sede sullo SCV

Ciò che rende peculiare e caratteristico il dualismo soggettivo tra Santa Sede e SCV è il vincolo che, sebbene separati, li unisce in modo indissolubile, consistente nella posizione (*rectius*, relazione) di sovranità assegnata alla Santa Sede nei confronti dello SCV⁵⁷. Questo dato, essenziale e costitutivo per lo SCV, ha richiesto una spiegazione ulteriore della semplice affermazione della separazione tra i due enti, la quale ha vivacemente impegnato gli studiosi.

Una prima riflessione in proposito concerne il soggetto effettivamente titolare di questa sovranità, considerato che il diritto canonico offre un significato ampio di Santa Sede, comprensivo del Romano Pontefice e della Curia Romana, ed uno più ristretto, riferito solo al Romano Pontefice⁵⁸. In dottrina⁵⁹ si è evidenziato che in questo caso il riferimento alla

comuni con la Santa Sede, la volontà dei quali, è inutile aggiungere, non sarà che ad esso Stato direttamente riferibile. Conclusione, questa, che ha sicuro appoggio nella pratica e nel diritto positivo e che non potrebbe infirmarsi senza contraddire a questo e a quella»; V. DEL GIUDICE, *Corso di diritto ecclesiastico italiano*, 328 ss. e 330, ove afferma che «Si tratta, dunque, di distinte personalità, una antica con nuove caratteristiche, un'altra nuova del tutto».

⁵⁷ Le disposizioni interessate sono l'art. 3, comma 1 del Trattato Lateranense, ove si afferma che «L'Italia riconosce alla Santa Sede la piena proprietà e la esclusiva ed assoluta potestà e giurisdizione sovrana sul Vaticano ...», nonché l'art. 4, ove si afferma che «La sovranità e la giurisdizione esclusiva, che l'Italia riconosce alla Santa Sede sulla Città del Vaticano, importa che nella medesima non possa esplicarsi alcuna ingerenza da parte del Governo Italiano e che non vi sia altra autorità che quella della Santa Sede».

⁵⁸ In riferimento al codice canonico attuale cf. can. 361: «*Nomine Sedis apostolicae vel Sanctae Sedis in hoc Codice veniunt non solum Romanus Pontifex, sed etiam, nisi ex rei natura vel sermonis contextu aliud appareat, Secretaria Status, Consilium pro publicis Ecclesiae negotiis, aliaque Romanae Curiae Instituta*».

Per il codice precedente del 1917, cf. can. 7: «*Nomine Sedis Apostolicae vel Sanctae Sedis in hoc Codice veniunt non solum Romanus Pontifex, sed etiam, nisi ex rei natura vel sermonis contextu aliud appareat, Congregationes, Tribunalia, Officia, per quae idem Romanus Pontifex negotia Ecclesiae universae expedire solet*».

⁵⁹ In argomento cf. G. DALLA TORRE, «Vaticano (Stato della città del)», 3; W. SCHULZ, «Città del Vaticano (Stato della)», 111; M. TEDESCHI, «Vaticano (Città del)», 288; A. SARAI, *Le fonti del diritto vaticano*, 27 ss.; W. HILGEMAN, *L'ordinamento giuridico*, 45-46, il quale, dopo avere considerato che il riferimento alla Santa Sede deve essere inteso al Romano Pontefice, osserva che è in tale sua qualità «che egli è

Santa Sede dovrebbe essere declinato nel senso più ristretto, anche alla luce delle disposizioni fondamentali dell'ordinamento vaticano secondo le quali «Il Sommo Pontefice, Sovrano dello Stato della Città del Vaticano, ha la pienezza dei poteri legislativo, esecutivo e giudiziario»⁶⁰. Questa indicazione del Romano Pontefice come l'effettivo titolare di sovranità sullo SCV riceve d'altronde una esplicita conferma anche nell'art. 26, comma 2, del Trattato del Laterano, che espressamente dispone che «Alla sua volta l'Italia riconosce lo Stato della Città del Vaticano sotto la sovranità del Sommo Pontefice»⁶¹.

Altro e distinto problema è poi se questo elemento essenziale e costitutivo dello SCV, l'essere cioè soggetto alla sovranità della Santa Sede, costituisca anche una condizione risolutiva del Trattato lateranense e, addirittura, della sua stessa esistenza, talché qualora venisse ipoteticamente meno questo vincolo di subordinazione lo Stato italiano riacquisterebbe automaticamente la proprietà sulla particella di territorio già oggetto di sovranità della Santa Sede⁶².

Senza volere in alcun modo sminuire l'essentialità e la rilevanza che la sovranità della Santa Sede riveste nella complessiva operazione di costituzione dello SCV realizzata attraverso il Trattato lateranense, le conseguenze che si vogliono da questo desumere sembrano però eccessive posto che nel Trattato non sembra rinvenibile né esplicitamente né implicitamente una tale condizione risolutiva. Peraltro, queste opinioni non considerano che con il Trattato lateranense si è dato il via ad un processo,

titolare della personalità giuridica e della piena potestà di governo - ossia della sovranità -, a differenza dello Stato moderno, dove l'effettivo titolare di tale personalità e potestà è l'ordinamento statale inteso nel suo complesso unitario».

⁶⁰ Questo il testo dell'art. 1, comma 1, *Legge Fondamentale dello Stato della Città del Vaticano*, del 26 novembre 2000, cit., che riproduce in modo identico la precedente disposizione di cui all'art. 1, comma 1, *Legge Fondamentale N. I della Città del Vaticano*, del 7 giugno 1929, in *AAS Suppl.* 1 (1929) 1.

⁶¹ Per questa osservazione, cf. F. CAMMEO, *Ordinamento giuridico*, 63.

⁶² La *quaestio iuris* è posta e così risolta da A.C. JEMOLO, «Carattere dello Stato della Città del Vaticano», 193, il quale comunque considera una «impossibile ipotesi» quella in cui lo SCV «si arrogasse di rivendicare una sovranità propria, distinta e contrastante con quella della Santa Sede»; in senso adesivo, cf. D'AVACK, *Vaticano e Santa Sede*, 197-198; C. CARDIA, «Vaticano e Santa Sede», 23-24, il quale estende queste «esattissime considerazioni» ad «una ulteriore ipotesi di scuola (meno «impossibile», però, di quella formulata da Jemolo) relativamente alla scelta della Santa Sede di allocarsi altrove, fuori della città di Roma o fuori d'Italia», quale potrebbe essere «l'ipotesi estrema di un abbandono volontario del territorio vaticano da parte della Santa Sede con definitivo trasferimento della sede Pontificia in altro luogo».

peraltro già molto avanzato per quanto concerne la Santa Sede, che supera le relazioni bilaterali Santa Sede-Italia e che comporta una modificazione dell'assetto giuridico internazionale, all'interno del quale la Santa Sede consolida la propria legittimazione giuridica internazionale e nell'ambito del quale appare un nuovo soggetto giuridico, lo SCV. Le vicende che riguarderanno l'esistenza di questo Stato (il mutare delle forme di governo, il trasferimento della Sede Apostolica o di parte di essa, l'ipotetica rinuncia della Santa Sede alla sovranità su di esso) non sembra che possano più essere riguardate in base al solo Trattato lateranense, ma dovranno seguire le regole del diritto internazionale, all'interno del quale si collocano i rapporti tra lo SCV e gli altri Stati, compreso quello italiano, ovviamente per quanto non espressamente previsto negli accordi internazionali tra loro intercorsi.

Un'ultima riflessione sembra ancora possibile a margine della disposizione di cui all'art. 3, alinea 1, del Trattato del Laterano, «L'Italia riconosce alla Santa Sede la piena proprietà e la esclusiva ed assoluta potestà e giurisdizione sovrana sul Vaticano, ...». Come correttamente esprime la disposizione sopra richiamata, si tratta di un riconoscimento di una sovranità che alla Santa Sede spetta e compete non in virtù del Trattato medesimo, ma in base ad una determinazione autonoma ed unilaterale della stessa Santa Sede. La sovranità della Santa Sede sullo SCV, in definitiva, non sembrerebbe dipendere tanto dal Trattato del Laterano, quanto piuttosto essere, se non cronologicamente, comunque logicamente previa ed indipendente rispetto ad esso, costituendo il risultato di una decisione della stessa Santa Sede di assumere «la piena proprietà e la esclusiva ed assoluta potestà e giurisdizione sovrana sul Vaticano» e che in quanto tale viene riconosciuta dallo Stato italiano. Come corollario della presente riflessione si potrebbe dunque distinguere, da un lato, la scelta autonoma ed unilaterale della Santa Sede di assumere la sovranità sullo SCV e, da altro lato, la decisione consensuale, dell'Italia e della Santa Sede, di addivenire alla creazione di esso.

2.4.2 Le tesi dell'unione reale o personale

I tentativi che in proposito sono stati fatti per assimilare la relazione tra Santa Sede e SCV ad una categoria già esistente non sembra che abbiano prodotto risultati finora apprezzabili. Così per quanto riguarda gli sforzi tesi ad applicare, con tutti i correttivi del caso, la categoria dell'unione tra Stati. Autorevole dottrina ha assimilato la fattispecie ad una «unione reale» tra enti sovrani, categoria ritenuta utilizzabile per la

comunanza dell'organo supremo e di altri organi centrali⁶³. L'unione reale sarebbe a sua volta da distinguere rispetto all'unione «semplicemente personale», la quale ricorrerebbe invece «allorché due Stati hanno comune il capo supremo, per ragioni puramente accidentali e suscettibili di cessare, come la successione in una medesima famiglia»⁶⁴.

In senso contrario alle tesi dell'unione reale e dell'unione personale tra Santa Sede e SCV è stato però obiettato, *inter alia*, che la dottrina delle unioni tra Stati postula sempre il confronto tra «enti sovrani e reciprocamente indipendenti», mentre nel caso in esame non sussiste indipendenza ma subordinazione dell'uno (lo SCV) all'altro (la Santa Sede)⁶⁵.

In definitiva, sembra davvero che nel caso di specie si possa affermare che si tratti di una relazione del tutto speciale ed unica, priva di precedenti

⁶³ In proposito, anche per altri riferimenti, cf. F. CAMMEO, *Ordinamento giuridico*, 67 ss. e 69, ove in particolare definisce l'unione reale «agli effetti di diritto interno ed internazionale, quando due Stati, conservando la propria personalità interna ed internazionale, sono, per ragioni storiche attinenti alla loro struttura e posizione di fronte agli Stati, permanentemente vincolati dalla comunione del loro capo supremo e, eventualmente, di altri organi». La tesi della unione reale è sostenuta anche da M. FALCO, *The Legal Position*, 41; M. BRACCI, *Italia, Santa Sede e Città del Vaticano*, 114; P. FEDOZZI, *Introduzione al diritto internazionale*, 155 ss.; V. DEL GIUDICE, *Corso di diritto ecclesiastico italiano*, 229.

La lettura in termini di unione personale è invece adottata da G. MORELLI, «Il trattato fra l'Italia e la Santa Sede», 223; M. RAEBER, *Der neue Kirchenstaat*, 60 ss.

⁶⁴ F. CAMMEO, *Ordinamento giuridico*, 69. In argomento cf. anche G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto vaticano*, 59, secondo cui «nel caso sussiste una unione organica, con caratteri speciali rispetto a quelle conosciute fra Stati, in ragione del rapporto funzionale esistente fra i due enti».

⁶⁵ Per tale argomento, cf. G. BALLADORE PALLIERI, «Il rapporto», 200, il quale evidenzia come «il fatto che il pontefice si trova a capo di due enti non coordinati, ma l'uno all'altro subordinati esclude ogni anche più lontana analogia tra la sua condizione e quella del capo di una unione personale o reale»; in senso adesivo, cf. anche P.A. D'AVACK, «Santa Sede», 523, il quale esclude anche la possibilità di configurare nel caso di specie una «unione impropria o non paritaria, quale è quella che sussiste fra lo Stato Suzeiran e lo Stato vassallo o fra lo Stato protettore e lo Stato protetto»; esclude, per gli stessi motivi, tanto l'unione reale quanto quella personale o impropria, anche F. BOLOGNINI, «Santa Sede (diritto canonico)», 284-285. Per ulteriori approfondimenti, cf. P.A. D'AVACK, *Vaticano e Santa Sede*, 231 ss.

Di unione di diritto internazionale parla anche M. MIELE, *La condizione giuridica*, 42 ss., ma in termini del tutto peculiari in quanto «Il rapporto di subordinazione fra Città del Vaticano e Santa Sede fa sì, al contrario, che l'unione fra questi due peculiarissimi soggetti dell'ordinamento internazionale, pur potendo ricondursi alla generica figura dell'unione internazionale, non sia classificabile, per le sue caratteristiche e finalità, in alcuna delle specie già note. Qui, come altre e frequenti volte, lo schema teorico precostituito rivela la propria incapacità a comprendere in sé la realtà attuale».

nel panorama giuridico internazionale, la quale impone uno studio *ex novo*, senza consentire il ricorso a schemi di carattere più generale⁶⁶.

2.4.3 Il rapporto di servizio corrente tra la Santa Sede e lo SCV

Il dato più caratteristico della relazione tra la Santa Sede e lo SCV è anche il meno controverso ed è stato individuato, in modo largamente diffuso e fatte salve le molteplici sfumature, nella destinazione funzionale dello SCV rispetto alla Santa Sede⁶⁷. Tale circostanza, d'altronde, è esplicita nelle stesse motivazioni della costituzione dello SCV – indicate chiaramente nel preambolo del Trattato del Laterano («... per assicurare alla Santa Sede l'assoluta e visibile indipendenza, garantirle una sovranità indiscutibile pur nel campo internazionale, ...») –, che riecheggiano nel discorso del Pontefice Pio XI ai parroci romani, nello stesso giorno della stipula dei Patti lateranensi («Un Trattato

⁶⁶ Significativamente P.A. D'AVACK, «Santa Sede», 524, afferma che si tratta «pur sempre di una specie di unione veramente unica e singolarissima con individualità e caratteristiche tutte proprie, le quali non ne consentono l'assimilazione ad alcuno schema dottrinario esistente, sia pure in via semplicemente approssimativa, e che rendono pertanto necessario individuarne la natura ed essenza attraverso l'analisi e determinazione dei singoli fattori e caratteri che sono ad essa propri».

In modo non dissimile, cf. W. SCHULZ, «Lo Stato della Città del Vaticano», 672, che dopo avere escluso la categoria dell'unione personale osserva che «Non avrei nulla in contrario a descrivere questa reciprocità e convergenza come una "unione organica". Importante non è la terminologia, ma che la cosa descritta venga espressa in modo adeguato».

⁶⁷ La dottrina in proposito è vastissima, cf. C. CARDIA, «Vaticano e Santa Sede», 22 ss.; W. HILGEMAN, *L'ordinamento giuridico*, 53 ss.; A. SARAIS, *Le fonti del diritto vaticano*, 21 ss.; P.A. D'AVACK, «Vaticano (Stato della Città del)», voce del *Novissimo Digesto Italiano*, vol. XX, Torino, 1975, 584 ss., il quale individua proprio in ciò, «per lo meno sotto l'aspetto internazionale, la massima e più grave anomalia che offre lo S.C.V.», 587; F. CAMMEO, *Ordinamento giuridico*, 61, il quale osserva che questo non sarebbe tanto lo scopo dello SCV quanto piuttosto il suo motivo politico; M. MIELE, *Santa Sede e Città del Vaticano*, 68, parla di «uno Stato non fine a se stesso, ma a servizio della Santa Sede per assicurarle una sovranità indiscutibile nel diritto internazionale»; più di recente, cf. G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto vaticano*, 59, il quale afferma che «Insomma, la Città del Vaticano rientra nella categoria, conosciuta al diritto pubblico e al diritto internazionale, degli Stati-mezzo anziché a quella, ordinaria, degli Stati-fine».

È in ragione di questa strumentalità che parte della dottrina ha spiegato la relazione tra la Santa Sede e lo SCV in termini di teoria organica. In proposito, cf. D. DONATI, *La Città del Vaticano*, 47; D. ANZILOTTI, «La condizione giuridica», 167 ss., la riferisce anche al rapporto tra la Santa Sede e l'antico Stato pontificio, 172; nello stesso senso anche G. MORELLI, «Il trattato fra l'Italia e la Santa Sede», 197 ss.; W. SCHULZ, «Lo Stato della Città del Vaticano», 671 ss.

inteso a riconoscere e, per quanto “*hominibus licet*”, ad assicurare alla Santa Sede una vera e propria e reale sovranità territoriale ...»), in linea con il magistero precedente relativo al *civilis principatus* del Romano Pontefice⁶⁸.

Questo aspetto funzionale dello SCV è stato da molti giustamente accentuato sino a divenire il tratto peculiare della fattispecie, reso eccezionale dall'assenza di analogie adeguate: si è così fatto riferimento ad una «funzione»⁶⁹ o «carattere»⁷⁰ strumentale, ad una «genetica e permanente strumentalità»⁷¹, ad «*un moyen, un instrument*»⁷², ad uno «Stato mezzo ai fini dell'ente centrale e supremo della Chiesa cattolica»⁷³, ad «un vincolo necessario e perpetuo di subordinazione e dipendenza»⁷⁴, ad uno «Stato teleologico»⁷⁵. Espressioni queste, d'altronde, in cui riecheggia la dottrina stessa del *principatus civilis* quale *medium moraliter necessarium*⁷⁶.

Tale peculiarità acquista poi una rilevanza ancora ulteriore quando, secondo il suo naturale sviluppo, viene estesa fino a definire la stessa

⁶⁸ Cf. quanto osservato *supra* § 1.1, pp. 9-12, e § 1.4, pp. 16-18.

⁶⁹ *Ex multis*, cf. G. DALLA TORRE, «Vaticano (Stato della città del)», 6; W. SCHULZ, «Lo Stato della Città del Vaticano e la Santa Sede. Alcune riflessioni attorno al loro rapporto giuridico», 671-672, secondo cui «risulta chiaramente che si deve attribuire allo Stato della Città del Vaticano una fondamentale funzione di servizio verso la Santa Sede», per poi precisare ancora che «La correlazione fra lo Stato della Città del Vaticano e la Santa Sede si configura come un rapporto funzionale in cui il primo partecipa all'adempimento del compito religioso spirituale dell'altra».

⁷⁰ M. MIELE, *Santa Sede e Città del Vaticano*, 68, il quale aggiunge in ciò «bisogna vedere proprio la sua «ratio vitae»; A.C. JEMOLO, «Carattere dello Stato della Città del Vaticano», 193; A. SARAI, *Le fonti del diritto vaticano*, 23, il quale afferma che «Lo SCV ha dunque in un senso congenito ed ineliminabile un carattere strumentale e funzionale rispetto alla Santa Sede, di cui garantisce l'indipendenza dell'azione nell'assolvimento dei suoi compiti primari».

⁷¹ C. CARDIA, «Vaticano e Santa Sede», 22, che la definisce come «l'essere, cioè, elemento servente ai fini dell'indipendenza della Santa Sede».

⁷² J. H. FRAGONARD, *La condition des personnes*, 5.

⁷³ M. MIELE, *Santa Sede e Città del Vaticano*, 68.

⁷⁴ P.A. D'AVACK, *Vaticano e Santa Sede*, 201. Lo stesso autore inoltre, in altra sede, ravvisa proprio in questo carattere strumentale dello SCV «la sua *ratio vitae*, fino a risultare appunto come uno Stato teologico, un mezzo ai fini dell'ente centrale e supremo della Chiesa Cattolica»: ID., «Vaticano (Stato della Città del)», 584.

⁷⁵ M. MIELE, *Santa Sede e Città del Vaticano*, 68; ID., *La condizione giuridica*, 42, che lo definisce come «Stato teleologico per eccellenza, la Città del Vaticano è sorta con questo preciso carattere strumentale, in cui bisogna vedere proprio la sua *ratio vitae*»; P.A. D'AVACK, *Vaticano e Santa Sede*, 200; ID., «Vaticano (Stato della Città del)», 584.

⁷⁶ F.X. WERNZ – P. VIDAL, *Jus canonicum*, II, 422.

finalità dello SCV, per cui sembra appropriata l'affermazione secondo cui «questa eccezionale situazione ... finisca per costituire veramente la delizia dei commentatori quando si cerchi di valutarne gli effetti e le ripercussioni nel campo giuridico»⁷⁷. In proposito non è mancato nemmeno chi, accentuando questa dipendenza funzionale dello SCV rispetto alla Santa Sede, sia arrivato per questa via ad escludere la natura di vero e proprio Stato dello SCV⁷⁸, nonché altri che invece rigettano la stessa tesi della strumentalità dello SCV rispetto alla Santa Sede⁷⁹, che resta comunque nettamente dominante.

2.4.4 Il fine dello SCV

Le osservazioni concernenti la funzione strumentale dello SCV rispetto alla Santa Sede sfociano, inevitabilmente, sul tema del fine o dello scopo dello stesso SCV⁸⁰, nel quale si concentra la massima singolarità che lo stesso presenta rispetto al modello di Stato risultante dal diritto pubblico e dal diritto internazionale.

Logico corollario della strumentalità dello SCV è che il suo scopo consista nel favorire la sovranità della Santa Sede offrendo ad essa una base territoriale, così da «assicurare alla Santa Sede l'assoluta e visibile indipendenza, garantirLe una sovranità indiscutibile pur nel campo internazionale»⁸¹. Ciò che è singolare di questa prospettiva, diffusissima in dottrina, è che il fine dello Stato si realizzi nel suo essere strumento, come le espressioni di «Stato-mezzo», ovvero di «Stato non fine a se stesso» pongono parimenti in evidenza⁸².

⁷⁷ P.A. D'AVACK, *Vaticano e Santa Sede*, 159.

⁷⁸ È questa la tesi, rimasta isolata, di M. BRACCI, *Italia, Santa Sede e Città del Vaticano*, 127 ss. il quale considera lo SCV come un ente pubblico dipendente della Santa Sede e ravvisa in questo vincolo di destinazione il modo della donazione fatta dall'Italia alla Santa Sede.

⁷⁹ È il caso di M. TEDESCHI, «Vaticano (Stato della Città del)», 293, che non la considera accettabile «anche perché lo Stato della Città del Vaticano agisce autonomamente in campo internazionale».

⁸⁰ Questi temi vengono infatti di norma strettamente collegati, sino a farli coincidere: cf. le citazioni indicate *supra* al § 2.4.3, pp. 34-36.

⁸¹ Secondo la formula più volte ricordata contenuta nel Preambolo del Trattato del Laterano: cf. *supra* § 1.4, pp. 16-18.

⁸² Per quanto opposta dal punto di vista linguistico, non sembra contraddire la definizione di Stato-mezzo la definizione di Stato-fine che né dà A.C. JEMOLO, «Carattere dello Stato della Città del Vaticano», 196, il quale afferma che «Lo S.C.V. è costituzionalmente, necessariamente, uno Stato fine, esso è sorto per assicurare quanto occorre alla Santa Sede, affinché provveda con la dovuta libertà ed indipendenza al governo

Una parte minoritaria della dottrina si è invece orientata in senso contrario⁸³ invitando a distinguere il fine dello Stato, rispetto al quale lo SCV non si distinguerebbe da tutti gli altri Stati, dal movente politico della sua creazione. In questo senso si è appunto affermato che «non bisogna confondere lo scopo di uno Stato, come elemento giuridico della sua essenza e personalità, con il motivo politico che ne ha determinato il sorgere e che ne determina la conservazione»⁸⁴.

Questa impostazione è stata particolarmente sottoposta a critica da parte di D'Avack, il quale invece ritiene espressamente che «Lo S.C.V. non è un organismo politico a fini generali, ma ha come condizione prima di esistenza questo speciale fine teologico, prestabilito, fisso ed immutabile», il quale si spinge fino a ravvisare questo «non solo come il suo fine principale, ma addirittura come il suo fine unico ed esclusivo»⁸⁵.

pastorale della Chiesa nel mondo (art. 26)». Nello stesso senso parla di Stato-fine anche P.A. D'AVACK, *Vaticano e Santa Sede*, 159.

Un riferimento esplicito alla strumentalità dello SCV rispetto alla Santa Sede affiora anche nella recente Legge N. CCCLI *sull'ordinamento giudiziario dello Stato della Città del Vaticano*, del 16 marzo 2020, in *L'Osservatore Romano*, 16 marzo 2020, 6-7, ove nella premessa si legge, a proposito dell'ordinamento vaticano, che è «finalizzato al governo di uno Stato dalle dimensioni molto ridotte e avente come finalità il supporto alla Santa Sede e alla sua missione».

⁸³ F. CAMMEO, *Ordinamento giuridico*, 60 ss., il quale inizia questa dimostrazione affermando, perentoriamente, che «Lo scopo dello S.C.V. è quello di qualsiasi altro Stato: la conservazione dell'ordine e la promozione del benessere e della civiltà». Nello stesso senso si è espresso anche V. DEL GIUDICE, *Corso di diritto ecclesiastico italiano*, 322.

Questa impostazione è condivisa anche da D. ANZILOTTI, «La condizione giuridica», 165 ss.; G. MORELLI, «Il trattato fra l'Italia e la Santa Sede», 197 ss.

In argomento, più di recente, cf. W. HILGEMAN, *L'ordinamento giuridico*, 54, il quale afferma che: «Non si tratta dello scopo dello S.C.V. in quanto Stato, ma della ragione politica, oltretutto religiosa, della sua esistenza e conservazione, che è lo scopo diretto e ontologicamente connaturale allo S.C.V.».

⁸⁴ F. CAMMEO, *Ordinamento giuridico*, 61.

⁸⁵ P.A. D'AVACK, *Vaticano e Santa Sede*, 156-157. Lo stesso Autore prosegue di seguito osservando che «A differenza infatti dell'antico Stato pontificio che, pur esistendo prima e anzitutto come organismo al servizio della suprema istituzione della Chiesa e degli interessi spirituali della cattolicità, era poi sussidiariamente e subordinatamente anche un organismo al servizio dei bisogni e degli interessi temporali della popolazione delle provincie Romane, ed accanto quindi ad un fine principale estrapolitico conservava e perseguiva pur sempre fini secondari politici come tutti gli Stati, lo S.C.V. invece, pur avendo teoricamente questa medesima possibilità e pur essendosi sforzato praticamente di tradurla in atto e metterla il più possibile in evidenza nelle sue leggi sull'ordinamento costituzionale ed amministrativo interno, resta in realtà

Con queste premesse, D'Avack giunge poi anche a definire lo SCV come «una tipica figura di Stato teocratico-ierocratico»⁸⁶.

In ordine a tale tema non può non riconoscersi che il fine servente dello SCV rispetto alla Santa Sede sia lo scopo principale, nonché costitutivo ed essenziale di esso. Relegarlo all'ambito dei moventi, come se fosse destinato a sfumare sullo sfondo senza condizionare il funzionamento dello Stato, appare piuttosto riduttivo e non rispondente anche agli elementi di diritto positivo. Chi ha sostenuto questa tesi, forse, lo ha fatto allo scopo di dimostrare proprio la piena natura statuale dello SCV, partendo dall'assunto per il quale lo scopo del benessere della popolazione sarebbe caratteristico dello Stato stesso (e quindi di ogni Stato). D'altro canto sembra però eccessivo anche escludere che lo SCV possa, subordinatamente e in modo secondario, perseguire anche altri fini i quali, in ogni caso, assumeranno una portata secondaria ed accessoria.

La tematica della peculiarità del fine dello SCV suggerisce anche un'altra osservazione, che sarà ripresa a tempo debito: quella per cui – consistendo lo scopo dello SCV nel costituire la base territoriale necessaria per assicurare alla Santa Sede l'autonomia e l'indipendenza di cui ha bisogno e quindi la sua piena sovranità nell'ambito internazionale – un tale scopo è realizzato dallo SCV per il solo fatto di esistere. La stessa esistenza dello SCV già di per sé assicura infatti alla Santa Sede, «per quanto *“hominibus licet”*, ... una vera e propria e reale sovranità territoriale (non conoscendosi nel mondo, almeno fino ad oggi, altra forma di sovranità vera e propria se non appunto territoriale)»⁸⁷. Non si

un'organizzazione esistente ed operante unicamente per gli interessi spirituali universali della Chiesa, mancando praticamente di un qualunque fine statuale proprio che venga effettivamente ad accompagnarsi al suo fine estrapolitico e teleologico».

In argomento v. anche ID., «Vaticano (Stato della Città del)», 584, ove osserva che «Si viene così a delineare nei riguardi del fine una delle più spiccate, e potrei anzi dire la massima anomalia di questo peculiarissimo Stato: anomalia, che si concreta nei tre caratteri assolutamente unici e singolari che esso presenta di essere e dover necessariamente essere un fine apolitico, un fine trascendente gli interessi della propria popolazione, un fine teologico».

⁸⁶ P.A. D'AVACK, «Vaticano (Stato della Città del)», 584; F. CAMMEO, *Ordinamento giuridico*, 61, a questo riguardo definisce lo SCV come uno Stato «rigorosamente confessionale»; A. SARAIS, *Le fonti del diritto vaticano*, 26, il quale osserva come «d'altronde non potrebbe essere diversamente, alla luce dello specialissimo rapporto tra lo Stato e la Santa Sede». Ancor prima della creazione dello SCV, cf. P.A. D'AVACK, «Chiesa e Stato Pontificio nel concetto unitario di Stato teocratico», 15 ss.

⁸⁷ Secondo la chiara espressione di PIO XI, *Ad parochos urbis*, 105: su cui v. *supra* § 1.4, pp. 16-18. Acquista particolare interesse in questo senso l'osservazione di P.A. D'AVACK, «Vaticano (Stato della Città del)», 578, dove afferma che «essendo lo S.C.V.

richiede cioè che a questo fine lo SCV realizzi determinati obiettivi o si proponga altri fini che sono invece primari per uno Stato, quali il benessere materiale nelle sue diverse forme, l'alfabetizzazione della popolazione, la tutela della salute e dell'ordine pubblico, etc.

3. La capacità giuridica internazionale dello SCV

La strumentalità dello SCV rispetto alla Santa Sede si riflette anche sul piano delle relazioni internazionali, laddove all'indomani dei Patti lateranensi la dottrina si è interrogata se effettivamente lo SCV fosse da considerare dotato di capacità giuridica internazionale, al pari di qualunque altro Stato, ovvero se per effetto della suddetta strumentalità fosse da considerare sprovvisto di tale capacità⁸⁸.

Le tesi negative, sia pure variamente articolate, in linea di massima hanno fatto leva sul difetto nello SCV degli elementi costitutivi dello Stato ovvero sul difetto di una propria sovranità proprio in quanto oggetto della sovranità della Santa Sede, già provvista di personalità giuridica internazionale⁸⁹. La tesi positiva ha comunque largamente

costituito prima ed anzitutto per assicurare l'indipendenza temporale della S. Sede, il territorio viene ad avere in rapporto a tale finalità una funzione molto più importante della popolazione, valendo molto più di questa come presupposto di tale indipendenza, e finisce così per assurgere a elemento primario dello Stato rispetto alla popolazione che funge da semplice elemento secondario ...».

⁸⁸ In argomento, anche per ulteriori riferimenti, cf. M. TEDESCHI, «Vaticano (Stato della Città del)», 284 ss.; P.A. D'AVACK, «Vaticano (Stato della Città del)», 585-586; G. DALLA TORRE, «Vaticano (Stato della città del)», 6 ss.; ID., *Lezioni di diritto vaticano*, 57 ss.

⁸⁹ In questo senso, cf. A.C. JEMOLO «Carattere dello Stato della Città del Vaticano», 188 ss.; nonché, in senso adesivo, V. ARANGIO-RUIZ, «La Città del Vaticano», 617 ss.; S. FERLITO, *L'attività internazionale della Santa Sede*, 150 ss., il quale nega una capacità giuridica internazionale dello SCV distinta da quella della Santa Sede, osservando, 151, che «la prassi evidenzia che lo S.C.V. non ha dato luogo ad una persona internazionale distinta dalla S. Sede; dal punto di vista del diritto internazionale, lo S.C.V. è la S. Sede, della quale costituisce una pertinenza territoriale»; secondo G. ARANGIO-RUIZ, «Santa Sede», 588, «L'evidente subordinazione dell'ente "temporale" a quello "spirituale" induce invece a ritenere che l'ente "temporale" non sia persona internazionale a sé. Trattasi di articolazione della persona principale, non dissimile dalle articolazioni interne di uno Stato»; ed anche «Se alcuni governi preferiscono, per motivi costituzionali interni o politici, trattare o stabilire relazioni diplomatiche con lo Stato della Città del Vaticano anziché con la Chiesa o la Santa Sede, ciò accade, a nostro giudizio, solo per ragioni formali. Dietro la *fictio* si vede benissimo il vero soggetto: che resta la Chiesa o la Santa Sede».

Per una confutazione di queste opinioni, cf. G. DALLA TORRE, «Vaticano (Stato della città del)», 6 ss., ove ulteriori richiami.

prevalso⁹⁰, precipitato dell'affermazione della piena natura statuale dello SCV e dell'automatico riconoscimento della soggettività giuridica internazionale agli enti in possesso di tutti gli elementi costitutivi di uno Stato.

Dalla titolarità della capacità giuridica internazionale, propria dello SCV al pari degli altri Stati nel panorama internazionale, deve essere tenuta distinta la legittimazione al suo esercizio, che non spetta agli organi propri dello SCV ma alla stessa Santa Sede in ragione della sovranità su di esso. Per tale motivo, dunque, la rappresentanza dello SCV nelle relazioni internazionali viene esercitata dalla Segreteria di Stato, secondo quanto stabilito dall'art. 2 della *Legge Fondamentale dello Stato della Città del Vaticano*, del 26 novembre 2000, a tenore del quale

La rappresentanza dello Stato nei rapporti con gli Stati esteri e con gli altri soggetti di diritto internazionale, per le relazioni diplomatiche e per la conclusione dei trattati, è riservata al Sommo Pontefice, che la esercita per mezzo della Segreteria di Stato⁹¹.

La disposizione da un lato risponde positivamente al quesito circa la titolarità di capacità giuridica internazionale dello SCV; da altro lato riserva l'esercizio di tale capacità al Sovrano stesso (il Sommo Pontefice), per il tramite della Segreteria di Stato⁹². È questo uno dei casi, non il

⁹⁰ In proposito non ha avuto dubbi, sin dall'inizio, F. CAMMEO, *Ordinamento giuridico*, 68, secondo il quale «Il Trattato contempla pure come Stato sovrano, quindi come soggetto tipico di diritto internazionale, la Città del Vaticano, costituita per gli speciali fini e con le modalità del «presente Trattato» (art. 3): l'Italia infatti riconosce «lo Stato della Città del Vaticano sotto la sovranità del Sommo Pontefice» (art. 26). Sono dunque due subietti, entrambi di diritto internazionale, che il Trattato considera».

In tema, anche per ulteriori riferimenti, cf. J. CRAWFORD, *The creation of states*, 222 ss.; G. DALLA TORRE, «Vaticano (Stato della città del)», 6 ss.; P.A. D'AVACK, «Vaticano (Stato della Città del)», 585 ss.; ID., *Lezioni di diritto vaticano*, 41 ss.; A. SARAIS, *Le fonti del diritto vaticano*, 171 ss.

⁹¹ In continuità a quanto originariamente previsto dall'art. 3 della Legge Fondamentale N. I della *Città del Vaticano*, del 7 giugno 1929, cit., laddove si prevedeva che: «Al Sommo Pontefice resta riservata la rappresentanza dello Stato Vaticano, per mezzo della Segreteria di Stato, in confronto degli Stati esteri per la conclusione dei trattati e per i rapporti diplomatici».

⁹² In dottrina, in proposito, cf. G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto canonico*, 302, ove precisa che «la rappresentanza dello Stato e le relazioni diplomatiche da esso intrattenute sono esercitate dalla Segreteria di Stato, cioè il dicastero della Curia romana che coadiuva il Pontefice nel governo della Chiesa cattolica universale, ed in particolare dal Segretario di Stato, che la presiede, e dalla Sezione dei rapporti con gli Stati, i quali si servono dei rappresentanti pontifici accreditati presso i singoli Stati e le Organizzazioni Internazionali Governative».

solo, in cui le connessioni tra ordinamento canonico ed ordinamento vaticano superano il mero intreccio di norme giuridiche per riguardare anche le competenze e gli atti di organi dell'uno ordinamento, che vengono riconosciuti ed utilizzati anche dall'altro, realizzando così connessioni «sul piano strutturale»⁹³.

In linea di massima e in astratto, dunque, possono darsi le seguenti ipotesi nel campo delle relazioni internazionali:

- a) la Santa Sede agisce in nome e per conto proprio;
- b) la Santa Sede agisce in nome e per conto dello Stato della Città del Vaticano;
- c) la Santa Sede agisce in nome e per conto proprio nonché in nome e per conto dello Stato della Città del Vaticano.

3.1 *L'attività internazionale della Santa Sede ...*

Sulla base di queste premesse può adesso passarsi all'esame della prassi internazionale, nella quale è normalmente la Santa Sede che, in nome e per conto proprio, partecipa agli organismi internazionali⁹⁴. Parimenti, è sempre la Santa Sede che di norma sottoscrive o ratifica le convenzioni internazionali o i loro protocolli.

Quando poi essi implicano anche obblighi di natura territoriale, allora essi vengono sottoscritti, sempre da parte della Santa Sede⁹⁵, «anche in nome e per conto dello Stato della Città del Vaticano»⁹⁶.

⁹³ Salvi gli approfondimenti che seguiranno, sin d'ora si può fare riferimento a G. DALLA TORRE, «L'ordinamento giuridico vaticano e il diritto canonico», 162 ss., il quale afferma: «La connessione fra ordinamento vaticano e ordinamento canonico è evidente innanzitutto sul piano strutturale, nell'ambito del diritto costituzionale ed amministrativo. Nel senso che in più casi enti, organi ed uffici propri dell'ordinamento giuridico della Chiesa, sono al contempo enti, organi ed uffici dello Stato»; in tema cf. anche ID., «Vaticano (Stato della Città del)», 5 ss.; S. CARMIGNANI CARIDI, «Curia Romana», 139 ss.

⁹⁴ La Santa Sede partecipa all'Organizzazione delle Nazioni Unite, non in qualità di membro ma di osservatore permanente, dal 6 aprile 1964; non vi partecipa invece lo SCV, che d'altronde mancherebbe anche del requisito della «popolazione permanente». È sempre la Santa Sede e non lo SCV a partecipare anche, in qualità di osservatore permanente al Consiglio d'Europa dal 1970 ed all'UNESCO dal 1982.

Per un elenco completo e dettagliato delle Organizzazioni e degli Organismi Inter-governativi Internazionali ai quali partecipa la Santa Sede, a diverso titolo: cf. http://www.vatican.va/news_services/press/documentazione/documents/corpo-diplomatico/corpo-diplomatico_internazionali_elenco_it.html

⁹⁵ Secondo le modalità, dunque, indicate nelle ipotesi di cui alle lett. a) e c) del precedente § 3, p. 41.

⁹⁶ È questo il caso delle recenti ratifiche delle seguenti convenzioni internazionali:

3.2 ... e dello SCV

In altri casi la Santa Sede ha invece proceduto a ratificare convenzioni internazionali esclusivamente a nome dello SCV⁹⁷. Ciò è accaduto, ad esempio, in occasione della ratifica della Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti⁹⁸; della Convenzione per la protezione della proprietà industriale⁹⁹, della Convenzione per la protezione delle opere letterarie ed artistiche¹⁰⁰, della Convenzione sulla circolazione stradale¹⁰¹.

Una menzione a parte merita la vicenda relativa alla stipula della «Convenzione monetaria tra la Repubblica italiana, per conto della Comunità europea, e lo Stato della Città del Vaticano e per esso la Santa Sede», del 29 dicembre 2000, in cui figura come parte «lo Stato della Città del Vaticano, rappresentato dalla Santa Sede ai sensi dell'articolo 3 del trattato del Laterano». Tale convenzione è stata poi sostituita dalla più recente «Convenzione tra l'Unione europea e lo Stato della Città del Vaticano», del 17 dicembre 2009, in cui egualmente figura come parte «lo Stato della Città del Vaticano, rappresentato dalla Santa Sede ai sensi dell'articolo 3 del trattato del Laterano». Mentre nella convenzione del 2000 lo SCV era indicato come parte di una convenzione che la Santa Sede sembrava avere sottoscritto anche in proprio, con una formula piuttosto originale e non del tutto chiara, nella convenzione del 2009 risulta chiaro che lo SCV agisce direttamente sul terreno dei rapporti internazionali, entrando in questo caso in relazione con un'aggregazione di

la Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope, del 20 dicembre 1988, ratificata dalla Santa Sede il 24 gennaio 2012; la Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo, del 9 dicembre 1999, ratificata dalla Santa Sede il 24 gennaio 2012; la Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transazionale, del 15 novembre 2000, ratificata dalla Santa Sede il 24 gennaio 2012; la Convenzione sulla prevenzione e la repressione dei reati contro le persone che godono di una protezione internazionale, ivi compresi gli agenti diplomatici, del 14 dicembre 1973, ratificata dalla Santa Sede il 26 settembre 2012.

In argomento, per uno sguardo generale sull'attività convenzionale di diritto internazionale della Sede Apostolica, cf. P.R. GALLAGHER, «I rapporti internazionali e l'attività convenzionale della Santa Sede», 5 ss.

⁹⁷ Dunque secondo la modalità di cui alla lett. b) del precedente § 3, p. 41.

⁹⁸ Conclusa a New York il 10 dicembre 1984.

⁹⁹ La c.d. Convenzione di Parigi, riveduta a Stoccolma il 14 luglio 1967.

¹⁰⁰ La c.d. Convenzione di Berna, riveduta a Bruxelles il 26 giugno 1948.

¹⁰¹ Conclusa a Ginevra il 19 settembre 1949, lo stesso giorno del Protocollo sulla segnaletica stradale, anch'esso ratificato dalla Santa Sede.

Stati, mediante la rappresentanza della Santa Sede, in considerazione della sovranità di questa¹⁰² e in osservanza di quanto stabilito dal proprio diritto interno¹⁰³.

4. Conclusione

Dall'analisi di quanto precede sembra sufficientemente dimostrato che la pratica internazionale riconosca allo SCV una piena capacità giuridica ed una piena legittimazione ad agire nell'ambito dei rapporti internazionali¹⁰⁴, in conformità a quanto stabilito dallo stesso diritto

¹⁰² Come il riferimento all'art. 3 TL vuole significare.

¹⁰³ Cf. *supra* § 3, p. 40, l'art. 2 della *Legge Fondamentale dello Stato della Città del Vaticano*, del 26 novembre 2000, cit.

¹⁰⁴ È questa l'opinione prevalsa in dottrina. In proposito, *ex multis*, cf.: P.A. D'AVACK, «Vaticano (Stato della Città del)», 586, conclude che «quali che siano le singolarissime anomalie e caratteristiche che lo S.C.V. presenta nella sua struttura e nel suo funzionamento, certo si è che esso risulta riconosciuto da tutti i vari soggetti dell'ordinamento giuridico internazionale come un vero e proprio organismo statale, e ciò basta perché, giusta i principi giuridici basilari vigenti in tale ordinamento, come un autentico Stato esso possa e debba essere considerato anche in tale ordine di rapporti»; G. DALLA TORRE, «Vaticano (Stato della città del)», 7, il quale osserva che «Basti considerare, infatti, che esiste una norma internazionale, di origine consuetudinaria, per la quale gli enti in possesso degli elementi costitutivi dello Stato – sovranità, popolo, territorio – acquistano in via automatica la soggettività giuridica internazionale»; W. SCHULZ, «Città del Vaticano (Stato della)», 110, il quale evidenzia che il modo di agire dello SCV come soggetto di diritto internazionale «è stato accettato dagli altri Stati e mette in risalto la sua sovrana eguaglianza con gli enti di diritto internazionale».

Sullo stesso tema, anche per altri riferimenti, cf. J. CRAWFORD, *The creation of states*, 221 ss. e spec. 225, ove conclude che «*it is clear that the Vatican City is a State in international law, despite its size and special circumstances*»; COUNCIL OF EUROPE, MONEYVAL, *Mutual Evaluation Report. The Holy See (Including Vatican City State)*, § 54: «*Both the Holy See and the Vatican City State enjoy international legal personality*»; G. LAJOLO, *I concordati moderni*, 142, nota 29; C. CORRAL SALVADOR, *Derecho eclesiástico internacional*, 39, il quale afferma che: «*Como personas internacionales, tanto la Santa Sede como el Estado de la Ciudad del Vaticano son miembros de pleno derecho de la sociedad internacional y, en su caso, de las organizaciones internacionales; participan en conferencias internacionales; y suscriben y se adhieren a convenios internacionales, ejerciendo los mismos derechos que los demás Estados miembros en perfecta paridad con todos ellos*»; G. DALLA TORRE, *Lezioni di Diritto Canonico*, 301-302; J.-B. D'ONORIO, «Le Saint-Siège», 506-510; K. MARTENS, «The Position of the Holy See», 760; C. RYNGAERT, «The legal status of the Holy See», 832-838; M.R. SAULLE, «Radio Vaticana e diritto internazionale», 28; J. KUNZ, «The status of the Holy See», 312-213, ove si legge che «*The Lateran Treaty created, furthermore the state of the City of the Vatican as a new state, for which Italy makes a cession of territory. The treaty, correctly speaking,*

vaticano. La posizione di sovranità della Santa Sede sullo SCV non è quindi impeditiva di una relazione diretta tra lo SCV e gli altri soggetti di diritto internazionale, ma si traduce in una peculiare modalità di azione dello SCV nell'ambito delle relazioni internazionali, nelle quali questo opera a mezzo della Santa Sede in qualità di proprio rappresentante *ex lege*.

La distinzione tra le diverse ipotesi di possibile azione internazionale della Santa Sede per il tramite della Segreteria di Stato rileva in modo decisivo in riferimento all'ambito soggettivo degli effetti che tale azione produce. Quando la Santa Sede obbliga direttamente se stessa, infatti, gli obblighi scaturenti dalle convenzioni (tra cui anche quelli di cooperazione giudiziaria internazionale) riguarderanno principalmente la Curia Romana. Quando invece la Santa Sede impegna solo lo SCV e non anche sé medesima, gli effetti convenzionali interesseranno gli organi dello SCV, senza estendersi alla Curia Romana. Una richiesta di assistenza giudiziaria internazionale in questi casi, dunque, interesserà le competenze che rientrano nella giurisdizione degli organi giudiziari vaticani, senza coinvolgere anche le competenze relative alla giurisdizione canonica (quali, ad esempio, quelle della Congregazione per la Dottrina della Fede nelle ipotesi di *delicta graviora*).

Le considerazioni ora svolte si riflettono significativamente anche sulla *vexata quaestio* della soggettività giuridica internazionale della Santa Sede, la cui considerazione oggi può fare leva su di una prassi internazionale sempre più consolidata e chiara. Se, come sembra doveroso riconoscere, la parola risolutiva sul tema non può che spettare all'ordinamento in seno al quale la soggettività viene affermata, esso è dunque in primo luogo, sebbene non esclusivamente, un problema di diritto internazionale¹⁰⁵.

did not create this state, but laid down only the necessary presuppositions. This state of the City of the Vatican is a state, subject to international law, different from the Holy See».

¹⁰⁵ Tale prospettiva è corollario del principio di fondo, comunemente condiviso, secondo cui è la pratica dei rapporti internazionali tra gli Stati la principale fonte e la principale prova del vigente diritto internazionale: cf. I. BROWNLIE, *Principles of public international law*, 1-2.

La stessa impostazione si rinviene anche in P.A. D'AVACK, «Santa Sede», 521, il quale osserva che «Il fatto in realtà che il diritto canonico e quello statale dello S.C.V. stabiliscano una determinata relazione fra le due entità e che nella sfera dei rapporti stessi internazionali tale relazione sia stata accolta da uno dei suoi membri, lo Stato italiano, nella convenzione con esse stipulata, non implica di per sé che anche gli altri membri della comunità internazionale debbano necessariamente riconoscerla nei loro

Ciò implica che il riconoscimento della capacità giuridica della Santa Sede nell'ambito internazionale non potrà discendere *illico et immediate* solo da un'autoqualificazione giuridica offerta dall'ordinamento canonico¹⁰⁶. Esso dipende, in modo decisivo, anche dalla prassi, dai comportamenti e dalle norme che disciplinano le relazioni dei soggetti dell'ordinamento internazionale (gli Stati *in primis*, ma non solo) e da come questi soggetti si pongono ed entrano in relazione con la Chiesa Cattolica, la Santa Sede e lo Stato sul quale questa esercita la sua sovranità.

Assunto il parametro internazionale come discriminante, è agevole constatare che i soggetti di diritto internazionale hanno sempre ammesso una capacità di azione in questo ambito alla Chiesa Cattolica¹⁰⁷, come soggetto mediatore di conflitti, come parte di accordi internazionali, nonché come titolare di potestà temporale su base territoriale (almeno fino al 1870). L'individuazione dell'entità cui spetti l'esercizio di questa capacità giuridica a livello internazionale diventa quindi un tema di diritto canonico, in seno al quale si danno le distinzioni tra Chiesa Cattolica, Stato Pontificio e Santa Sede, destinate pertanto ad acquistare rilevanza anche nel diritto internazionale.

Poste le basi normative di questo combinato ordinamentale, si può verificare come la prassi internazionale abbia in effetti riconosciuto alla Santa Sede – pressoché pacificamente dalla stipula dei Patti lateranensi in poi – un duplice titolo di azione: sia in quanto vertice della Chiesa Cattolica¹⁰⁸, sia in quanto sovrano dello SCV. E da ciò sembra quindi potersi oggi affermare, con crescente fondatezza rispetto al passato, un esplicito riconoscimento in diritto internazionale di un duplice

confronti e che necessariamente pertanto essa debba ritenersi esistente in tale ordine di rapporti». In proposito v. anche P.A. D'AVACK, «La qualifica giuridica», 22 ss.

Per una impostazione analoga, cf. M. R. SAULLE, «Radio Vaticana e diritto internazionale», 25 ss.

¹⁰⁶ Come in passato ritenuto a margine del can. 100 CIC 1917: cf. i riferimenti indicati nella nota 31, p. 21. In proposito è bene evidenziare che il fondamento canonico della personalità giuridica della Santa Sede, derivante dalla sua qualificazione come persona morale di diritto divino (ribadita dal can. 113 § 1, CIC del 1983), è comunque necessario perché è su questo fondamento che poi interviene la prassi internazionale.

¹⁰⁷ Per un'analisi di massima dello *ius tractandi* della Santa Sede in diritto internazionale, dal medioevo in poi, cf. F.X. WERNZ – P. WIDAL, *Ius Canonicum*, I, 299 ss.

¹⁰⁸ È interessante a questo proposito quanto annota F. CAMMEO, *Ordinamento giuridico*, 18, secondo il quale una conseguenza dell'occupazione romana del 1870 «fu che venne rafforzata la inclinazione degli Stati di riconoscere come subietto internazionale non la Chiesa Cattolica, ma la Santa Sede».

fondamento della capacità giuridica internazionale della Santa Sede: come vertice della Chiesa Cattolica (*societas iuridice perfecta spiritualis*) e come sovrano dello SCV, quindi titolare di potestà temporale (*societas iuridice perfecta temporalis*)¹⁰⁹.

¹⁰⁹ È molto significativa da questo punto di vista l'affermazione della Commissione di Diritto Internazionale dell'ONU che nel 1959 è giunta ad affermare che «*it always has been a principle of international law that entities other than States might possess international personality and treaty-making capacity. An example is afforded by the case of the Papacy, particularly in the period immediately preceding the Lateran Treaty of 1929, when the Papacy exercised no territorial sovereignty. The Holy See was nevertheless regarded as possessing international treaty-making capacity. Even now, although there is a Vatican State which is under the territorial sovereignty of the Holy See, treaties entered into by the Papacy are, in general, entered into not by reason of territorial sovereignty over the Vatican State, but on behalf of the Holy See, which exists separately from that State*»: cf. INTERNATIONAL LAW COMMISSION, 1959 Yearbook, 96.

CAPITOLO II

Dalla duplicità di soggetti alla duplicità di ordinamenti

1. Caratteristiche fondamentali del diritto canonico e del diritto vaticano

1.1 L'originarietà degli ordinamenti giuridici

La duplicità di soggetti giuridici tra Santa Sede e SCV porta con sé anche una differenza e diversità dei rispettivi ordinamenti giuridici. Oggetto del presente studio è appunto quello di verificare come questa diversità di ordinamenti non implichi indifferenza dell'uno verso l'altro e quali siano i collegamenti e i riflessi giuridici di quella connessione genetica ed essenziale dell'ordinamento vaticano con l'ordinamento canonico.

Prima di esaminare la relazione corrente tra i suddetti ordinamenti occorre, necessariamente per via di brevi cenni, raffrontare alcune delle caratteristiche fondamentali dell'uno e dell'altro con quelle degli ordinamenti statali, onde evidenziarne le specifiche peculiarità¹.

In comune con gli ordinamenti statali quello canonico condivide la caratteristica dell'originarietà, consistente nella circostanza per cui esso rinviene in sé il proprio fondamento e la propria legittimazione, con ciò escludendo che la possibilità di dettare norme e regolare rapporti giuridici derivi alle istituzioni canoniche da altre autorità temporali o da altri ordinamenti giuridici ad esso superiori². L'originarietà dell'ordinamento

¹ Quest'analisi non ha pretese di completezza, ma è solo in funzione delle riflessioni che si vogliono proporre in questo studio. Non si approfondiranno, quindi, altre tematiche di portata generale, quali, a titolo puramente esemplificativo: la distinzione tra diritto divino e diritto ecclesiale; l'universalità del diritto canonico, in confronto alla tendenziale territorialità degli ordinamenti statali; etc.

² In questa sede si intende adottare la nozione più ampia di ordinamento originario, che si differenzia da quella di ordinamento derivato «secondo che la sua formazione e successive trasformazioni siano indipendenti da ogni altra organizzazione, da ogni

canonico è stata fatta oggetto di molte riflessioni, sino anche ad essere negata nell'impostazione di quanti fanno ruotare il tema dell'ordinamento giuridico intorno al perno statale asserendo che non ci sarebbero altri veri ordinamenti giuridici al di fuori dello Stato, al quale soltanto spetterebbe l'*imprimatur* della giuridicità: o costituendo direttamente altri ordinamenti o riconoscendoli come satelliti dell'unico pianeta statale³.

Mentre dal punto di vista canonico una tale visione è superata dalla considerazione stessa del diritto ecclesiale come «scienza sacra, radicata nella Rivelazione»⁴, dal punto di vista laico la confutazione dello statalismo

potestà o volontà esterna, o invece esse ripetano la loro validità ed efficacia da un potere o da una volontà diversi da quelli dei componenti l'associazione o di coloro che, fra questi, sono investiti di potestà nell'associazione medesima»: G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, 2-3.

Altri preferiscono parlare di ordinamenti generali in opposizione agli ordinamenti particolari, definendo i primi come quelli che «realizzano il massimo di concentrazione del potere, ossia hanno un'organizzazione che realizza sempre il massimo di autorità, in relazione alle condizioni storiche in cui l'organizzazione medesima opera», salvo poi comunque precisare che «gli ordinamenti generali sono i soli ad essere insieme originari, sovrani e assoluti. Originari nel senso che traggono da se stessi la propria esistenza e la propria vigenza, di fronte agli ordinamenti derivati, i quali esistono e vigono nella misura in cui l'organizzazione dell'ordinamento originario lo voglia o lo consenta»: M. S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, 98-99.

In generale, anche per ulteriori riferimenti, sul tema della pluralità degli ordinamenti giuridici e delle relazioni correnti tra di essi, per tutti cf. S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, 106 ss.; F. MODUGNO, «Pluralità degli ordinamenti», 4 ss.

Per un'analisi della natura originaria dell'ordinamento internazionale e del confronto tra esso e gli ordinamenti statali, cf. G. MORELLI, *Nozioni di diritto internazionale*, 67 ss.

³ H. KELSEN, *Hauptprobleme der Staatsrechtslehre*, 97 ss.; G. JELLINEK, *Allgemeine Staatslehre*, 364 ss.; I. VANNI, *Lezioni di filosofia del diritto*, 81 ss.

A volte questa concezione appare quasi implicita e senza forse considerarne in profondità tutte le implicazioni, così quando la differenza tra ordinamento originario e ordinamento derivato viene descritta «a seconda che trovino il titolo della loro validità in se stessi ovvero nell'ordinamento statale»: T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, 1988⁵, 38.

⁴ G. GHIRLANDA, *Il diritto nella Chiesa*, 66-67, che indica a sua volta nell'antropologia teologica, nella teologia morale e nell'ecclesiologia i luoghi teologici su cui fondare una riflessione sulla natura propria del diritto ecclesiale. In proposito possono menzionarsi anche le significative affermazioni di GIOVANNI PAOLO II, «Discorso per la presentazione ufficiale del nuovo codice di diritto canonico», in *AAS* 54 (1983) 461, ove si afferma che «è da questa mirabile realtà ecclesiale, invisibile e visibile, una e insieme molteplice, che dobbiamo riguardare il "ius sacrum", che vige e opera all'interno della Chiesa: è prospettiva che, evidentemente, trascende quella meramente storico-umana, anche se la conferma e avvalora. Se la Chiesa-Corpo di Cristo è compagine organizzata, se comprende in sé detta diversità di membra e di funzioni, se "si

giuridico ha ricevuto un apporto decisivo proprio dall'esempio del diritto canonico, il quale appunto «è servito, a coloro che l'hanno contemplato senza preconcetti e nella sua realtà, a negare l'identificazione di tutto il diritto con quello dello Stato»⁵.

L'ordinamento giuridico originario è anche detto «sovrano» in quanto *superiorem non recognoscens*⁶. Se infatti la legittimità e l'esistenza dell'ordinamento non dipendono da nessun'altra istanza temporale, la sua condizione è quella propria degli ordinamenti «sovrani», cosiddetti in quanto i rispettivi organi di governo possono adottare decisioni caratterizzate dal più ampio grado di libertà; definizione questa che si adatta molto bene alla condizione dell'ordinamento giuridico canonico e dell'Autorità che ne costituisce il vertice gerarchico: il Sommo Pontefice, nel quale risiede *iure divino* il primato petrino⁷.

riproduce» nella molteplicità delle Chiese particolari, allora tanto fitta è in essa la trama delle relazioni che il diritto c'è già, non può non esserci. Parlo del diritto inteso nella sua globalità ed essenzialità, prima ancora delle specificazioni, derivazioni o applicazioni di ordine propriamente canonico. Il diritto, pertanto, non va concepito come un corpo estraneo, né come una superstruttura ormai inutile, né come un residuo di presunte pretese temporalistiche».

⁵ S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, 115 ss., ove una dettagliata esposizione degli argomenti a sostegno della originarietà dell'ordinamento ecclesiale. Una sintesi delle problematiche che il riferimento alla categoria dell'ordinamento giuridico pone in ordine al diritto canonico è offerta da S. BERLINGÒ, «Ordinamento giuridico (II. Ordinamento giuridico canonico)», 1 ss., il quale afferma anche che «il diritto nella Chiesa non solo legittimamente sussiste, ma deve essere inteso in senso proprio e originario non analogo; meno che mai nell'accezione “debole” del termine. Non si può, infatti dimenticare che l'“analogia” di cui parla il Vaticano II a proposito della costituzione teandrica della Chiesa è di segno “forte” (“non mediocris”: *Lumen gentium*, n. 8) e pone tutta la complessa realtà della Chiesa in rapporto diretto con la natura del Verbo, non con una predeterminata struttura d'ordine da assumere come paradigma. L'incontro, dunque, della Chiesa con il diritto si realizza in modo immediato sul piano delle prime ragioni del fenomeno giuridico; quelle ragioni che ne fanno una delle componenti ineliminabili dell'esperienza umana e lo pongono al servizio della sua causa» (p. 2).

In generale, per la critica della tesi che riduce l'ordinamento giuridico all'ordinamento dello Stato, anche per ulteriori riferimenti, cf. F. MODUGNO, «Pluralità degli ordinamenti», 4 ss.; S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, 104 ss.

⁶ Specifica G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, I, 3, che «Questa originalità dell'ordinamento, presupponendo un potere dell'associazione non limitato se non dalla sua stessa costituzione, si identifica col concetto di sovranità. Lo Stato è un ordinamento originario e sovrano nel senso anzidetto».

⁷ Benché esuli dai confini di questa dissertazione, si può evidenziare come il concetto di sovranità sia diffusamente in crisi negli ordinamenti contemporanei. Tradizionalmente, la sovranità veniva radicata nelle assemblee parlamentari, in cui convergeva

In quanto originario lo stesso ordinamento è anche indipendente da ogni altro. L'indipendenza, in particolare, è un altro aspetto della originarietà e sovranità, da esso direttamente implicato, con cui si vuole evidenziare come l'ordinamento originario, proprio perché indipendente, non risentirà (in linea di principio) delle modifiche o dei mutamenti che si dovessero produrre in altri ordinamenti. Le norme di cui esso si compone non dipendono quindi dalle norme di altri ordinamenti, se non nella misura in cui esso stesso liberamente non decida di stabilire un rapporto di dipendenza⁸. Anche laddove ciò accada, tuttavia, l'ordinamento non si spoglia del carattere originario ed indipendente, poiché la suddetta dipendenza potrà comunque cessare in ogni momento in base ad una libera (perché sovrana) decisione dell'ordinamento medesimo.

Un aspetto ancora differente, concernente gli ordinamenti originari, è quello della loro autosufficienza⁹. Esso consiste in ciò: ogni ordinamento originario, proprio in quanto indipendente, non ha bisogno del soccorso di altri ordinamenti nella regolazione dei rapporti giuridici correnti tra i propri membri e nel conseguimento dei fini che si propone.

L'autosufficienza degli ordinamenti originari si dà pertanto nell'avere in sé i mezzi per il conseguimento dei propri scopi; in mancanza esso non sarebbe per definizione autosufficiente, necessitando del concorso (o del soccorso) di altri ordinamenti e di altri mezzi, norme o istituzioni, dai quali dunque verrebbe a dipendere. In questa accezione l'autosufficienza non

la sintesi della volontà popolare. In questo senso, l'art. 1, comma 2, della Costituzione repubblicana italiana stabilisce che «La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione».

Tuttavia, oggi è sotto gli occhi di tutti come la stessa volontà (sovranità) popolare sia recessiva rispetto ad altre istanze, formalizzate o anche implicite nelle carte costituzionali, che non tollerano deroghe o eccezioni, nemmeno se adottate dalle assemblee parlamentari. In proposito M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, 99-100, avverte che «Sovranità è nozione storicamente variabile» e che «Oggi l'incombenza dell'ordinamento internazionale e di ordinamenti superstatuali sta modificando in parte la generalità degli ordinamenti statali, e si sta ripetendo una vicenda che già più volte si è avverata in passato, per cui ordinamenti già sovrani perdono gradualmente la sovranità».

⁸ È quanto frequentemente accade con riferimento all'adesione da parte degli Stati ad organismi internazionali multilaterali o ad unioni di Stati, le cui fonti operano direttamente o indirettamente all'interno degli ordinamenti particolari degli Stati membri. Una di queste realtà è la stessa Unione europea, all'interno della quale i regolamenti producono norme giuridiche direttamente operative all'interno degli Stati membri, a differenza delle direttive, che invece impegnano gli Stati membri ad un'attività normativa di recepimento.

⁹ Questo aspetto, di solito ignorato in dottrina, è menzionato da E. FAZZALARI, «Ordinamento giuridico (I. Teoria generale)», 5, sebbene considerato sinonimo della originarietà dell'ordinamento.

sussiste, pertanto, negli ordinamenti derivati i quali, per definizione, necessitano del soccorso di un altro ordinamento nell'atto stesso della loro costituzione, dovendo ricevere da questo ordinamento (sovraordinato) legittimazione e fondamento. La loro giuridicità è infatti «secondaria» perché condizionata dalle norme dell'ordinamento superiore, durante tutto lo svolgimento dell'ordinamento e nel conseguimento dei fini che esso si propone.

La valutazione di autosufficienza, comunque, sarà da compiere esclusivamente in astratto e non in concreto. Diversamente si correrebbe il rischio di privare del requisito della originarietà molti ordinamenti statali, il cui esame concreto mostra molteplici limiti nel conseguimento del fine, primario e fondamentale per ogni Stato, di assicurare ai propri cittadini dignitose condizioni di vita. L'autosufficienza dell'ordinamento statale dipende non dal fatto che questo assicuri in concreto condizioni di vita sufficienti ai propri consociati, ma che esso contenga in sé in astratto i mezzi per poterlo fare, anche se poi tali mezzi non funzionino o addirittura vengano temporaneamente meno¹⁰.

1.2 *L'autonomia dell'ordinamento*

Corollario del carattere originario di un ordinamento giuridico è poi la sua autonomia. Tale aspetto, spesso accomunato senza adeguate distinzioni¹¹, presenta invece sfumature differenti dal requisito della originarietà. L'autonomia consiste nella capacità di un ordinamento di darsi proprie norme giuridiche, ovvero di poter produrre norme giuridiche attraverso le proprie fonti. Viene da sé, quindi, che un ordinamento originario sia anch'esso, necessariamente, autonomo.

L'autonomia differisce però dall'indipendenza in quanto, sebbene essa sia essenziale ad ogni ordinamento originario, non è però esclusiva di essi. Anche un ordinamento derivato o dipendente può infatti essere in parte autonomo, ovvero può essere dotato di una più o meno ampia

¹⁰ È il caso ad esempio che potrebbe verificarsi in presenza di un colpo di Stato, in cui il Governo legittimo di uno Stato venga temporaneamente sostituito da un altro non (ancora) legittimo. In questo caso l'ordinamento statale resta in piedi senza che la sua originarietà conosca soluzioni di continuità.

¹¹ L'autonomia e l'autosufficienza dell'ordinamento giuridico sono intesi come sinonimi della originarietà di esso da parte di E. FAZZALARI, «Ordinamento giuridico (I. Teoria generale)», 5-6, e l'autonomia stessa è considerata come «indefettibile presupposto» dell'ordinamento stesso, tanto che laddove essa «manchi effettivamente, e insieme minori ruotino nell'ambito di quelli superiori (si pensi, ad esempio, al Comune, alla Regione) è improprio qualificarli come "ordinamenti": si tratta piuttosto di settori dell'ordinamento superiore, riconoscibili e distinguibili come tali».

capacità di produrre norme giuridiche¹², nella misura e nei limiti in cui l'ordinamento sovraordinato lo consenta.

D'altro lato, anche in un ordinamento originario ed indipendente può darsi un margine di eteronomia, ogni qualvolta l'ordinamento stesso rinunci ad una produzione giuridica autonoma in un determinato settore o in relazione a determinati rapporti giuridici, consentendo che fonti di altri ordinamenti introducano norme direttamente operative al proprio interno¹³.

1.3 *Carattere originario del diritto canonico*

1.3.1 Natura del diritto canonico: brevi cenni

Alla luce di quanto sopra esposto è evidente che il diritto canonico possa essere considerato come un ordinamento giuridico originario, quindi sovrano ed indipendente. Esso infatti è *ius sacrum* sussistente *ex se*, nel senso che il suo fondamento non è rinvenibile in un altro ordinamento giuridico né nella volontà di alcuna autorità temporale¹⁴. Il diritto della Chiesa riposa infatti sulla volontà di Dio e sulla determinazione divina che presiede alla sua istituzione, alla cui disciplina il diritto canonico provvede e in funzione della quale opera.

In un approccio complessivo al diritto canonico appare imprescindibile tenere presente l'osservazione secondo la quale la natura propria del diritto ecclesiale o canonico, che comprende quello ecclesiastico e quello divino «è data dalla natura della Chiesa. La Chiesa, come Corpo Mistico di Cristo, come sacramento radicale di salvezza, come comunione creata dall'azione dello Spirito Santo, ha il suo analogato principale nel mistero

¹² È il caso, ad esempio, dell'ordinamento (derivato o secondario) di un'associazione, laddove gli organi di essa possono dettare norme di comportamento, stabilire sanzioni, concedere diritti, etc. Il tutto, però, nell'ambito della disciplina statale delle associazioni, da cui essi derivano la loro, più o meno limitata, autonomia.

¹³ In ogni caso, come già osservato *supra* § 1.1, p. 47 ss., ciò non implica una rinuncia definitiva all'indipendenza dell'ordinamento originario, risolvendosi invece in una auto-limitazione giuridica che potrà venir meno sulla base di una decisione sovrana in senso eguale e contrario a quella che ha originato l'auto-limitazione.

¹⁴ Più di recente, è da mettere in evidenza quanto affermato da BENEDETTO XVI, *Discorso ai partecipanti al convegno di studio organizzato dal Pontificio Consiglio per i Testi Legislativi in occasione del XXV anniversario della promulgazione del codice di diritto canonico*, del 25 gennaio 2008, in *L'Osservatore Romano*, 26 gennaio 2008, 5, secondo il quale «Lo *ius ecclesiae* non è solo un insieme di norme prodotte dal Legislatore ecclesiale per questo speciale popolo che è la Chiesa di Cristo. Esso è, in primo luogo, la dichiarazione autorevole, da parte del Legislatore ecclesiale, dei doveri e dei diritti, che si fondano nei sacramenti e che sono quindi nati dall'istituzione di Cristo stesso».

del Verbo Incarnato e non nella società civile»¹⁵. Sulla base di questa premessa si può di seguito condividere la distinzione tra essenza e forma storica della Chiesa, che guida la distinzione tra diritto divino, naturale o rivelato, e diritto ecclesiale positivo¹⁶.

Sebbene il diritto canonico sia certamente originario, sovrano ed indipendente, qualche osservazione si rende tuttavia in proposito necessaria, anche per evidenziare la differenza tra l'originarietà degli ordinamenti secolari e l'originarietà del diritto canonico.

Gli ordinamenti democratici sono infatti originari in quanto rinven-
gono la loro origine nella volontà popolare, *superiorem non recogno-
scens*¹⁷. Essi quindi assumono come proprio fondamento una realtà squi-
sitamente temporale, quale appunto è la sovranità popolare, che agisce
quindi in senso ascendente mediante il canale delle istituzioni democra-
tiche (dal popolo verso gli organi deputati all'esercizio concreto della
sovranità), in ossequio al principio c.d. «repubblicano» secondo il quale
omnis potestas a populo.

Il carattere originario dell'ordinamento canonico deriva invece dal-
l'essere radicato nella stessa istituzione divina. A differenza degli ordi-
namenti statali, quindi, esso non pone alle sue basi una realtà temporale,
bensì una realtà divina, secondo il principio, già invocato a fondamento
degli ordinamenti monarchici, in base al quale *omnis potestas a Deo* e
che realizza un movimento discendente della sovranità (da Dio all'istitu-
zione ecclesiale) antitetico rispetto a quello ascendente degli ordinamenti
statali.

Altro tratto distintivo tra l'originarietà degli ordinamenti statali e quello
canonico risiede nel fatto che i primi sono ordinamenti essenzialmente

¹⁵ In questi termini cf. G. GHIRLANDA, «Diritto canonico», 355. In ordine a questa sintesi, cf. CONCILIO VATICANO II, *Costituzione apostolica Lumen gentium*, § 8.

¹⁶ Su questa distinzione, cf. G. GHIRLANDA, «Diritto canonico», 351, secondo il quale «Il diritto divino, il giuridico dogmatico, appartiene all'essenza della Chiesa, che ci è data nella Rivelazione, ed esprime la volontà del Fondatore di essa; il diritto ecclesiale positivo appartiene invece alla forma istituzionale storica che la Chiesa assume. Come non possiamo considerare l'essenza della Chiesa se non nella sua forma istituzionale storica concreta e nello stesso tempo non possiamo compren-
dere quest'ultima se non a partire e in funzione della prima, così non possiamo considerare il diritto divino se non nella sua espressione, sebbene frammentaria e limitata, nel diritto ecclesiale e quest'ultimo se non a partire e in funzione del primo».

¹⁷ In ordine al confronto tra principio monarchico e principio repubblicano, cf. Q. CAMERLENGO, *Contributo*, 159 ss.; A. VIGNUDELLI, *Diritto costituzionale*, 227-228.

territoriali¹⁸, in relazione ai quali il territorio rileva sia come elemento costitutivo sia come criterio di delimitazione della loro efficacia. Nel caso dell'ordinamento canonico, invece, siamo in presenza di un ordinamento originario che si dirige alla generalità dei battezzati e quindi privo di confini territoriali¹⁹; il che non esclude che in alcuni casi le leggi di cui si compone possano avere un'efficacia territorialmente limitata²⁰.

1.3.2 Indipendenza e sovranità nel diritto canonico

Il diverso fondamento della originarietà dell'ordinamento canonico rispetto a quello degli ordinamenti statali impone alcune precisazioni anche in ordine agli altri attributi in cui si esprime l'originarietà dell'ordinamento giuridico. Mentre gli organi sovrani degli ordinamenti secolari non incontrano in linea di principio limite alcuno²¹, sia l'indipendenza che la sovranità risultano invece nel diritto canonico temperate dalle disposizioni di diritto divino che costituiscono un limite inderogabile ad ogni potestà umana, anche ecclesiale.

Pur con questa precisazione, comunque, il diritto canonico non perde la caratteristica di indipendenza, posto che le disposizioni di diritto divino agiscono all'interno del diritto canonico, costituendone la base giuridica e l'inscindibile fondamento proprio del carattere originario e indipendente.

In proposito deve tuttavia rilevarsi che la sovranità assoluta del Romano Pontefice²² dovrà considerarsi al tempo stesso limitata dalle disposizioni

¹⁸ La circostanza è evidenziata da G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, 3, secondo cui: «I due caratteri della territorialità e della originalità dell'ordinamento possono trovarsi disgiuntamente in organismi sociali diversi dallo Stato: però la loro unione è propria soltanto di quest'ultimo».

¹⁹ L'assenza di confini territoriali è caratteristica anche di un altro ordinamento originario quale il diritto internazionale.

²⁰ Così come stabilisce il can. 13 CIC. In proposito si deve però tenere presente che la territorialità degli ordinamenti statali è comunque un dato non assoluto, posto che aumentano i casi di giurisdizione extraterritoriale, ovvero di efficacia degli ordinamenti statali collegati al criterio personale della cittadinanza come presupposto di applicazione delle norme: frequenti sono queste ipotesi per quanto riguarda l'ordinamento giuridico militare, i cui soggetti di diritto, i militari, spesso sono impegnati in missioni all'estero; nel caso in cui gli ordinamenti penali statali consentono la perseguibilità di reati commessi all'estero da propri cittadini, etc.

²¹ Sebbene questa sovranità sia in un qualche modo recessiva, come evidenziato *supra* § 1.1, pp. 47 ss., è d'altronde sempre da tenere presente che anche le carte costituzionali possono essere autonomamente modificate dalle assemblee parlamentari e che principi che un tempo apparivano inamovibili possono invece essere successivamente totalmente rimossi o capovolti.

²² Assoluta in quanto concentra tutti gli aspetti del potere pubblico: legislativo,

di diritto divino e, pertanto, rispetto ad esse necessariamente relativa. Essa appare cioè assoluta (ed esclusiva) in relazione alle realtà temporali rispetto alle quali non può in alcun modo essere subordinata; ma è, al tempo stesso e senza contraddizione alcuna, limitata rispetto alla Volontà Superiore espressa nel diritto divino. Con un'espressione di sintesi potrà dunque dirsi che la potestà del Romano Pontefice²³ è *legibus temporali-bus soluta, sed iure divino ligata*.

1.3.3 Autonomia ed autosufficienza del diritto canonico

Mutatis mutandis, quanto detto sopra a proposito della originarietà del diritto canonico può ripetersi anche in riferimento alla caratteristica dell'autonomia. Il diritto canonico è un diritto interamente autonomo. Esso è infatti in grado di produrre norme giuridiche attraverso le proprie fonti, né riceve norme esterne ad esso se non in base a rinvii disposti da norme proprie²⁴. In esso infatti il diritto divino, che limita, orienta e condiziona il diritto umano-ecclesiale non è un corpo estraneo allo *ius cano-nicum*, ma la sua parte fondante e principale.

L'autonomia del diritto canonico fa sì a sua volta che non solo le istituzioni quanto anche le fonti giuridiche della comunità ecclesiale siano distinte da quelle di altri ordinamenti. Se ciò è indubitabilmente vero, deve però esaminarsi il caso in cui un medesimo atto giuridico costituisca fonte del diritto tanto nell'ordinamento canonico quanto in un altro ordinamento ad esso estraneo: è quanto accade con la stipula delle convenzioni internazionali, le quali obbligano simultaneamente tutte le parti contraenti al rispetto dei contenuti cristallizzati dall'atto convenzionale. Per passare ad un caso concreto, il Trattato del Laterano è un atto giuridico di diritto internazionale che al tempo stesso rileva come fonte di diritto canonico, ai sensi dell'art. 3 CIC²⁵, nonché come fonte del diritto ecclesiastico statale, ai sensi dell'art. 7, comma 2, della Costituzione della Repubblica italiana²⁶.

amministrativo e giurisdizionale.

²³ Lo stesso può dirsi anche della potestà del Collegio Episcopale, il quale «è pure soggetto di suprema e piena potestà sulla Chiesa universale»: can. 336 CIC.

²⁴ Il fenomeno della c.d. canonizzazione delle leggi civili, di cui al can. 22 CIC, è infatti espressione di autonomia del diritto canonico e non la sua negazione. Posto che la norma esterna è «canonizzata» ovvero assunta in seno all'ordinamento canonico come propria e sempre che rispetti i requisiti di compatibilità con i principi del diritto canonico stesso.

²⁵ Nonché ai sensi del can. 3 del CIC 1917, vigente al tempo della sottoscrizione dei Patti lateranensi.

²⁶ Addirittura come fonte «rafforzata» nel diritto italiano, in virtù dell'espresso

La circostanza che un medesimo atto impegni più ordinamenti simultaneamente non costituisce una deroga all'autonomia, che comunque sussiste e dipende dal fatto che l'atto giuridico internazionale venga riconosciuto dall'ordinamento canonico come una fonte propria, sebbene condivisa anche con altri ordinamenti, aggiuntiva rispetto alle fonti «esclusivamente» canoniche (peculiari e caratteristiche solo di esso).

Per quanto concerne l'autosufficienza del diritto canonico, essa è garantita dalla sua origine divina. Scopo del diritto canonico è, come si usa ricordare, la salvezza delle anime, in corrispondenza al desiderio stesso di Dio espresso ripetutamente nella Scrittura e in modo particolarmente efficace in 1Tm 2,4, ove si legge che Dio «vuole che tutti gli uomini siano salvati e giungano alla conoscenza della verità».

La finalità della salvezza delle anime è espressa proprio nella disposizione di chiusura del CIC, al can. 1752, ove nelle cause di trasferimento dei parroci si raccomanda di attenersi «a principi di equità canonica e avendo presente la salvezza delle anime, che deve sempre essere nella Chiesa legge suprema». A tal fine Dio ha istituito la Chiesa e l'ha dotata di tutti i mezzi di grazia occorrenti allo scopo²⁷.

Se lo scopo diretto e principale del diritto canonico fosse la costituzione di un nuovo ordine mondiale in grado di debellare la fame, la guerra ed altri mali, allora si potrebbe fondatamente dubitare della sufficienza dei mezzi rispetto allo scopo. Ma scopo del diritto canonico è invece consentire ad ogni uomo, attraverso la Chiesa, di arrivare alla vita nuova in Cristo (in cui consiste la salvezza dell'uomo); ed una volta che ciò sia avvenuto, quando cioè l'uomo, un uomo singolo e concreto, sarà stato rigenerato (ricreato) dall'acqua e dallo Spirito (Gv 3,5), questi potrà a sua volta, agendo nelle

richiamo operato dalla norma costituzionale (art. 7, comma 2, Cost.), la quale dispone che i rapporti tra lo Stato italiano e la Chiesa Cattolica «sono regolati dai Patti Lateranensi. Le modificazioni dei Patti accettate dalle due parti, non richiedono procedimento di revisione costituzionale».

²⁷ Il collegamento tra finalità dell'ordinamento canonico e finalità della Chiesa è spiegato da G. GHIRLANDA, *Il diritto nella Chiesa*, 76: «Il diritto ecclesiale, che fa parte della realtà sacramentale della Chiesa, non può che avere lo stesso fine di essa: essere strumento per la salvezza eterna del singolo. Il diritto ecclesiale è strumentale, funzionale, rispetto alla salvezza, che è raggiunta dall'uomo quando entra in comunione con Dio e con gli altri. Da questo deriva la sua funzionalità rispetto alla realizzazione della comunione nell'unica fede, nei sacramenti, nella carità, e nel governo ecclesiastico. In questo trova conferma il fatto che il bene comune nella Chiesa non è solo la realizzazione di circostanze e condizioni oggettive per il raggiungimento di un ordine e di una pace esteriore della vita della Chiesa, ma una realtà interna ad essa, la realizzazione integrale della persona per opera dello Spirito nella comunione verticale con il Padre nel Figlio, e in quella orizzontale con tutti i fratelli».

realtà temporali, contribuire a trasformare il mondo secondo criteri di vera umanità e misericordia. A questo scopo il diritto canonico è sicuramente attrezzato, radicato com'è nella volontà di Dio onnipotente.

1.4 *Il carattere derivato del diritto vaticano*

Quanto detto finora a proposito del diritto canonico non risulta ripetibile in riferimento al diritto vaticano. Esso infatti, sebbene condivida gran parte delle caratteristiche proprie degli ordinamenti statali, non ne ha tuttavia la caratteristica principale e fondamentale²⁸: quella appunto di essere un ordinamento originario. Se un ordinamento è originario nella misura in cui si auto-pone, non ripetendo da altre istanze il proprio fondamento giuridico, ed è esclusivo perché *superiorem non recognoscens*, l'originarietà e l'indipendenza dell'ordinamento vaticano sono impediti *in radice* dalla sovranità che la Santa Sede esercita sullo SCV²⁹.

Il punto potrebbe destare perplessità ed occorre quindi esporlo ulteriormente: l'affermazione della natura derivata dell'ordinamento vaticano sembra poter discendere non solo dalla circostanza secondo cui al vertice dello SCV e del suo ordinamento è posta un'autorità (il Romano Pontefice) appartenente ad un altro ordinamento avente carattere originario; quanto anche dalla concorrente circostanza per cui questo collegamento è la condizione genetica ed essenziale della nascita e della sussistenza dello SCV e dell'ordinamento che ad esso si riferisce.

Da questa considerazione discende la necessità di dover separare, in riferimento all'ordinamento vaticano, la sovranità statale – che allo SCV spetta quale riflesso e conseguenza della sovranità della Santa Sede e in virtù della titolarità dei poteri statali in capo alla persona del Sommo Pontefice – dalla originarietà dell'ordinamento statale, che nel caso di specie non ricorrerebbe. Si sarebbe cioè in presenza di uno Stato sì sovrano – in virtù della sovranità della stessa Sede Apostolica –, ma dotato di un ordinamento non originario, bensì derivato. La Santa Sede infatti è una realtà che opera, agisce ed è retta da disposizioni di diritto canonico³⁰. Poiché

²⁸ Un discorso a parte occorre in riferimento agli Stati federati, membri dello Stato federale.

²⁹ Sovranità che, come osservato *supra* Cap. I § 2.4.1, pp. 30 ss., costituisce il risultato di una scelta autonoma ed unilaterale della Santa Sede, da distinguere rispetto alla decisione bilaterale, dell'Italia e della Santa Sede, di addivenire alla creazione dello SCV.

³⁰ Cf. il can. 113 §1, secondo cui «La Chiesa cattolica e la Sede Apostolica sono persone morali in forza della stessa disposizione divina».

l'esercizio della sovranità «sul Vaticano»³¹ risponde ultimamente a regole di diritto canonico, sembra inevitabile concludere che da esso viene pertanto a dipendere anche tutto l'ordinamento dello SCV.

L'ordinamento dello SCV, quindi, non può essere considerato «originario» in quanto riceve legittimazione ed esistenza dalla Santa Sede e, tramite di essa, affonda le proprie radici nel diritto canonico. Esso non ha pertanto le caratteristiche di un ordinamento «autosussistente», che si giustifica *ex se*, né «autosufficiente», posto che la stessa sovranità della Santa Sede già implica il ricorso ad un ordinamento diverso e superiore rispetto a quello vaticano.

In questa prospettiva la disposizione di cui all'art. 1 della Legge N. LXXI *sulle fonti del diritto*, del 1° ottobre 2008³², secondo cui «L'ordinamento giuridico vaticano riconosce nell'ordinamento canonico la prima fonte normativa e il primo criterio di riferimento interpretativo», costituisce la naturale conseguenza e, allo stesso tempo, la conferma del carattere derivato e dipendente del diritto vaticano rispetto al diritto canonico.

1.4.1 La finalità del diritto vaticano

La derivazione e la subordinazione del diritto vaticano rispetto al diritto canonico corrisponde d'altronde alla finalità stessa di tale ordinamento. In proposito si può formulare la seguente analogia: come il diritto canonico condivide le stesse finalità della Chiesa, così il diritto vaticano condivide le stesse finalità dello SCV, bene espresse nel discorso di PIO XI, già più volte richiamato, consistenti principalmente nello scopo di «assicurare alla Santa Sede l'assoluta e visibile indipendenza, garantirLe una sovranità indiscutibile pur nel campo internazionale»³³.

L'ordinamento vaticano infatti, al pari dello SCV, non è immediatamente al servizio di un popolo, di una nazione o di una comunità determinata, come accade negli altri ordinamenti statali, ma al servizio primario della Sede Apostolica,

³¹ Secondo l'espressione di cui all'art. 3, alinea 1°, TL.

³² Sulla quale si dirà più ampiamente *infra* § Cap. IV, pp. 181 ss.

³³ Così il preambolo del Trattato del Laterano. Un riflesso di tale disposizione si può cogliere nella premessa della Legge N. CCCLI *sull'ordinamento giudiziario dello Stato della Città del Vaticano*, del 16 marzo 2020, in *L'Osservatore Romano*, 16 marzo 2020, 6-7, ove si legge che l'ordinamento vaticano è «finalizzato al governo di uno Stato dalle dimensioni molto ridotte e avente come finalità il supporto alla Santa Sede e alla sua missione» e che, poco più oltre, proprio in questa «finalità peculiare» è da ravvisare «la specificità del diritto vaticano».

perché una qualche sovranità territoriale è condizione universalmente riconosciuta indispensabile ad ogni vera sovranità giurisdizionale: dunque almeno quel tanto di territorio che basti come supporto della sovranità stessa; quel tanto di territorio, senza del quale questa non potrebbe sussistere, perché non avrebbe dove poggiare³⁴.

Tale considerazione non è incompatibile con il riconoscimento di una cittadinanza propria da parte dello SCV³⁵, la quale tuttavia non sarà il termine principale della sua azione, posto che anche la comunità dei suoi cittadini e residenti non vale a giustificare l'esistenza dello Stato, ma si pone essa stessa in relazione di servizio e di strumentalità al conseguimento degli scopi propri dello SCV, come sopra indicati³⁶.

Non deve insomma destare scalpore l'affermazione, assolutamente peculiare per lo SCV, secondo la quale lo Stato non è creato in funzione dei suoi cittadini, ma in funzione della Santa Sede. Il che è a dire che le posizioni dei singoli, comunque tutelate secondo i parametri degli ordinamenti contemporanei più evoluti, non sono però il centro e la ragione di esistenza dello Stato.

1.4.2 Strumentalità del diritto vaticano rispetto al diritto canonico

Il rapporto tra diritto canonico e diritto vaticano non è comunque assimilabile a quello normalmente corrente tra altri ordinamenti di cui uno sia originario e l'altro derivato. Si tratta cioè di un rapporto assolutamente speciale ed unico, così come speciale ed unico è il rapporto che lega l'istituzione dello SCV alla Santa Sede. In proposito si è già esaminato³⁷ come tra questi due enti sussista un rapporto di strumentalità, tale da fare ravvisare nello SCV un ente posto al servizio della Santa Sede. Tale relazione di servizio – che qualifica lo SCV come «strumento», come «Stato-mezzo» – implica che un analogo rapporto possa essere predicato anche in relazione ai rispettivi ordinamenti giuridici. Il che è a dire che anche l'ordinamento giuridico vaticano, fondato sulla sovranità della Santa Sede e sull'ordinamento canonico, è al tempo stesso al servizio della Sede Apostolica. L'ulteriore sviluppo di questo sillogismo consente quindi di affermare che il diritto vaticano, in quanto servente la Sede Apostolica, è in una qualche misura funzionale allo stesso diritto canonico.

³⁴ Così PIO XI, *Ad parochos urbis*, 108.

³⁵ Quale appunto disciplinata e regolata dalla Legge N. CXXXI, *sulla cittadinanza, la residenza e l'accesso*, del 22 febbraio 2011, in *AAS Suppl.* 82 (2011) 1 ss.

³⁶ In proposito, *amplius*, cf. Cap. I § 2.4.4, pp. 36 ss.

³⁷ Cf. quanto già osservato *supra* Cap. I § 2.4.3, pp. 34 ss.

Una tale affermazione, però, è del tutto singolare nei rapporti tra ordinamento originario e ordinamento derivato. Infatti, di solito la relazione di servizio corrente tra questi ordinamenti è inversa; in linea di massima è l'ordinamento originario o generale ad essere in funzione ed al servizio degli ordinamenti derivati o particolari. Questo è quanto si verifica, ad esempio, nel caso di un ordinamento derivato inerente un'associazione privata rispetto al quale l'ordinamento generale e primario ha il compito di garantirne l'effettività ed il rispetto delle regole in funzione del conseguimento degli interessi particolari del gruppo, in ragione dei quali i membri vi aderiscono. Lo stesso deve ripetersi anche nel caso di un ordinamento derivato di natura contrattuale, laddove compete all'ordinamento generale di assistere le parti nel reclamare ed esigere l'adempimento degli obblighi ed il rispetto dei diritti generati dal singolo contratto tra di esse stipulato; ovvero nel caso di un ordinamento derivato di carattere pubblico – quale quello costituito da uno Stato federato o da enti locali (Province, Comuni) – in cui è sempre l'ordinamento originario e primario dello Stato ad assicurare l'esistenza ed il funzionamento dell'ordinamento secondario. In linea di massima, quindi, è possibile rilevare come sia l'ordinamento generale e originario ad operare in funzione ed al servizio degli ordinamenti particolari e derivati e, sostenendone l'effettività, come esso costituisca il necessario momento di garanzia degli interessi specifici dei soggetti dell'ordinamento particolare.

Nel caso del rapporto corrente tra diritto canonico e diritto vaticano accade invece il contrario, atteso che è il secondo, derivato e dipendente, ad essere in funzione ed al servizio del primo, originario e sovrano.

Questa relazione di strumentalità tra gli ordinamenti in esame, comunque, deve essere correttamente dimensionata. Essa non è infatti una relazione di necessità, come se l'ordinamento servito (il diritto canonico) dipendesse da quello servente (il diritto vaticano). Se così fosse, infatti, verrebbe meno la stessa originarietà ed il carattere fondante del primo rispetto al secondo. Essa significa invece che l'ordinamento giuridico vaticano (servente) è in funzione di un'istituzione dell'ordinamento canonico (la Santa Sede), esiste ed opera nell'interesse di questa istituzione³⁸; vi aggiunge insomma qualcosa senza per questo essere condizione di essa, talché l'istituzione sussiste a prescindere dall'esistenza dell'ordinamento giuridico servente. Se dunque di norma l'ordinamento

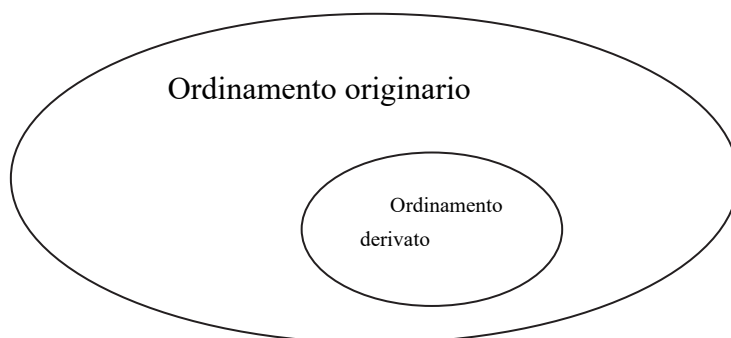
³⁸ L'interesse di «assicurare alla Santa Sede l'assoluta e visibile indipendenza, garantirle una sovranità indiscutibile pur nel campo internazionale», secondo l'espressione del Preambolo del Trattato lateranense.

generale e originario opera in funzione dell'interesse specifico dei membri dell'ordinamento derivato e particolare, nel caso del diritto vaticano sembra invece il contrario, essendo questo strumentale e funzionale al perseguimento degli interessi di un'istituzione primaria (la Santa Sede) dell'ordinamento generale e originario.

1.5 *Separazione del diritto canonico rispetto al diritto vaticano*

Il rapporto tra ordinamento canonico e ordinamento vaticano è particolare anche per una seconda e diversa considerazione. Nel caso degli altri ordinamenti derivati questi operano ed esistono all'interno dell'ordinamento primario ed originario; essi sono cioè parte dell'ordinamento originario dal quale dipendono, ricevendo esistenza e legittimazione³⁹.

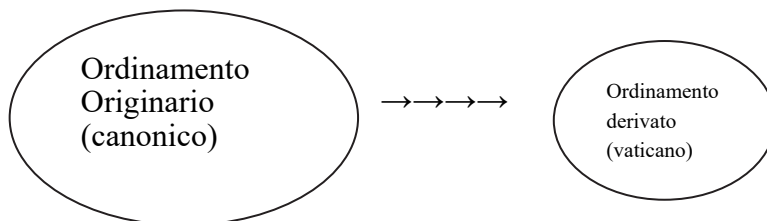
Da un punto di vista grafico la situazione può essere descritta nei termini seguenti:



La situazione invece è diversa nel caso del rapporto tra ordinamento canonico ed ordinamento vaticano. Benché il secondo sia interamente derivato dal primo e manchi del carattere di originarietà proprio della gran parte degli ordinamenti statali, esso tuttavia non fa parte dell'ordinamento canonico, ma è separato, sebbene dipendente, da esso. Tale considerazione si impone come corollario dei tratti distintivi tra Santa Sede e SCV che sono stati esaminati in precedenza, allorché si è concluso trattarsi di due soggetti giuridici distinti sebbene in relazione di servizio e strumentalità del secondo nei confronti del primo. Dalla separazione e distinzione degli enti in esame sembra infatti derivare un regime di separazione dei rispettivi ordinamenti di riferimento (canonico e vaticano).

³⁹ Per tale motivo una parte della dottrina non li considera nemmeno ordinamenti in senso proprio: cf. E. FAZZALARI, «Ordinamento giuridico (I. Teoria generale)», 5 ss.

Si tratterà cioè di due insiemi diversi e separati, tuttavia legati da un vincolo genetico di dipendenza dell'uno (l'ordinamento vaticano) nei confronti dell'altro (l'ordinamento canonico).



Ad una conclusione diversa, analoga a quella descritta per gli altri ordinamenti derivati, si potrebbe giungere qualora si qualificasse lo SCV come un «organo» della Santa Sede (al pari di un Dicastero della Curia Romana, sebbene con caratteristiche singolari e specifiche). Ma una tale conclusione non appare sostenibile, attesa la netta distinzione soggettiva tra ente sovrano (Santa Sede) ed ente strumentale (SCV) che la teoria organica finisce inevitabilmente per mettere in discussione⁴⁰. La teoria organica in senso stretto, d'altronde, non appare nemmeno compatibile con la natura statale dello SCV e con la rilevanza che esso assume nel panorama internazionale e nel confronto con gli altri Stati, in relazione alle quali la qualifica di organo appare decisamente riduttiva.

2. Le fonti del diritto canonico e del diritto vaticano

2.1 *Il sistema delle fonti nel diritto canonico: brevi cenni*

Nell'economia del presente lavoro non sarà necessario ripercorrere in modo sistematico e dettagliato l'insieme delle fonti di diritto canonico, essendo sufficiente solo porre in evidenza quegli aspetti che interessano le relazioni tra il diritto canonico ed il diritto vaticano.

In linea di principio, quando si affronta il tema delle fonti del diritto occorre sempre preliminarmente distinguere tra le fonti di produzione e le fonti di cognizione. Le prime sono quelle che producono ovvero costituiscono nuove norme giuridiche, generali ed astratte, in seno all'ordinamento di riferimento; e si distinguono a loro volta in fonti-atto e fonti-fatto (quale, anzitutto, l'uso o la consuetudine). Le seconde sono invece gli strumenti di conoscenza delle norme giuridiche vigenti e già introdotte ad opera delle fonti di produzione.

⁴⁰ Il tema è stato già esaminato *supra* Cap. I § 2.4, pp. 28 ss.

Il diritto canonico, storicamente, ha conosciuto una molteplicità e varietà di fonti di produzione. La stratificazione e l'intreccio, non sempre coordinato, di molteplici strumenti normativi è stato d'altronde frequente, se non addirittura normale, anche negli ordinamenti secolari, dai tempi dell'impero romano e anche in seguito⁴¹.

La materia delle fonti del diritto ha raggiunto nel diritto canonico una sistemazione ordinata e stabile con la codificazione del 1917, che ha tipizzato le fonti di produzione con la disciplina della legge ecclesiastica (can. 8 e ss.) e della consuetudine (can. 25 e ss.). In continuità con il CIC 1917, anche la codificazione del 1983 ha assegnato alle fonti di produzione canonica un'apposita disciplina normativa assegnando un ruolo principale alla legge canonica (can. 7 e ss.). Le altre fonti di produzione sono poi indicate nella consuetudine (can. 23 e ss.) e nel decreto generale (can. 29 e ss.)⁴².

Rispetto agli ordinamenti statali moderni il sistema delle fonti canoniche si caratterizza per la concentrazione nella potestà di governo (e attraverso di essa nella potestà sacra) del potere legislativo, esecutivo e giudiziario (can. 135), che negli ordinamenti secolari sono invece attribuiti a strutture complesse e separate tra loro⁴³. Tale concentrazione di poteri nella potestà sacra consente al Sommo Pontefice (nel quale risiede la massima autorità legislativa) di modificare l'assetto normativo anche amministrando, ovvero mediante l'adozione di atti amministrativi, o giudicando, nell'atto di decidere una controversia. Per effetto di ciò il Supremo legislatore canonico può modificare l'ordinamento giuridico sia in modo particolare (ovvero in relazione al caso concreto) che in modo generale (ovvero operando sulla fattispecie astratta), in ogni circostanza e con qualunque atto.

⁴¹ Si pensi alla rilevanza storica nell'ambito della legislazione imperiale assunta dalla compilazione giustiniana del 529-534 d.C. In tempi più recenti è significativo ricordare il «diluvio» di leggi di manzoniana memoria.

⁴² Non assumono invece il carattere di fonte del diritto, in senso stretto, le istruzioni (can. 34) per l'inedoneità a introdurre nell'ordinamento norme generali e astratte. Sul tema delle fonti del diritto canonico, cf. DE PAOLIS, V. – D'AURIA, A., *Le Norme Generali*, 81 ss., ove però si adotta una nozione molto ampia di fonte del diritto, come fonte produttiva di norme di comportamento giuridicamente vincolanti, includendo in esse anche gli atti amministrativi singolari.

⁴³ Negli ordinamenti statali la *reductio ad unitatem* dei distinti poteri avviene mediante la supremazia assegnata al potere legislativo, al quale sia il potere esecutivo che il potere giudiziario sono subordinati. Tale subordinazione, a sua volta, è imposta dal primato riconosciuto alla sovranità popolare, che si esprime appunto nel potere legislativo esercitato dall'assemblea parlamentare.

Questa eventualità è invece preclusa negli ordinamenti statali costruiti sul principio proprio degli Stati moderni della c.d. separazione (e tripartizione) dei poteri⁴⁴, laddove ogni potere è separato dall'altro e gli atti dell'uno sono circondati da una serie di limiti e di garanzie a rispetto delle prerogative proprie degli altri.

2.2 *Il diritto pubblico costituzionale ed il diritto divino*

Ma laddove il sistema delle fonti di diritto canonico mostra la più grande peculiarità rispetto alle fonti stabilite dal diritto pubblico degli Stati è con riferimento alle fonti di rango costituzionale. Negli Stati moderni infatti è andata sempre più affermandosi l'esigenza di porre un insieme di norme e di principi come base e struttura fondante dell'intera comunità. Alle costituzioni dell'800, che prendevano il nome di Statuti e che assumevano la forma di una legge ordinaria⁴⁵, sono succedute nel '900 le più evolute Carte fondamentali o più semplicemente Costituzioni, che a differenza degli Statuti hanno assunto un valore di legge rafforzato rispetto alle leggi ordinarie⁴⁶, realizzando così un sistema costituzionale «rigido».

In questi termini, un diritto costituzionale canonico non è ravvisabile. Mentre le assemblee parlamentari possono efficacemente auto-limitarsi, stabilendo ad esempio che alcune leggi potranno essere modificate solo in presenza di determinate condizioni e circostanze, talché un esercizio ordinario del potere legislativo non potrà incidere in alcun modo su di esse; nel diritto canonico un fenomeno del genere non è ravvisabile, posto che il Sommo Pontefice è sempre titolare della pienezza del potere legislativo (nonché degli altri poteri), senza che una precedente auto-limitazione possa effettivamente inibirlo *re melius perpensa*⁴⁷.

⁴⁴ Anche in questi sistemi tuttavia non mancano ipotesi di atti giudiziari con effetti legislativi: si pensi al caso delle pronunce di incostituzionalità delle leggi, per le quali si è parlato appunto di una funzione legislativa «negativa» della Corte Costituzionale. Non mancano nemmeno casi di atti legislativi con contenuti fondamentalmente amministrativi, ovvero di regolazione di fattispecie concrete e non introduttive di norme giuridiche relative a fattispecie astratte, come nel caso delle cc.dd. «leggi provvedimento».

⁴⁵ È questo il caso, ad esempio, della Statuto albertino emanato (in modo «ottriato») nello Stato piemontese nel 1848 e che ha operato come legge costituzionale anche nel Regno d'Italia, fino alla sua sostituzione ad opera della Costituzione della Repubblica italiana del 27 dicembre 1947.

⁴⁶ Questo valore rafforzato viene determinato da una procedura di approvazione più complessa ed esigente (come, ad es., un più elevato quorum parlamentare, una doppia approvazione, etc.).

⁴⁷ In senso contrario non sembra nemmeno che possa invocarsi il caso della

Una rilevanza costituzionale nell'ambito del diritto canonico sembra doversi invece ascrivere al diritto divino. Esso infatti costituisce il fondamento di tutte le altre norme ed è al tempo stesso immutabile ed inderogabile, anche da parte dello stesso Romano Pontefice o del Collegio Episcopale. Il diritto divino però, in questa accezione costituzionale, è molto differente dal diritto pubblico costituzionale. Questo infatti è rimesso sempre allo stesso organo legislativo titolare della sovranità, sia pure in una composizione e con maggioranze e procedure rafforzate, ed è comunque modificabile da parte di questo organo. Nel caso del diritto divino invece, promanando direttamente da Dio stesso, esso sfugge al potere dell'organo sovrano, anche questi obbligato ad un totale rispetto, ed è pertanto assolutamente immutabile.

2.3 *Le fonti del diritto nell'ordinamento vaticano*

2.3.1 La Legge del 1929⁴⁸

All'indomani della creazione dello SCV da parte del Trattato del Laterano si è dovuto provvedere a costruire il telaio normativo del suo ordinamento. A ciò hanno provveduto le leggi adottate *motu proprio* da PIO XI il 7 giugno 1929⁴⁹ tra le quali, immediatamente dopo la Legge Fondamentale N. I *della Città del Vaticano*, compare la Legge N. II *sulle fonti del diritto*, il cui articolo 1 stabiliva che:

Sono fonti principali del diritto oggettivo nello Stato della Città del Vaticano:

- a) il *Codex iuris canonici* e le Costituzioni Apostoliche;
- b) le leggi emanate per la Città del Vaticano dal Sommo Pontefice o da altra autorità da lui delegata, nonché i regolamenti legittimamente emanati dall'autorità competente.

L'impianto normativo risultava quindi costruito su due categorie di «fonti principali»: le norme canoniche del CIC e delle Costituzioni

dichiarazione dogmatica *ex cathedra*, posto che essa concerne una verità di fede e concerne l'esercizio del potere magisteriale, nettamente distinto per oggetto e finalità dal potere legislativo.

In proposito sarebbe interessante domandarsi, ad esempio, se il Papa Benedetto XVI avesse potuto revocare la rinuncia al soglio petrino pronunciata in data 11 febbraio 2013 prima del suo termine iniziale di efficacia, stabilito per il 28 febbraio 2013. Se si condivide quanto indicato *supra*, una tale revoca sarebbe stata legittima anche nel caso in cui la *declaratio* fosse stata in ipotesi dichiarata irrevocabile da parte dello stesso Pontefice.

⁴⁸ In argomento, cf. G. DALLA TORRE, «L'ordinamento giuridico vaticano», 158 ss.; A. SARAI, *Le fonti del diritto vaticano*, 37 ss.; P.A. BONNET, *Le fonti normative*, 525 ss.

⁴⁹ In proposito, cf. Cap. I § 1.5, pp. 18 ss.

Apostoliche⁵⁰, da un lato, e le leggi e i regolamenti adottati dagli organi competenti dello SCV (fonti vaticane in senso stretto), da altro lato.

L'insieme delle fonti veniva poi completato con un ulteriore rinvio, assolutamente necessario per consentire il funzionamento effettivo del novello Stato, alle fonti del diritto italiano. A tale rinvio provvedeva in via generale l'art. 3, secondo il quale

Nelle materie, alle quali non provvedano le fonti indicate nell'art. 1, si osservano, in via suppletiva e fino a che non siasi provveduto con leggi proprie della Città del Vaticano, le leggi emanate dal Regno d'Italia fino alla data di entrata in vigore della presente insieme ai loro regolamenti generali ed a quelli locali della Provincia e del Governatorato di Roma, indicati negli articoli seguenti e colle modificazioni e limitazioni specificate nei medesimi, sempre che dette leggi e regolamenti non sieno contrari ai precetti di diritto divino né ai principi generali del diritto canonico, nonché alle norme del Trattato e del Concordato stipulati fra la S. Sede ed il Regno d'Italia nell'11 febbraio 1929 e sempre che, in relazione allo stato di fatto esistente nella Città del Vaticano, risultino ivi applicabili.

Alle fonti principali dell'art. 1 si aggiungevano quindi quelle italiane degli artt. 3 e ss., che operano «in via suppletiva e fino a che non siasi provveduto con leggi proprie della Città del Vaticano». A differenza di quanto avveniva per le fonti canoniche, il rinvio a queste fonti cc.dd. «suppletive» del diritto italiano era esplicitamente un rinvio fisso e non mobile, talché la legge del 1929 operava uno sbarramento, frapponendo tra il diritto italiano e quello vaticano un limite temporale invalicabile da parte dell'interprete e del giudice⁵¹. Questo rinvio, inoltre, risultava anche (e giustamente) condizionato e limitato dal rispetto del diritto canonico, posto che esso opera «sempre che dette leggi e regolamenti non sieno contrari ai precetti di diritto divino né ai principi generali del diritto canonico, [...]»⁵².

⁵⁰ Con un rinvio che deve considerarsi «mobile», dunque valido anche in riferimento alle fonti canoniche successive alla legge stessa, posto che diversamente non sarebbe stato da considerarsi applicabile l'intero CIC del 1983, che ha sostituito il CIC del 1917.

⁵¹ Per questo motivo, all'inizio del secolo attuale si è reso necessario un adeguamento del sistema delle fonti, posto che il codice civile vigente nello SCV risultava ancora quello italiano del 1865, in Italia sostituito già dal 1942.

⁵² La medesima riserva veniva di seguito ribadita e richiamata dalle disposizioni di recepimento della vigente legislazione italiana: in particolare, dall'art. 4 nel recepire il Codice penale, dall'art. 7 nel recepire il Codice di procedura penale, dall'art. 11 nel recepire il Codice civile, dall'art. 12 nel recepire il Codice di commercio, dall'art. 13 nel recepire il Codice di procedura civile e dall'art. 20 nel recepire altre leggi speciali

Una speciale rilevanza del diritto canonico nel sistema delle fonti della legge del 1929, infine, veniva affermata dall'art. 22 della Legge N. II cit., di chiusura del sistema in relazione alle controversie civili, in cui veniva stabilito che

Quando una controversia civile non si possa decidere con una precisa norma giuridica contenuta nelle fonti indicate nei precedenti articoli, anche perché la legislazione del Regno d'Italia richiamata in via suppletiva risulti per qualsiasi motivo inapplicabile, il giudice, tenuti presenti i precetti del diritto divino e del diritto naturale, nonché i principi generali del diritto canonico, decide applicando quel criterio che seguirebbe, se fosse legislatore.

2.3.2 La legge del 2008⁵³

A distanza di circa ottant'anni lo SCV ha proceduto ad una revisione della disciplina delle fonti del diritto, richiesta dalla progressiva erosione che lo scorrere del tempo aveva esercitato sulla legge iniziale. L'abrogazione e l'integrale sostituzione di quest'ultima da parte della Legge N. LXXI *sulle fonti del diritto*, del 1° ottobre 2008, adottata *Motu Proprio* da Papa Benedetto XVI⁵⁴, avviene quindi nella sostanziale continuità del sistema vigente⁵⁵ e «Per procedere ulteriormente nel sistematico adeguamento normativo dell'ordinamento giuridico dello Stato della Città del Vaticano, avviato con la legge fondamentale del 26 novembre 2000»⁵⁶.

in materie determinate (espropriazione per pubblica utilità, antichità e belle arti, opere pubbliche, servizi pubblici, etc.).

⁵³ In argomento, anche per ulteriori richiami, cf. J.I. ARRIETA, «La nuova legge vaticana», 231 ss.; A. SARAIS, *Le fonti del diritto vaticano*, 45 ss.; ID., *Alcuni cenni*, 212 ss.; A. GIANFREDA, «La legge sulle fonti dello SCV», 365 ss.; W. HILGEMAN, «La nuova Legge sulle Fonti del Diritto», 43 ss.; ID., *L'ordinamento giuridico*, 210 ss.; G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto vaticano*, 73 ss.; G. BONI, *Il diritto penale*, 90 ss.; G. RIVETTI, *Stato città del Vaticano. Normativa antiriciclaggio*, 151 ss.

⁵⁴ In *AAS Suppl.* 79 (2008) 65-70.

⁵⁵ In proposito cf. A. SARAIS, *Le fonti del diritto vaticano*, 45, ove anche riferimenti ai lavori preparatori, secondo cui «la legge del 2008, più che una normativa del tutto nuova e innovativa, si presenta piuttosto come un aggiornamento moderno e adeguato alle esigenze dei tempi dell'impianto già elaborato dalla legge sulle fonti precedente»; negli stessi termini, cf. J.I. ARRIETA, «La nuova legge vaticana», 232, che parla di «aggiornamento», in linea con i propositi della Commissione che ha elaborato il progetto normativo.

⁵⁶ Si tratta della *Legge Fondamentale dello Stato della Città del Vaticano*, del 26 novembre 2000, in *AAS Suppl.* 71 (2000) 75-83, adottata *Motu Proprio* da parte di Papa Giovanni Paolo II. Su di essa, per approfondimenti, cf. G. CORBELLINI, «La natura giuridica», 623 ss.; C. CARDIA, «La nuova Legge fondamentale», 311 ss.; J.I. ARRIETA, «La nueva Ley Fundamental del Estado de la Ciudad del Vaticano y las sucesivas

La nuova legge sulle fonti si apre con un articolo dedicato alle «Fonti principali del diritto», elencate nei termini che seguono:

1. L'ordinamento giuridico vaticano riconosce nell'ordinamento canonico la prima fonte normativa e il primo criterio di riferimento interpretativo.
2. Sono fonti principali del diritto la legge fondamentale e le leggi promulgate per lo Stato della Città del Vaticano dal Sommo Pontefice, dalla Pontificia Commissione o da altre autorità alle quali Egli abbia conferito l'esercizio del potere legislativo.
3. Quanto disposto circa le leggi riguarda anche i decreti, i regolamenti e ogni altra disposizione normativa legittimamente emanati.
4. L'ordinamento giuridico vaticano si conforma alle norme di diritto internazionale generale e a quelle derivanti da trattati e altri accordi di cui la Santa Sede è parte, salvo quanto prescritto al n. 1.

Il rinvio alla normativa italiana avviene in termini di «recezione», ai sensi della disciplina dell'art. 3 (titolato, appunto «Recezione della legislazione italiana»), a tenore del quale

1. Nelle materie alle quali non provvedono le fonti indicate nell'art. 1, si osservano, in via suppletiva e previo recepimento da parte della competente autorità vaticana, le leggi e gli altri atti normativi emanati nello Stato Italiano.
2. Il recepimento è disposto purché i medesimi non risultino contrari ai precetti di diritto divino, né ai principi generali del diritto canonico, nonché alle norme dei Patti Lateranensi e successivi Accordi e sempre che, in relazione allo stato di fatto esistente nella Città del Vaticano, risultino ivi applicabili.

Per quanto concerne le «Norme civili», l'art. 4, stabilisce quindi che

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

Rinvii analoghi a quelli dell'art. 4 sono infine stabiliti, «sempre sotto le riserve specificate nell'art. 3, al Codice penale italiano recepito con la legge 7 giugno 1929, n. II, come modificato ed integrato dalle leggi vaticane»⁵⁷ (art. 7), al «Codice di procedura penale italiano recepito con la legge 7 giugno 1929, n. II, come modificato ed integrato dalle leggi vaticane»⁵⁸ (art. 8) e alle «Norme amministrative» nelle materie elencate nell'art. 12, comma 1.

reformas del gobierno del Estado», 707 ss.

⁵⁷ Il codice penale c.d. Zanardelli, approvato con R.D. 30 giugno 1889, n. 6133.

⁵⁸ Il codice di procedura penale approvato con R.D. 27 febbraio 1913, n. 127.

2.3.3 Le differenze tra la legge del 1929 e quella del 2008

Volendo tracciare per via di pochi cenni un quadro delle differenze tra il sistema delle fonti del 1929 e quello del 2008 si deve rilevare che, pur nella continuità della disciplina di fondo, si siano tuttavia introdotte alcune modifiche di rilievo:

1. È diverso il rinvio al diritto canonico. Nel 1929 esso era riferito a fonti del diritto ben tipizzate (sebbene le Costituzioni Apostoliche fossero indicate in via generica, dunque in linea di principio nella loro totalità). Nel 2008 esso è riferito all'ordinamento canonico *tout court*⁵⁹. Nel 1929 le fonti canoniche erano annoverate tra le fonti principali del diritto vaticano. Nel 2008 tale qualifica sembra invece essere riservata solo alle leggi vaticane di cui all'art. 1, comma 2, della Legge N. LXXI cit., nonostante il titolo dell'art. 1 sia proprio quello di «Fonti principali del diritto». A prescindere dalla questione terminologica, il riferimento specifico del carattere di fonte principale alla sola legge vaticana avrebbe il significato di sottolineare ulteriormente il carattere preminente che il legislatore del 2008 ha inteso assegnare al diritto canonico, in relazione al quale è intervenuta una modifica di rilievo (perlomeno dal punto di vista testuale) rispetto alla disciplina previgente. Nel 1929 il diritto canonico costituiva infatti una delle «Fonti principali del diritto oggettivo»; nel 2008 esso è stato elevato a «prima fonte normativa e primo criterio di riferimento interpretativo», con una esplicita e dichiarata volontà di anteporlo al diritto «interno» prodotto dal legislatore vaticano⁶⁰.

Altra differenza è che la legge del 1929 rinviava al «*Codex iuris canonici*» e alle «Costituzioni Apostoliche», mentre la legge del 2008 rinvia a tutto «l'ordinamento canonico»⁶¹. Non cambia invece la natura del

⁵⁹ Tale modifica sembra dare ragione a quanto affermato sin dal principio da F. CAMMEO, *Ordinamento giuridico*, 200, secondo il quale «nello S.C.V. vige il diritto canonico e non soltanto il Codex con le Costituzioni Apostoliche». In questo senso, sempre sotto la vigenza della Legge N. II cit., cf. G. DALLA TORRE, «L'ordinamento giuridico vaticano», 160, il quale sostiene che «al diritto canonico è rimessa la «competenza delle competenze» in materia normativa, nel senso che in esso riposa il criterio distintivo, volto ad individuare il diritto applicabile nelle singole fattispecie. Difatti il diritto canonico è vigente nello S. C. V. nella sua totalità: ciò significa che in linea di principio si ricorre ad altre fonti solo per le materie in cui il diritto canonico non abbia disposto, per incompetenza o per una scelta di ordine pratico».

In argomento, cf. J.I. ARRIETA, «La nuova legge vaticana», 234, che considera tale dichiarazione di primato come «senz'altro coraggiosa».

⁶⁰ Il tema concernente l'effettiva portata normativa dell'art. 1, comma 1, della Legge N. LXXI cit. sarà esaminato approfonditamente *infra*, al Cap. IV, pp. 185 ss.

⁶¹ In proposito alcuni osservano che in questo modo il rinvio si estenda anche al

rinvio normativo operato dall'ordinamento vaticano alle fonti canoniche: anche nella legge del 2008 esso è un rinvio mobile (o formale) che consente di tenere conto del diritto canonico attualmente vigente, anche se diverso e posteriore a quello vigente al momento dell'entrata in vigore della norma che dispone il rinvio.

2. È diverso anche il rinvio al diritto italiano. A differenza della legge del 1929, infatti, la legge del 2008 introduce la condizione del «previo recepimento da parte della competente autorità vaticana»⁶². A differenza di quanto avveniva con la legge del 1929, dunque, la sola previsione contenuta nella legge sulle fonti non basta più per considerare applicabile la corrispondente normativa italiana⁶³; occorre anche un separato ed aggiuntivo atto di recepimento, in ordine al quale potrà interrogarsi se debba necessariamente avere natura normativa (legislativa o regolamentare, a seconda della fonte oggetto di recepimento) o anche solo amministrativa⁶⁴. Un atto di recepimento ulteriore non è

Codice dei Canonici delle Chiese Orientali promulgato il 18 ottobre 1990, in *AAS*, LXXXII (1990) 1061-1363: in questo senso, cf. HILGEMAN, *L'ordinamento giuridico*, 59-60; A. SARAIS, *Le fonti del diritto vaticano*, 105.

⁶² Restano invece inalterate le altre condizioni del rinvio, ovvero che gli atti normativi italiani «non risultino contrari ai precetti di diritto divino, né ai principi generali del diritto canonico, nonché alle norme dei Patti Lateranensi e successivi Accordi e sempre che, in relazione allo stato di fatto esistente nella Città del Vaticano, risultino ivi applicabili» (art. 3, comma 2, della Legge N. LXXI cit., *in parte qua* sostanzialmente corrispondente all'art. 3 L. N. II cit.).

Secondo A. SARAIS, *Le fonti del diritto vaticano*, 141 ss., tale novità non consente comunque di affermare che in passato le norme italiane fossero oggetto di una recezione automatica da parte dell'ordinamento vaticano, considerato che comunque il recepimento e la loro trasformazione come norme vaticane sarebbe comunque avvenuto per effetto della stessa legge sulle fonti.

⁶³ In presenza, evidentemente, delle altre condizioni stabilite dalla norma vaticana che dispone il rinvio: cf. art. 3, comma 2, della Legge N. LXXI cit., *supra* § 2.3.2, pp. 67 ss.

⁶⁴ Nel primo caso infatti, in cui si affermi la natura normativa dell'atto di recepimento, la disposizione di cui all'art. 3, comma 1, della Legge N. LXXI cit. assumerà un mero valore descrittivo, posto che la normativa vaticana di recepimento acquisterebbe in realtà valenza autonoma di fonte di produzione del diritto e potrebbe realizzare il rinvio alla fonte italiana anche a prescindere dall'art. 3 cit. qualora invece si affermi la natura amministrativa dell'atto di recepimento si eviterebbe di incorrere in questa sostanziale *interpretatio abrogans* della disposizione di cui all'art. 3, comma 1, della Legge N. LXXI cit.

In argomento, cf. A. SARAIS, *Le fonti del diritto vaticano*, 132, il quale afferma che «Sebbene la legge non lo specifichi in termini espliciti, è da ritenere che il recepimento – che comporta di fatto l'identificazione di una norma giuridica applicabile in Vaticano, sebbene prodotta in Italia – non possa che essere di competenza del legislatore vaticano, quindi in termini di principio del Romano Pontefice e dell'autorità che Egli vorrà

invece richiesto per quelle fonti del diritto italiano che sono rese operative direttamente dalla legge del 2008 per effetto del recepimento disposto dalla stessa legge, al pari di quanto avveniva per la legge del 1929: si tratta del Codice civile italiano del 16 marzo 1942 (art. 4, della Legge N. LXXI cit., salve le riserve ivi specificate) del Codice penale («recepito con la legge 7 giugno 1929, n. II», art. 7, della Legge N. LXXI cit.), del Codice di procedura penale («recepito con la legge 7 giugno 1929, n. II», art. 8, della Legge N. LXXI cit.) e delle norme amministrative (art. 12 Legge N. LXXI cit.). Per queste fonti la norma vaticana di recepimento è la stessa legge sulle fonti del diritto ed un atto ulteriore non sembra quindi richiesto⁶⁵.

Questa condizione innovativa del recepimento richiesto ai sensi dell'art. 3 Legge N. LXXI cit. sembra poter autorizzare la distinzione, nell'ambito delle fonti italiane oggetto di rinvio da parte del legislatore vaticano, tra fonti italiane «da recepire» e fonti italiane «già recepite» (quelle poc'anzi indicate). Mentre per queste ultime il rinvio operato dall'ordinamento vaticano continua ad essere un rinvio fisso (materiale o statico)⁶⁶, al pari di quello della legge del 1929, il rinvio di cui all'art. 3, comma 1, della Legge N. LXXI cit. subordinato ad uno specifico ed ulteriore atto di recepimento, si caratterizza invece come rinvio mobile, formale o dinamico, dunque suscettibile di avvenire anche in relazioni a fonti italiane posteriori alla legge del 2008.

3. È espressamente previsto come fonte principale il diritto internazionale, sia «generale» (ovvero consuetudinario) sia pattizio, il rinvio al quale incontra comunque il filtro dell'ordinamento canonico⁶⁷.

eventualmente delegare, in termini di fatto della Pontificia Commissione a cui l'esercizio del potere legislativo è stato conferito in termini stabili».

⁶⁵ Un dubbio potrebbe sorgere, al più, per le norme amministrative di cui all'art. 12, sebbene la specificazione delle materie disciplinate dalle fonti italiane sembra soddisfare quella valutazione di specificità che l'atto vaticano di recepimento è inteso a garantire.

⁶⁶ Sul carattere recettizio di questo rinvio, in dottrina, cf. A. SARAIS, *Le fonti del diritto vaticano*, 139-140; J.I. ARRIETA, «La nuova legge vaticana», 237. In riferimento alla precedente Legge N. II cit., cf. P. CIPROTTI, *Appunti di diritto privato vaticano*, 26; G. DALLA TORRE, «L'ordinamento giuridico vaticano», 159.

Con l'eccezione del rinvio di cui all'art. 12, comma 1, lett. b), L. N. LXXI cit., il quale non appare limitato, come quello di cui alla lett. a), alla normativa «vigente all'entrata in vigore della presente legge».

⁶⁷ L'art. 1, n. 4, della Legge N. LXXI cit. stabilisce infatti una conformazione dell'ordinamento giuridico vaticano «alle norme di diritto internazionale [...], salvo quanto prescritto al n. 1»: circa l'interpretazione di questa disposizione cf. *infra* Cap. IV § 3.5.4, pp. 193 ss.

2.4 *Un diritto costituzionale nello SCV ?*

Una menzione a parte merita il tema della presenza in seno all'ordinamento vaticano di fonti di rango costituzionale, sulla base delle quali gli ordinamenti secolari costruiscono l'impianto fondamentale dei poteri e la base normativa auto-fondata e auto-fondante di tutto l'assetto dei rapporti giuridici di diritto pubblico e privato. Le costituzioni, infatti, sono la prima e la più importante espressione della volontà popolare sovrana e, negli ordinamenti democratici, ricevono sempre un vaglio popolare, o perché votate da assemblee *ad hoc* o perché sottoposte ad un *referendum* di approvazione⁶⁸.

In questo senso e in questa stretta accezione non è certo dato ravvisare nell'ordinamento vaticano la necessità né, conseguentemente, la ricorrenza di fonti di rango costituzionale. Un fondamento ed una legittimazione popolare dell'ordinamento nel suo complesso non sono richieste né configurabili stante l'assenza di una sovranità popolare e la derivazione dell'ordinamento vaticano dall'ordinamento canonico⁶⁹.

La questione costituzionale nello SCV può essere tuttavia esaminata ad altri livelli. Da un lato vi sono approfondimenti che affrontano il tema dell'ordinamento costituzionale dello SCV sotto l'aspetto più squisitamente organizzativo ed istituzionale⁷⁰. In questo ambito il tema costituzionale è riferito all'ordinamento nel suo complesso e riguardato non sotto l'aspetto della gerarchia delle fonti, ma sotto quello dell'assetto delle istituzioni e delle modalità di esercizio dei poteri fondamentali che dal Sovrano assoluto vengono poi distribuiti ad altri organi.

Da altro lato, poi, il tema costituzionale viene riferito in particolare alla natura della *Legge Fondamentale dello Stato della Città del Vaticano*, del 26 novembre 2000, cit.⁷¹, in ordine alla quale l'opinione prevalente esclude tuttavia di poter ravvisare una costituzione in senso proprio, sia

⁶⁸ Entrambe queste ipotesi sono rinvenibili nell'ordinamento italiano, la cui Costituzione è stata approvata dall'Assemblea costituente e le cui modifiche sottostanno al c.d. procedimento di revisione costituzionale di cui all'art. 138 della Costituzione della Repubblica italiana.

⁶⁹ Nei termini esposti *supra* § 1.4, pp. 57 ss.

⁷⁰ In proposito, cf. F. CAMMEO, *Ordinamento giuridico*, 4 ss., il quale espressamente avverte che «Intendo come diritto costituzionale il complesso delle norme giuridiche che disciplinano l'ordinamento degli organi fondamentali dello Stato, la forma di esso e del suo governo, l'esercizio del potere legislativo e il modo con cui a questo si coordinano, nelle linee generali, il potere esecutivo e giudiziario»; per una impostazione analoga, cf. G. DALLA TORRE, *L'ordinamento costituzionale vaticano*, 483 ss.

⁷¹ Tale legge abroga e sostituisce la precedente Legge fondamentale N. I della Città del Vaticano, 7 giugno 1929, in *AAS Suppl.* 1 (1929) 5 ss.

per i contenuti (non corrispondenti a quelli delle costituzioni moderne), sia per le finalità⁷². Discorso in parte diverso concerne la possibilità di ravvisare in essa, se non una legge costituzionale in senso proprio, una fonte comunque dotata di un valore normativo rafforzato, come d'altronde l'attributo di legge «fondamentale», unito all'assenza di una numerazione progressiva, lascerebbe intendere⁷³.

2.4.1 Il diritto divino come limite costituzionale al diritto vaticano

Se tuttavia si riguarda il tema del diritto costituzionale sotto il profilo delle norme fondamentali poste a base dell'ordinamento e pertanto dotate

⁷² G. DALLA TORRE, *L'ordinamento costituzionale vaticano*, 514 ss., il quale tuttavia non esclude che nello SCV nell'ordinamento vaticano, non esistano principi e norme di carattere costituzionale e conclude che «il cuore della Costituzione materiale dello Stato della Città del Vaticano va ricercato, in definitiva, tra gli elementi della stessa Costituzione della Chiesa; in particolare in quel ministero petrino, posto provvidenzialmente a servizio della comunione ecclesiale e dell'unità di tutta la Chiesa, per la cui libertà e indipendenza da qualsivoglia autorità secolare questo Stato esiste ed ha ragione di esistere». In senso contrario, cf. A. SARAIS, *Le fonti del diritto vaticano*, 79 ss., secondo il quale «Da un punto di vista sostanziale, non vi è dubbio che la legge fondamentale presenti un carattere costituzionale: va infatti a definire gli assetti fondamentali dello Stato e l'esercizio dei poteri sovrani»; secondo A. GIANFREDA, «La legge sulle fonti dello SCV», 374: «Il richiamo alla legge fondamentale sembra voler segnalare la centralità dell'assetto costituzionale vaticano e l'autonomia della sua organizzazione che delinea le regole di articolazione dei poteri dello Stato».

Un'esclusione ancora più radicale è quella affermata da C. CARDIA, «La nuova Legge fondamentale», 316-317, secondo il quale «Si potrebbe quasi dire che lo Stato vaticano non può avere una Costituzione, perché mancherebbero i soggetti costituenti e il potere costituente che precedono ogni Carta costituzionale, mentre sono altri gli atti normativi, a cominciare dal Trattato del Laterano, che hanno fondato e legittimato lo S.C.V., e altri i soggetti, La Santa Sede e il Pontefice, che esercitano su di esso una sovranità assoluta. Gli stessi atti normativi e gli stessi soggetti, d'altronde, hanno pre-costituito i caratteri costituzionali essenziali di questo Stato lillipuziano, non lasciando di conseguenza alcuno spazio ad un vero potere costituente».

⁷³ È questa l'opinione di W. HILGEMAN, «La nuova Legge», 62, il quale osserva che «La Legge fondamentale del 2000 è volutamente sprovvista di un numero identificativo, come al contrario accade per tutti gli altri Atti normativi dello Stato e ciò al preciso scopo di attribuirle un valore – seppur non tale da farla assurgere a norma di carattere costituzionale – sicuramente rafforzato rispetto alla serie di tutti gli Atti normativi, alla cui sequenza numerica la stessa è stata intenzionalmente sottratta». In senso contrario, però, cf. G. DALLA TORRE, «L'ordinamento costituzionale vaticano», 514; A. SARAIS, *Le fonti del diritto vaticano*, 57-58 e 82, il quale, partendo dall'assunto che la legge fondamentale integri una costituzione «flessibile», ammette pertanto che qualunque altra legge successiva – sia emanata dal Papa, sia emanata dalla Pontificia Commissione per lo SCV, sia da qualsiasi altra autorità cui il Sommo Pontefice abbia conferito l'esercizio del potere legislativo – potrebbe legittimamente modificarla o abrogarla.

di una forza normativa poziore e sovraordinata rispetto ad altre norme di rango primario; se, in definitiva, in considerazione della peculiarità assoluta dello SCV e del relativo ordinamento giuridico, si sgancia il tema costituzionale dalla espressione di una sovranità popolare e dal confronto con le costituzioni proprie degli ordinamenti statali contemporanei, per riferirlo ad un discorso squisitamente gerarchico tra fonti del diritto, allora anche nell'ordinamento vaticano sembra possibile rinvenire, in questi ristretti termini, un diritto di rango «costituzionale». Il primo consistente nucleo di esso sarà quindi da individuare anzitutto nello stesso diritto divino, che costituisce parimenti il fondamento dello stesso diritto canonico, dal quale dipende e deriva l'ordinamento giuridico vaticano⁷⁴.

Una traccia a livello di diritto positivo di questo carattere fondante e «costituzionale» del diritto divino potrebbe essere rinvenuta nel complesso di disposizioni che ad esso fanno costante riferimento quale limite al recepimento delle fonti giuridiche dell'ordinamento italiano, ai sensi dell'art. 3, comma 2, della Legge N. LXXI cit.⁷⁵

Il riferimento al diritto divino come possibile fonte di rilevanza costituzionale nell'ordinamento vaticano deve però essere precisato tenendo conto della peculiarità dello SCV e del suo ordinamento. L'incidenza del diritto divino nell'ordinamento vaticano non può infatti essere limitata ad una funzione di portata squisitamente «negativa» nei confronti del diritto vaticano, come limite sovraordinato ed inderogabile all'esercizio della potestà legislativa primaria da parte degli organi dello SCV. Come rilevato correttamente in dottrina, infatti, la norma divina, «immediatamente e per se stessa vigente nell'ordinamento dello Stato, incarna per questo non soltanto un limite insuperabile, ma anche, vorremmo dire soprattutto, un paradigma obbligato per il legislatore umano, qualunque questo sia»⁷⁶. Il diritto divino, dunque, assolve non solo alla funzione di «limite» – di portata e di rango costituzionale –, ma è anche suscettibile di applicazioni positive e immediate nell'ordinamento vaticano.

Va da sé, inoltre, che un tale limite sarà evidentemente sussistente non solo per le fonti italiane suppletive del diritto vaticano, per le quali il

⁷⁴ In riferimento ai rapporti tra diritto vaticano e diritto divino, con particolare attenzione al diritto penale vaticano, ma sulla base di considerazioni estensibili all'ordinamento vaticano in genere, cf. P.A. BONNET, «Lo spirito del diritto penale vaticano», 32 ss.

⁷⁵ In ordine alle quali cf. *supra* § 2.3.2, pp. 67 ss.

⁷⁶ In questi termini, cf. P.A. BONNET, «Le fonti normative», 525 ss., ove ulteriori approfondimenti e citazioni; in tema cf. anche A. GIANFREDA, «La legge sulle fonti dello SCV», 370.

diritto divino è espressamente richiamato, ma allo stesso modo anche per le fonti principali del diritto vaticano⁷⁷, così come d'altronde è inderogabile anche per le disposizioni di diritto ecclesiale umano. Poiché esso è intrinseco tanto al diritto canonico quanto al diritto vaticano, una sua esplicita menzione nel contesto dell'art. 1 della Legge N. LXXI cit.⁷⁸ appare in questo senso del tutto superflua.

2.4.2 Le leggi «pontificie»

Se la definizione del diritto divino come limite costituzionale dell'ordinamento vaticano incontra i limiti e le precisazioni sopra indicate, non sembra però del tutto da escludere la possibilità di ravvisare, nella categoria delle fonti vaticane, atti normativi di rango rafforzato dotati di una valenza «costituzionale», beninteso distinta da quella del diritto divino. Un tale carattere sembra poter essere assegnato, nell'ambito delle «fonti principali», alle «leggi promulgate per lo Stato della Città del Vaticano dal Sommo Pontefice» (art. 1, comma 2, della Legge N. LXXI cit.)⁷⁹, ovvero a tutte quelle leggi approvate in forma specifica da parte del titolare stesso del potere legislativo nello SCV, il Romano Pontefice⁸⁰.

⁷⁷ Quelle di cui all'art. 1, comma 2, della Legge N. LXXI cit., su cui cf. *supra* § 2.3.2, pp. 67 ss.

⁷⁸ Analogamente a quanto avviene per le fonti italiane suppletive del diritto vaticano, ai sensi dell'art. 3, comma 2, della Legge N. LXXI cit.

⁷⁹ Che possiamo, per brevità, definire d'ora innanzi come leggi «pontificie»; mentre, al fine di distinguerle da queste, potranno essere definite come leggi vaticane «di rango ordinario» tutte le altre leggi vaticane, ovvero quelle «promulgate ... dalla Pontificia Commissione o da altre autorità alle quali Egli abbia conferito l'esercizio del potere legislativo» (art. 1, comma 2, della Legge N. LXXI cit.).

⁸⁰ È da ricordare, infatti, che mentre la potestà legislativa propria spetta soltanto al Sommo Pontefice, in qualità di sovrano assoluto dello SCV, per quanto concerne la potestà legislativa della Pontificia Commissione per lo SCV, gli artt. 3 e 4 della *Legge Fondamentale dello Stato della Città del Vaticano*, del 26 novembre 2000, cit. tacciono circa la natura giuridica di essa. Nel precedente impianto della Legge Fondamentale N. I della *Città del Vaticano*, del 7 giugno 1929, cit., l'art. 5, comma 1, stabiliva espressamente che «Il Sommo Pontefice per quanto attiene al governo della Città del Vaticano, ferme le esclusioni di cui agli articoli precedenti, si riserva di delegare la potestà legislativa per determinate materie o per singoli oggetti al Governatore dello Stato». Il silenzio circa la delega della potestà legislativa nella nuova legge fondamentale – ribadito anche nel Decr. N. CCCLVIII del Presidente della Pontificia Commissione per lo SCV con il quale è promulgato il regolamento della medesima Pontificia Commissione, del 26 luglio 2001 – potrebbe indurre a ritenere che si tratti di potestà ordinaria di natura vicaria, annessa all'ufficio di membro della Commissione ed esercitata a nome del Santo Padre, in quanto Sovrano assoluto dello SCV. Diversamente, tuttavia, in senso

Questa posizione di preminenza delle leggi «pontificie», di per sé non esplicita nel tessuto normativo, sembra giustificata da una serie di considerazioni di carattere sistematico. In primo luogo, le leggi approvate direttamente dal Romano Pontefice sono poche e, in linea di massima, disciplinano gli aspetti organizzativi ed istituzionali di maggiore importanza⁸¹ nel governo dello SCV. Ma non è soltanto l'aspetto

contrario potrebbe anche ravvisarsi una potestà delegata *a iure*, cioè dalla stessa legge fondamentale.

Nel senso di ravvisare in proposito una potestà normativa ordinaria di carattere vicario, cf. P.A. BONNET, «Le fonti normative», 552-553, secondo il quale «Si è dunque in presenza di un conferimento stabile in forza dell'ufficio di funzioni da esercitare in forma collegiale; si potrebbe supporre, in relazione anche ad una terminologia canonica consolidata, di essere di fronte ad un potere non più "delegato", ma (analogamente a quanto accade anche per gli organismi curiali romani) ordinario di natura vicaria, permanendo la titolarità, con la pienezza sovrana dei poteri stessi, in capo al Sommo Pontefice».

⁸¹ Oltre alla *Legge Fondamentale dello Stato della Città del Vaticano*, del 26 novembre 2000, cit., tra le leggi aventi una portata «costituzionale» nell'ordinamento vaticano ed approvate *Motu proprio* dal Sommo Pontefice si possono ricordare: la Legge N. LXXI *sulle fonti del diritto*, cit.; la Legge N. CCCLXXXIV *sul Governo dello Stato della Città del Vaticano*, del 16 luglio 2002; la Legge N. CXXXI *sulla cittadinanza, la residenza e l'accesso*, del 22 febbraio 2011; la Legge N. CCLXXIV *sul Governo dello Stato della Città del Vaticano*, del 25 novembre 2018, che ha recentemente sostituito la Legge N. CCCLXXXIV cit.

Costituisce un'eccezione la Legge N. CXIX *che approva l'ordinamento giudiziario dello S.C.V.*, del 21 novembre 1987, per la quale sarebbe stata invero più appropriata un'approvazione specifica del Sommo Pontefice e che invece è stata approvata dal Cardinale Agostino Casaroli Segretario di Stato, «in virtù dei poteri conferitigli dal Sommo Pontefice Giovanni Paolo II con Chirografo del 6 aprile 1984». Tale legge è stata di recente comunque abrogata e sostituita dalla Legge N. CCCLI cit., approvata direttamente dal Sommo Pontefice.

D'altronde è raro il caso opposto, di leggi non aventi una portata fondamentale che sono state approvate *Motu proprio* dal Sommo Pontefice: come nel caso della Legge promulgata *Motu proprio* N. XII, del 12 gennaio 1960, *sul diritto di autore*. Tale legge è stata oggi abrogata dall'art. 8 della Legge N. CXXXII *sulla protezione del diritto di autore sulle opere dell'ingegno e dei diritti connessi*, del 19 maggio 2011, la quale tuttavia non è stata approvata *Motu proprio*, ma dalla Pontificia Commissione per lo SCV.

Di recente è da segnalare, perché approvata direttamente da Papa Francesco, la Legge N. CCXCVII *sulla protezione dei minori e delle persone vulnerabili*, del 26 marzo 2019, in *L'Osservatore Romano*, 30 marzo 2019, 7. In questo caso l'approvazione pontificia sembra essere dipesa dall'importanza attribuita alla materia e dalla contestuale approvazione, lo stesso giorno, del M.p. *La tutela dei minori*, con cui la suddetta Legge N. CCXCVII cit. è stata canonizzata ed estesa alla Curia Romana, nonché dall'approvazione pontificia de *Le linee guida per la protezione dei minori e delle persone vulnerabili*: anche questi atti sono pubblicati in *L'Osservatore Romano*,

contenutistico – che di per sé non potrebbe essere decisivo – che induce ad assegnare un carattere «costituzionale» alle leggi «pontificie»; quanto anche la considerazione di trovarsi dinanzi ad atti normativi che, in quanto adottati dal Titolare del potere assoluto, sono un'espressione «diretta ed immediata» della Sua sovranità sullo SCV; mentre le altre leggi vaticane – adottate dalla Pontificia Commissione per lo SCV o, del tutto eccezionalmente, da parte di altre Autorità⁸² – non sono un'espressione diretta ed immediata del potere sovrano, ma un'espressione «mediata e indiretta», attraverso organi vicari o delegati a ciò deputati per effetto delle stesse leggi «pontificie» di grado rafforzato e dalle quali la potestà legislativa loro assegnata riceve fondamento e legittimazione⁸³.

Sarebbe d'altronde piuttosto strano, per non dire paradossale, che una legge vaticana successiva, adottata dalla Pontificia Commissione per lo SCV, possa in ipotesi intervenire e modificare le disposizioni che costituiscono il proprio titolo di legittimazione⁸⁴. Se dunque un carattere rafforzato deve, necessariamente e per forza di cose, essere riconosciuto quanto meno alle leggi «pontificie» principali (quali appunto la *Legge Fondamentale dello Stato della Città del Vaticano*, del 26 novembre

30 marzo 2019, 6–7. Su tutti questi atti, cf. *amplius* Cap. III, § 14, pp. 172 ss.

⁸² È il caso della la Legge N. CXIX cit., approvata dal Cardinale Segretario di Stato: cf. la nota precedente.

⁸³ Sono queste, in particolare, la *Legge Fondamentale dello Stato della Città del Vaticano*, del 26 novembre 2000, cit., e la Legge N. LXXI *sulle fonti del diritto*, cit.

La maggiore forza normativa delle leggi «pontificie» rispetto alle altre leggi vaticane sembra ricevere una implicita conferma nella recente disciplina «Sulla trasparenza, il controllo e la concorrenza nelle procedure di aggiudicazione dei contratti pubblici della Santa Sede e dello Stato della Città del Vaticano» introdotta con il M.p. *La diligenza del buon padre di famiglia*, del 19 maggio 2020, http://w2.vatican.va/content/francesco/it/motu_proprio/documents/papa-francesco-motu-proprio-20200519_procedure-aggiudicazione-contrattipubblici.html. (su cui v. *infra* Cap. III § 15, pp. 174). L'art. 83 dell'allegato A, infatti, da un lato prevede che il Governatorato adotti un «proprio regolamento di attuazione conforme alla presente normativa» (§1); mentre da altro lato rinvia, per l'adozione di tale regolamento, alle norme della *Legge Fondamentale dello Stato della Città del Vaticano*, del 26 novembre 2000, cit., che disciplinano l'approvazione delle leggi da parte della Pontificia Commissione per lo SCV (§2). L'interpretazione conclusiva sembra dunque essere quella di ritenere che il regolamento di attuazione debba essere approvato con un atto legislativo e non regolamentare e che, detta legge, dovrà considerarsi subordinata, nella gerarchia delle fonti, alla legge «pontificia» di cui al M.p. *La diligenza del buon padre di famiglia*, cit.

⁸⁴ Sarebbe poi del tutto paradossale che ciò potesse avvenire anche in base ad atti normativi urgenti del Presidente del Governatorato, ex art. 7, comma 2, della *Legge Fondamentale dello Stato della Città del Vaticano*, del 26 novembre 2000, cit.

2000, cit., e la Legge N. LXXI *sulle fonti del diritto*, cit.), lo stesso discorso deve quindi ripetersi anche per tutte le altre leggi approvate *Motu proprio* dal Sommo Pontefice, considerato che la differenza di forza normativa sarà da ravvisare in base all'Organo che le ha approvate piuttosto che in base al contenuto di esse.

Questa riflessione ne induce poi anche un'altra. Le leggi «pontificie» promulgate per lo SCV, in quanto atti del Romano Pontefice, possono acquistare, a seconda dei casi, anche una doppia natura giuridica: esse possono infatti essere, allo stesso tempo, sia atti normativi vaticani sia atti normativi canonici. Sono atti normativi vaticani in quanto annoverati tra le «fonti principali del diritto» dall'art. 1, comma 2, della Legge N. LXXI cit. e nella misura in cui il loro contenuto sia volto alla disciplina dei rapporti di diritto pubblico o di diritto privato vaticano (dunque in relazione al loro oggetto). Possono anche essere, cumulativamente, atti normativi canonici, nel caso in cui abbiano contenuti non limitati ai soli rapporti di diritto vaticano, ma si estendano anche a disciplinare rapporti propri di diritto canonico⁸⁵.

Infine, un carattere «rafforzato» delle disposizioni contenute nelle leggi «pontificie» sembra potersi desumere anche da altri indizi. Una traccia di ciò è rinvenibile nell'art. 4, comma 1, della *Legge Fondamentale dello Stato della Città del Vaticano*, del 26 novembre 2000, cit., laddove si stabilisce che «La Commissione esercita il suo potere entro i limiti della Legge sulle fonti del diritto, secondo le disposizioni di seguito indicate ed il proprio Regolamento». Il rinvio al limite della legge sulle fonti del diritto⁸⁶, nonché all'osservanza delle disposizioni

⁸⁵ La tesi qui sostenuta – che bene potrebbe essere considerata «sostanzialista», in considerazione del fatto di qualificare gli atti legislativi del Sommo Pontefice come leggi canoniche e/o vaticane a seconda del loro contenuto e in riferimento ai rapporti giuridici che intendono disciplinare – non esime tuttavia da alcune difficoltà di ordine pratico, comunque superabili, che derivano dal fatto che le leggi promulgate per lo Stato della Città del Vaticano dal Sommo Pontefice sono soggette ad una disciplina di pubblicazione ed entrata in vigore (v. art. 2 Legge N. LXXI cit.) difforme da quella dettata dal CIC per le leggi canoniche (can. 8).

Un caso piuttosto significativo di legge «pontificia» dotata di una doppia natura giuridica, canonica e vaticana al tempo stesso, è offerto proprio dalla disciplina di cui al M.p. *La diligenza del buon padre di famiglia*, del 19 maggio 2020, cit. In questo caso, infatti, siamo in presenza di un unico provvedimento normativo con cui si dettano regole valevoli tanto per la Curia Romana, quanto per le amministrazioni del Governato dello SCV.

⁸⁶ All'epoca, la Legge N. II cit.; ma questo rinvio deve intendersi come mobile e dunque oggi riferito alla Legge N. LXXI cit.

dalla stessa legge stabilite sul procedimento legislativo, non possono spiegarsi e ricevere effettività se non nella misura in cui si riconosca ad esse un carattere rafforzato rispetto alle altre leggi vaticane, che queste disposizioni intendono appunto disciplinare con portata vincolante.

Ciò comporta che alle leggi «pontificie», anche qualora si volesse negarne la valenza «costituzionale» in senso proprio, sembra comunque da riconoscere una posizione sovraordinata nella gerarchia delle fonti vaticane, anche rispetto alle altre «fonti principali» di diritto vaticano⁸⁷.

Una conseguenza pratica di quanto sopra detto è che le leggi adottate dalla Pontificia Commissione per lo SCV non potranno derogare o modificare quanto stabilito dalla *Legge Fondamentale dello Stato della Città del Vaticano*, del 26 novembre 2000, cit., dalla Legge N. LXXI *sulle fonti del diritto*, cit. e dalla Legge N. CCLXXIV *sul Governo dello Stato della Città del Vaticano*, del 25 novembre 2018⁸⁸. Tutte le disposizioni contenute in tali leggi, proprio perché adottate mediante un *Motu proprio*, potranno essere modificate o sostituite soltanto da un provvedimento normativo avente una corrispondente forza normativa, ovvero adottato in forma specifica da parte del Sommo Pontefice.

Considerata questa posizione di preminenza delle leggi «pontificie» sulle altre leggi vaticane, è opportuno che l'esercizio diretto del potere legislativo da parte del Romano Pontefice avvenga di rado, eccezionalmente e soltanto ove strettamente necessario, in modo da rimettere il più possibile la produzione legislativa alla legislazione «ordinaria» della Pontificia Commissione per lo SCV. Interventi occasionali e speciali del Romano Pontefice, laddove non necessari, produrrebbero l'effetto di alterare l'ordinato equilibrio tra le fonti vaticane che la gerarchia sopra delineata sembra invece assicurare.

A loro volta, anche le leggi «pontificie» dovranno evidentemente rispettare le norme del diritto divino, alle quali spetta una posizione di vertice, tanto nell'ordinamento canonico quanto nell'ordinamento vaticano.

⁸⁷ Questa affermazione di superiorità gerarchica delle leggi «pontificie» sussiste non solo nei confronti delle altre leggi vaticane quanto anche delle fonti di diritto internazionale di cui all'art. 1, comma 4, della Legge N. LXXI cit.

⁸⁸ Il discorso può però essere esteso a tutte le leggi «pontificie». Per questo motivo deve essere considerata una anomalia quanto accaduto con la Legge N. CXXXII *sulla protezione del diritto di autore sulle opere dell'ingegno e dei diritti connessi*, del 19 maggio 2011, la quale benché approvata dalla Pontificia Commissione per lo SCV, ha tuttavia abrogato (implicitamente, ex art. 8) la Legge promulgata *Motu proprio* N. XII *sul diritto di autore*, del 12 gennaio 1960.

2.5 *Le fonti nell'ordinamento vaticano: cenni di sintesi*

Ad un esame complessivo, non sembra potersi negare che in linea di massima il sistema delle fonti vaticane – in base al combinato disposto della *Legge Fondamentale dello Stato della Città del Vaticano*, del 26 novembre 2000, cit., e della Legge N. LXXI cit. – sia stato costruito cercando un'analogia con quello degli Stati secolari. La distinzione tra leggi e regolamenti, nonché la previsione di un potere normativo d'urgenza del Presidente del Governatorato, suscettibile di conferma in legge⁸⁹, richiamano l'assetto e la gerarchia delle fonti di produzione in uso negli Stati contemporanei. Questo però è avvenuto nel rispetto delle peculiarità proprie dello SCV quali, in particolare: la concentrazione dei poteri in capo al Sovrano, essendo lo SCV uno Stato assoluto; la missione e la funzione propria dello Stato; la dipendenza del diritto vaticano dal diritto canonico.

Oltre alle differenze in punto di diritto «costituzionale», il confronto tra l'ordinamento vaticano e gli altri ordinamenti statali evidenzia anche altre peculiarità: quella principale è la rilevanza del diritto canonico come «prima fonte normativa e il primo criterio di riferimento interpretativo» (art. 1, comma 1, L. N. LXXI cit.). Posto che sulla portata e sul contenuto di tale indicazione normativa si avrà modo di riflettere *funditus* in seguito, in questa sede è sufficiente sottolineare che ciò che è peculiare e distintivo è il fatto che nella gerarchia delle fonti del diritto di uno Stato il posto principale venga assegnato ad un ordinamento in linea di principio diverso e distinto.

2.5.1 La distribuzione dei poteri fondamentali nello SCV

Altro aspetto differenziale tra le fonti del diritto vaticano e quelle di un altro ordinamento statale discende dal carattere assoluto dello SCV e dalla conseguente concentrazione della titolarità di tutti i poteri fondamentali dello Stato nella persona del Sommo Pontefice. Da Questi l'esercizio in concreto dei poteri viene quindi affidato ad altri organi secondo le disposizioni della *Legge Fondamentale dello Stato della Città del Vaticano*, del 26 novembre 2000, cit.

In questa distribuzione il potere legislativo è rimesso non ad un'assemblea parlamentare, ma ad una Pontificia Commissione presieduta dal Presidente del Governatorato (art. 2, comma 1, della Legge N. CCLXXIV *sul Governo dello Stato della Città del Vaticano*, del 25 novembre 2018) ed i cui membri sono nominati dal Sommo Pontefice per

⁸⁹ Sulla falsariga del decreto legge di cui all'art. 77, comma 2, della Costituzione della Repubblica italiana.

un quinquennio (art. 3, comma 1, della *Legge Fondamentale dello Stato della Città del Vaticano*, del 26 novembre 2000, cit.).

A differenza degli ordinamenti statali, inoltre, il potere regolamentare non è affidato al potere esecutivo, spettante invece al Presidente del Governatorato (art. 5 della *Legge Fondamentale dello Stato della Città del Vaticano*, del 26 novembre 2000, cit. ed art. 2 della Legge N. CCLXXIV *sul Governo dello Stato della Città del Vaticano*, del 25 novembre 2018⁹⁰), ma allo stesso organo titolare del potere legislativo ordinario, ovvero alla Commissione di nomina pontificia (art. 7, comma 3, della *Legge Fondamentale dello Stato della Città del Vaticano*, del 26 novembre 2000, cit., ove si stabilisce che «Il potere di emanare Regolamenti generali resta riservato alla Commissione»). Consegua a ciò che la distinzione tra leggi e regolamenti viene di fatto a sfumare, posto che il procedimento di adozione di essi è sostanzialmente identico⁹¹ e che medesimo è anche l'organo competente ad adottarli. La sola distinzione, dunque, sarà l'intitolazione del provvedimento come «legge» o come «regolamento», da cui conseguirà una notevole differenza di «forza normativa», stante la prevalenza gerarchica della prima sul secondo.

2.5.2 Un'ipotesi speciale: i regolamenti in materia di vigilanza prudenziale

Una menzione speciale deve farsi a proposito dei regolamenti in materia di vigilanza prudenziale, in ordine ai quali la differenza tra

⁹⁰ Salvo che per «le questioni di maggiore importanza», che dal Presidente sono sottoposte all'esame della Commissione (art. 5, comma 3, della *Legge Fondamentale dello Stato della Città del Vaticano*, del 26 novembre 2000, cit.).

⁹¹ È estremamente significativo in proposito che differenze procedurali sono escluse anche alla luce delle disposizioni del Decr. N. CCCLVIII *con il quale è promulgato il regolamento della Pontificia Commissione per lo S.C.V.*, del 26 luglio 2001, ove all'art. 2, comma 1, si fa presente che «La Commissione esercita il potere legislativo e regolamentare ad essa attribuito (cfr. LF, artt. 3, n. 1 e 7, nn. 2 e 3) mediante l'emanazione di leggi e di decreti» e di seguito, all'art. 4, comma 7, dopo avere disciplinato il procedimento legislativo, si stabilisce che «Analoga procedura si segue in ordine all'elaborazione, all'approvazione e promulgazione dei regolamenti generali (cfr. LF, art. 7, n. 3)».

Con riferimento al procedimento di adozione delle leggi e dei regolamenti resta però la distinzione della previa sottoposizione dei soli progetti di legge, «per il tramite della Segreteria di Stato, alla considerazione del Sommo Pontefice» (richiesto *ex* art. 4, comma 3, della *Legge Fondamentale dello Stato della Città del Vaticano*, del 26 novembre 2000, cit.). Nonostante il rinvio generico disposto dall'art. 4, comma 7, del Decr. N. CCCLVIII cit., sembra da ritenere che questo passaggio procedurale non sia necessario per l'adozione dei regolamenti.

leggi e regolamenti è più netta. Si tratta, in particolare, dei regolamenti che sono rimessi alla competenza dell'Autorità di Informazione Finanziaria, di cui al Titolo III («vigilanza e regolamentazione degli enti che svolgono professionalmente attività di natura finanziaria», artt. 52 e ss.) della Legge N. XVIII *di conferma del Decreto N. XI del Presidente del Governatorato recante norme in materia di trasparenza, vigilanza ed informazione finanziaria, dell'8 agosto 2013*, dell'8 ottobre 2013 (d'ora innanzi, per brevità, «seconda legge antiriciclaggio»).

In questo caso, infatti, si tratta di regolamenti diversi da quelli previsti in via ordinaria dall'art. 7, comma 3, della *Legge Fondamentale dello Stato della Città del Vaticano*, del 26 novembre 2000, cit. e la distinzione tra essi e le leggi discende dal fatto che l'organo competente alla loro adozione è l'Autorità di Informazione Finanziaria e non la Pontificia Commissione per lo SCV. D'altro canto, però, questi regolamenti, a differenza dei regolamenti di cui all'art. 7, comma 3, della *Legge Fondamentale dello Stato della Città del Vaticano*, del 26 novembre 2000, cit., sono sottoposti alla considerazione del Sommo Pontefice prima della loro adozione, al pari di quanto l'art. 4, comma 3, della *Legge Fondamentale dello Stato della Città del Vaticano*, del 26 novembre 2000, cit. stabilisce per le leggi deliberate dalla Pontificia Commissione per lo SCV. Una tale previsione non deve indurre a considerare questi regolamenti al pari delle leggi dello SCV, cui restano gerarchicamente subordinati; ma si spiega in relazione al fatto che la Legge N. XVIII («seconda legge antiriciclaggio») cit. ha operato nella materia della vigilanza prudenziale una sostanziale delegificazione, rimettendo pressoché interamente alla fonte regolamentare la disciplina di sviluppo dei contenuti indicati genericamente nel Titolo III (concernente la «vigilanza e regolamentazione prudenziale degli enti che svolgono professionalmente un'attività di natura finanziaria»)⁹². Tale delegificazione ha fatto sì che le disposizioni regolamentari fossero, se non formalmente, quanto meno sostanzialmente assimilabili a disposizioni di legge; per tale motivo nel procedimento di formazione si è

⁹² Si deve però sottolineare che la materia della vigilanza prudenziale – che interessa, almeno potenzialmente, anche la Curia Romana – è rimessa al potere legislativo dello SCV per effetto della previsione del M.p. *La promozione*, dell'8 agosto 2013. In considerazione di ciò, la suddetta delegificazione non può riguardare l'ambito soggettivo della vigilanza prudenziale, né i suoi contenuti, che sono infatti stabiliti dagli artt. 52 ss. della Legge N. XVIII («seconda legge antiriciclaggio») cit.

ritenuto opportuno introdurre lo stesso criterio adottato a proposito delle leggi adottate dalla Pontificia Commissione dello SCV⁹³.

3. Rapporto tra il diritto vaticano ed il diritto canonico

3.1 Introduzione

Dopo avere esaminato come il diritto vaticano sia un diritto dipendente, sebbene distinto, dal diritto canonico⁹⁴ e dopo avere altresì esaminato i sistemi delle fonti del diritto nell'ordinamento canonico e nell'ordinamento vaticano, sia pure per via di cenni di sintesi, si può a questo punto tracciare un primo bilancio del rapporto corrente tra ordinamento canonico e ordinamento vaticano. Sulla base di quanto finora osservato e salvi gli approfondimenti che seguiranno, è possibile dunque affermare che:

a) il diritto canonico costituisce la fonte principale del diritto vaticano (nei termini che ci si riserva di approfondire *infra* al Cap. IV, pp. 185 ss.);

b) il diritto vaticano, invece, non costituisce una fonte del diritto nell'ambito dell'ordinamento canonico ed è quindi per tale ordinamento in linea di massima «irrilevante», ovvero privo di una forza giuridica propria che lo renda capace di incidere sui rapporti giuridici disciplinati dal diritto canonico;

c) lo scopo del diritto vaticano coincide con quello dello SCV ed è quindi in funzione della sovranità territoriale della Santa Sede al fine di assicurarLe «in modo stabile una condizione di fatto e di diritto la quale Le garantisca l'assoluta indipendenza per l'adempimento della Sua alta missione nel mondo» (secondo quanto dichiarato nel *Preambolo* del Trattato del Laterano)⁹⁵.

A questi punti, che tracciano in astratto la relazione corrente tra i due ordinamenti, appare opportuno aggiungere, per completezza, il rilievo

⁹³ Da quanto sopra detto va da sé che i regolamenti adottati dall'AIF in materia di vigilanza prudenziale siano atti normativi vaticani; e ciò anche a prescindere dalla natura giuridica dell'Autorità emanante: su cui cf. *infra* Cap. III § 2.3, pp. 105-106.

Diversamente, in dottrina, cf. I. CORTESI, «Note sul recepimento vaticano», 314 ss. che giunge ad affermare la doppia natura, canonica e vaticana, dei regolamenti AIF in materia di vigilanza prudenziale, ma solo previa affermazione della doppia natura, canonica e vaticana, della stessa AIF.

⁹⁴ Cf. *supra* § 1.5, pp. 61 ss., del presente capitolo.

⁹⁵ Sul fine dello SCV si rinvia a quanto osservato *supra* Cap. I § 2.4.4, pp. 36 ss., nonché al § 1.4.1, pp. 58-59, e al § 1.4.2, pp. 59 ss., del presente capitolo.

secondo cui i due ordinamenti sono stati tenuti, storicamente, separati e distinti l'uno dall'altro⁹⁶.

3.2 *Curia Romana e diritto vaticano*

Mentre le proposizioni *supra* a) e c) sono state già oggetto di considerazione, qualche approfondimento merita la proposizione *supra* b), i cui sviluppi a prima vista potrebbero sfuggire, mentre sono di grande interesse. Una ulteriore particolarità dello SCV, che ancora non è stata evidenziata, consiste nel fatto che molti enti della Curia Romana risiedono nell'ambito del territorio vaticano. Tali enti, in quanto espressione della Santa Sede⁹⁷, sono organi sovrani e non sono dunque in linea di principio sottoposti all'ordinamento dello SCV, posto che essi sono parte di quell'insieme (la Santa Sede in senso lato) che coadiuva il Romano Pontefice nell'esercizio della sovranità su di esso e che è direttamente disciplinato dal diritto canonico⁹⁸. Questo implica che le norme giuridiche prodotte dalle fonti di diritto vaticano non possono *ex se* trovare applicazione nei confronti delle articolazioni della Curia Romana situate all'interno delle mura leonine. Si tratta infatti di enti estranei allo Stato che appartengono ad un soggetto dotato di una propria sovranità e ad un ordinamento (quello canonico) sovraordinato rispetto al diritto vaticano⁹⁹.

⁹⁶ Secondo la condivisibile osservazione svolta da J.I. ARRIETA, «Legami inter-ordinamentali recenti», 309: «... lo Stato della Città del Vaticano ha sempre fornito il supporto e l'infrastruttura per il funzionamento della Curia. Il servizio postale o quello telefonico, i servizi di vigilanza, edilizi o di manutenzione, assistono ugualmente la Curia Romana e le strutture dello Stato, con alcune particolarità secondarie dovute alla localizzazione dei posti e all'intestazione anagrafica. Lo stesso si può dire, sostanzialmente, per il regime lavorativo vigente nella Curia e nello Stato, con una legislazione basilarmente identica per quanto riguarda i meccanismi di assunzione del personale, i sistemi di previdenza e quelli assistenziali con uno stesso Istituto pensionistico.

Nel contempo, però, c'è stato un concreto sforzo per evidenziare l'autonomia e la diversità dei due ordinamenti giuridici; un modo di evitare contaminazioni nell'attuazione del governo spirituale della Chiesa e di consentire un dialogo, il più lineare possibile, con gli ordinamenti di altri Stati nella gestione operativa dello Stato Vaticano. Detta separazione pare ora allentarsi, almeno in alcuni punti di rilievo».

⁹⁷ Cf. can. 360 CIC.

⁹⁸ Sono gli enti cui si riferisce l'art. 11 TL, a tenore del quale «Gli enti centrali della Chiesa Cattolica sono esenti da ogni ingerenza da parte dello Stato italiano (salvo le disposizioni delle leggi italiane concernenti gli acquisti dei corpi morali), nonché dalla conversione nei riguardi dei beni immobili»: sugli enti centrali della Chiesa Cattolica, anche per ulteriori riferimenti, cf. G. DALLA TORRE, «Santa Sede e enti centrali», 594 ss.

⁹⁹ In dottrina, nello stesso senso, cf. I. CORTESI, «La formazione», 412, la quale

3.3 *Il diritto canonico come limite al potere legislativo dello SCV?*

Questo limite, radicato nella natura sovrana degli enti che fanno parte della Curia Romana, potrebbe essere suscettibile di essere ampliato ancora di più fino a comprendere tutte quelle realtà giuridiche esistenti nel territorio vaticano e che sono al tempo stesso disciplinate dal diritto canonico. Si pensi, in tal senso, alle Istituzioni collegate con la Santa Sede o anche a quegli enti e organismi che in qualche modo fanno riferimento alla Curia Romana e che godono di una personalità giuridica di diritto canonico¹⁰⁰.

L'irrelevanza¹⁰¹ del diritto vaticano nell'ambito dei rapporti di diritto canonico (ovvero l'incapacità del diritto vaticano di incidere su tali rapporti) e la superiorità del secondo nei confronti del primo potrebbero infatti indurre a ritenere che tutte queste realtà – anche se non sovrane come quelle della Curia Romana, ma in quanto regolate e disciplinate dal diritto canonico – non possano essere, in modo concorrente, disciplinate anche dal diritto vaticano, in quanto ciò implicherebbe una non consentita ingerenza del diritto vaticano nell'ambito dei rapporti di diritto

osserva correttamente che «in territorio vaticano – e all'interno degli edifici ai quali è stato riconosciuto il carattere di extraterritorialità – operino sia enti che ricadono nell'ambito della giurisdizione dello Stato, sia istituzioni che a tale giurisdizione sono di norma sottratti, avendo personalità giuridica canonica ed essendo pertanto sottoposti direttamente ed esclusivamente all'autorità della S. Sede.

Trattasi, innanzitutto, degli organi facenti parte della Curia romana che integrano la definizione di Santa Sede in senso lato, a cui si aggiungono – ma con cui non si confondono – gli Enti centrali della Chiesa ...».

Ancor prima, per una corretta impostazione di tale problematica proprio in riferimento alla normativa di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, che occuperà il successivo sviluppo di questo lavoro, cf. G. DALLA TORRE, «La Santa Sede e la lotta al riciclaggio ed al terrorismo», 52 ss.; per qualche ulteriore cenno, cf. A. SARAIS, «Recenti riforme del diritto vaticano e riflessi nell'ordinamento canonico», 133 ss.; G. RIVETTI, «Le ragioni giuridiche e ontologiche della normativa antiriciclaggio nello Stato Città del Vaticano», 365 ss., ove fa riferimento a una «Dilatazione del diritto vaticano oltre i suoi naturali confini».

¹⁰⁰ In proposito, cf. G. DALLA TORRE, «Aspetti della Giustizia Vaticana», 6, ove afferma che «sembra opportuno notare che questo Stato non ha poteri imperativi sulla Santa Sede (e più in generale sulla Chiesa); poteri che, tra l'altro, se fossero sussistenti rappresenterebbero antistoriche pretese neo-giurisdizionaliste. Non è un caso che la giurisprudenza e la prassi degli organi giudiziari vaticani sono sempre state costanti nell'affermare la carenza di giurisdizione nei confronti di enti o istituzioni appartenenti all'ordinamento canonico, ancorché situati sul territorio vaticano».

¹⁰¹ Nel senso indicato *supra* § 3.1 lett. b), p. 83.

canonico¹⁰². In altre parole, il diritto vaticano non sarebbe immediatamente ed autonomamente, ovvero per forza propria, applicabile alle realtà giuridiche di diritto canonico, benché aventi sede ed operanti all'interno del territorio dello Stato. Una eventuale applicazione o «rilevanza» del diritto vaticano all'interno del diritto canonico dovrà dunque passare attraverso il rinvio ad esso da parte di una fonte canonica, secondo lo schema previsto in generale anche per altri ordinamenti civili ai sensi dell'art. 22 CIC.

Un tale limite non varrebbe, com'è evidente, soltanto nelle materie spirituali, che lo SCV non ha nessun interesse ad invadere e arrogarsi. Esso varrebbe invece anche nelle *materiae mixtae* ed anche per gli aspetti più strettamente temporali della disciplina degli enti canonici, laddove il conflitto tra ordinamento canonico ed ordinamento statale sarebbe, almeno nel caso dello SCV, risolto a favore del primo¹⁰³. In questa prospettiva, quindi, il diritto canonico, oltre ad operare come fonte primaria del diritto vaticano, agirebbe anche come limite (parimenti primario) di esso, perché non tollererebbe né un concorso né una supplenza del diritto vaticano nella disciplina dei propri enti, riservandosi così una competenza normativa esclusiva su di essi.

¹⁰² È da dire che, come sarà spiegato meglio *infra*, questo indirizzo è quello assunto dal legislatore canonico, a partire dal M.p. *La Sede Apostolica*, del 30 dicembre 2010.

¹⁰³ Estremamente significativa dell'atteggiamento osservato dagli organi giudiziari vaticani è la sentenza resa dal Tribunale vaticano, del 20 giugno 2009, nella causa RG. 109/2008, inedita, declinatoria della giurisdizione in una controversia di lavoro tra l'Istituto ed un proprio dipendente, nella cui motivazione si legge che «la giurisdizione attribuita ai Tribunali dello Stato dal II° comma dell'art. 1 del chirografo e dal III° comma dell'art. 3 dello Statuto sia specifica, riguardi cioè il solo ambito delle attività istituzionali, cioè di funzionamento, custodia e amministrazione, e, quindi, non la materia concernente i profili soggettivi, e, in particolare - per quanto più direttamente qui interessa - i rapporti di lavoro. Tutta questa materia è pertanto disciplinata dal diritto canonico e soggetta alla giurisdizione canonica».

Del resto, va considerato che, data la ricordata natura canonica dell'ente, la materia concernente il regime della sua attività (profilo oggettivo) è disciplinato dal diritto statale vaticano in base ad un rinvio formale e non recettizio (trattandosi di norma sulla produzione) contenuto nei predetti atti normativi canonici (chirografo e Statuto). Pertanto, a tale proposito, si può parlare, in subiecta materia, di una canonizzazione del diritto dello Stato».

Una sostanziale declinatoria di giurisdizione è quella contenuta anche nell'ordinanza con cui il Tribunale vaticano ha respinto una richiesta di acquisizione degli atti di una Commissione Cardinalizia istituita con determinazione pontificia proprio in ragione del fatto di non avere poteri giurisdizionali nell'ambito canonico: l'ordinanza è citata da G. DALLA TORRE, «Aspetti della Giustizia Vaticana», 6.

Questo limite intrinseco del diritto vaticano, di essere cioè *ex se* inefficace nel disciplinare i rapporti di diritto canonico, dovrebbe tuttavia venire meno con riferimento alle leggi «pontificie»¹⁰⁴. Se si accoglie, com'è auspicabile per quanto sopra detto, la tesi della possibile doppia natura delle leggi «pontificie», come fonti canoniche e vaticane al tempo stesso, esse saranno sempre atti normativi (ameno astrattamente) idonei a disciplinare, contestualmente, sia rapporti giuridici di diritto vaticano che rapporti giuridici di diritto canonico, attesa l'identità del Supremo Legislatore dell'uno e dell'altro ordinamento.

La tesi qui sostenuta, che potrebbe essere definita «sostanzialista» in quanto qualifica l'atto legislativo del Sommo Pontefice in relazione ai suoi contenuti effettivi – se cioè destinato a disciplinare rapporti di diritto vaticano e/o rapporti di diritto canonico –, non deve comunque fare passare in secondo piano l'opportunità di distinguere i due ordinamenti e differenziare, il più possibile, le fonti dell'uno dalle fonti dell'altro (fermo restando il rinvio di cui all'art. 1, comma 1, della Legge N. LXXI *sulle fonti del diritto*, del 1° ottobre 2008). Gli atti di contenuto «promiscuo»¹⁰⁵ (destinati ad operare sia come fonti vaticane che come fonti canoniche) dovrebbero cioè essere limitati ai casi davvero essenziali, pur ricorrenti in una realtà, come lo SCV, all'interno del quale operano soggetti di diritto vaticano (es. organismi del Governatorato, persone giuridiche civili di diritto vaticano, etc.) ed entità soggette esclusivamente al diritto canonico (quali, anzitutto, quelle sovrane della Curia Romana e non solo: si pensi, solo per fare un esempio, alle fondazioni di diritto canonico, sprovviste di personalità giuridica civile vaticana).

3.4 *Potere legislativo e territorio*

Questa impostazione implicherebbe, dunque, una notevole attenuazione del potere legislativo dello Stato che, in linea di massima, dovrebbe esplicarsi in pienezza nei propri confini territoriali. Nel caso dello SCV tuttavia un tale limite sarebbe comunque giustificabile in considerazione della relazione di strumentalità dello Stato nei confronti della Santa Sede

¹⁰⁴ In ordine alle quali cf. *supra* § 2.4.2, pp. 75 ss.

¹⁰⁵ Un esempio sono gli Statuti dei *Nuovi Organismi Economici*, su cui *amplius* cf. *infra* Cap. III § 13, pp. 168 ss., nonché la recente disciplina «Sulla trasparenza, il controllo e la concorrenza nelle procedure di aggiudicazione dei contratti pubblici della Santa Sede e dello Stato della Città del Vaticano» introdotta con il M.p. *La diligenza del buon padre di famiglia*, del 19 maggio 2020, su cui v. *infra* Cap. III § 15, pp. 174 ss.

e della sovranità della seconda sul primo. Per tale motivo non sembra che questa limitazione debba essere considerata un'attenuazione della sovranità territoriale dello SCV, quanto piuttosto un limite intrinseco e genetico del potere legislativo vaticano, in coerenza alla sua particolare natura giuridica e missione.

Va da sé che quanto detto sia, a maggior ragione, riferibile anche a quelle entità di diritto canonico (sia sovrane che non) aventi sede nelle zone extraterritoriali indicate agli artt. 13-15 del Trattato del Laterano, che l'art. 15, primo alinea, del Trattato del Laterano espressamente indica come «facenti parte del territorio italiano». Anche per esse, anzi ancor di più, la legge vaticana non può assumere *ex se* valenza normativa, sia per quanto sopra detto, sia perché aventi sede al di fuori del territorio dello Stato¹⁰⁶.

3.5 *Alcuni casi anomali*

L'assetto che finora si è descritto, di distinzione e separazione dei due ordinamenti (canonico e vaticano), non è stato sempre rispettato dal legislatore vaticano, il quale in alcuni casi è andato al di là di quelli che sono stati individuati come limiti intrinseci e genetici. È accaduto cioè che con una legge vaticana approvata dalla Pontificia Commissione per lo SCV siano stati disciplinati diritti o poteri della Santa Sede o attribuite funzioni a organi o Istituzioni di Essa.

È quanto si è verificato con la Legge N. CXCVII *sulla protezione del diritto di autore sulle opere dell'ingegno e dei diritti connessi*, del 1 settembre 2017¹⁰⁷, con la quale si introduce una disciplina riferita anche alla Santa Sede e ai suoi organi, in assenza di qualsivoglia strumento canonico di coordinamento. In particolare, all'art. 3 §§ 5 e 6, si stabilisce che:

¹⁰⁶ In argomento, cf. P.A. BONNET, «Le fonti normative», 538 ss. e, in particolare, 546, ove osserva che «La extraterritorialità, non costituendone un lembo territoriale, non comporta, per sé, alcun potere normativo per lo Stato vaticano, ma determina solo una limitazione dei poteri coercitivi che si sono indicati per lo Stato italiano. Tuttavia, se ciascuno Stato disciplina sovranamente i servizi che vi si svolgono e per i quali è stata costituita la garanzia della extraterritorialità, e cioè i servizi diplomatici, così non altrimenti la Santa Sede regolerà in modo sovrano le proprie attività che hanno sede negli edifici che godono di una tale peculiare condizione giuridica e per tutelare le quali una simile garanzia è stata voluta, comprendendo necessariamente un siffatto potere di regolamentazione anche quell'attività amministrativa che vi è funzionalmente connessa e comunque senza della quale quelle medesime attività non potrebbero realizzarsi in piena libertà ed indipendenza». In ordine all'efficacia della legge vaticana nello spazio, in generale, cf. A. SARAI, *Le fonti del diritto vaticano*, 68 ss., e, con particolare riferimento alle zone extraterritoriali, 72 ss.; F. D'OTTAVI, «Il regime giuridico», 641 ss.

¹⁰⁷ In *AAS Suppl.* 88 (2017) 121-124

§ 5. Il diritto di compiere atti di esercizio, disposizione e tutela di tutti i diritti della personalità del Romano Pontefice, tanto nelle componenti e manifestazioni personali che istituzionali, spetta al Segretario di Stato, che può agire anche per il tramite dei Rappresentanti Pontifici, nei termini di cui appresso.

§ 6. Il Segretario di Stato è sempre legittimato ad agire dinanzi alle giurisdizioni dello S.C.V. e degli Stati esteri per far valere tutti i diritti della personalità del Romano Pontefice, di cui ai paragrafi precedenti. I Rappresentanti Pontifici sono legittimati ad agire su mandato del Segretario di Stato da rilasciarsi di volta in volta.

Sempre la stessa legge disciplina ancora, all'art. 5, «il diritto di autore della Santa Sede sulle opere create o pubblicate sotto il loro nome o realizzate per loro conto» (§ 1). All'art. 7 si prevede inoltre l'istituzione di una «Commissione per la proprietà intellettuale», presieduta dall'Assessore della Segreteria di Stato e da altri rappresentanti della Santa Sede e dello SCV (comma 1), il cui regolamento «sarà approvato dalla Segreteria di Stato» (comma 2). A questa Commissione spetta anche di conoscere delle «controversie sulle competenze in materia di diritto di autore e dei diritti connessi che dovessero sorgere tra le istituzioni della Santa Sede e dello SCV». In tali casi, la Commissione «dopo aver esperito un tentativo di conciliazione, sottopone la decisione alla Segreteria di Stato» (comma 3).

Un altro caso di «anomalia legislativa» può essere ravvisato nella recente Legge N. CCXI *in materia di registrazione e di vigilanza degli enti senza scopo di lucro*, del 22 novembre 2017¹⁰⁸. In particolare, all'art. 8, comma 1, si stabilisce che

La Sezione per gli Affari Generali della Segreteria di Stato vigila sugli enti senza scopo di lucro al fine di garantire il corretto funzionamento e l'idoneità al perseguimento della finalità sociale indicata. A tal fine, la Segreteria di Stato può provvedere:

- a) alla nomina e alla sostituzione degli amministratori o dei rappresentanti, qualora gli stessi non rispondano ai requisiti di onorabilità;
- b) ad annullare, sentiti gli amministratori, gli atti contrari a norme di legge o allo statuto;
- c) allo scioglimento dell'amministrazione ed alla nomina di un commissario straordinario, qualora gli amministratori abbiano agito in grave difformità dalla legge o dallo statuto.

All'art. 11, comma 1, della stessa legge si prevede inoltre che

Oltre che per le cause previste nell'atto costitutivo e nello statuto, gli enti senza scopo di lucro sono soppressi con decreto del Segretario di Stato

¹⁰⁸ In *AAS Suppl.* 88 (2018) 181-188.

quando lo scopo è stato raggiunto o è divenuto impossibile o contrario alla legge, ovvero, in caso di associazioni, quando la riduzione del numero degli associati ne impedisce il funzionamento.

In tutti questi casi si può parlare di vere e proprie «anomalie normative» in quanto implicitamente si assume che la Santa Sede, considerata in quanto tale o anche solo in persona dei suoi organi o delle sue Istituzioni, risulti naturalmente soggetta a quanto stabilito dagli organi legislativi vaticani inferiori al Sommo Pontefice, ovvero che rientri nelle prerogative legislative ordinarie della Pontificia Commissione per lo SCV dettare norme di comportamento immediatamente applicabili anche alla Sede Apostolica.

4. Conclusioni: l'asimmetria giuridica tra diritto canonico e diritto vaticano

Nel tracciare un quadro riassuntivo dei rapporti tra diritto canonico e diritto vaticano, si ha l'impressione di trovarsi di fronte ad un rapporto decisamente *asimmetrico*. L'asimmetria sta in ciò: il diritto canonico può normalmente costituire fonte del diritto vaticano, mentre il diritto vaticano non costituisce fonte del diritto canonico, salva un'eventuale canonicizzazione del primo ai sensi dell'art. 22 CIC.

Per tale motivo fonti canoniche possono al tempo stesso essere anche fonti di diritto vaticano, come avviene per l'intero ordinamento canonico e per le leggi «pontificie» (che possono essere considerate, come visto, norme vaticane «di rango costituzionale»); al contrario, tutte le altre fonti vaticane (ovvero tutte quelle non adottate dal Sommo Pontefice, ma dalla Pontificia Commissione per lo SCV, dal Presidente del Governatorato o, eventualmente, da altre autorità indicate dalla legge) non possono essere anche, per forza propria, fonti di diritto canonico. Ulteriore corollario asimmetrico di ciò è che le fonti di diritto canonico ben possono disciplinare realtà di diritto vaticano, mentre le fonti di diritto vaticano (con l'eccezione delle leggi «pontificie») non possono, *ex se*, disciplinare realtà di diritto canonico.

Un tale assetto, però, è ben lungi dall'essere riguardato come anormale, conseguendo invece al carattere servente dello SCV nei confronti della Santa Sede ed alla natura derivata e dipendente del diritto vaticano nei confronti del diritto canonico.

CAPITOLO III

Riforme recenti nella Santa Sede e nello SCV

1. Aumento della produzione legislativa nello SCV a seguito della Convenzione monetaria tra lo SCV e l'Unione europea

Dall'inizio del terzo millennio si è assistito ad un processo di progressivo aggiornamento legislativo dell'ordinamento dello SCV. Esso è iniziato con la già ricordata *Legge Fondamentale dello Stato della Città del Vaticano*, del 26 novembre 2000¹ ed è quindi proseguito con la Legge N. CCCLXXXIV *sul Governo dello Stato della Città del Vaticano*, del 16 luglio 2002², e con la Legge N. LXXI *sulle fonti del diritto*, del 1° ottobre 2008³. A queste tre leggi di portata fondamentale, se non addirittura «costituzionale»⁴, ha poi fatto seguito una stagione di produzione legislativa di carattere «tematico», mediante la quale l'ordinamento vaticano si è mostrato sensibile ad esigenze normative emerse in ambito internazionale; in modo particolare a quelle aventi come finalità il contrasto alla criminalità organizzata internazionale. Specialmente a partire dall'anno 2010 sono state quindi adottate normative di carattere prevalentemente finanziario le quali, oltre ad implicazioni di diritto penale ed amministrativo, hanno anche avuto importanti riflessi sulla stessa organizzazione istituzionale della Santa Sede e dello SCV⁵.

¹ *AAS Suppl.* 71 (2000) 75-83.

² *AAS Suppl.* 73 (2002) 35-49. Recentemente sostituita dalla Legge N. CCLXXIV *sul Governo dello Stato della Città del Vaticano*, del 25 novembre 2018, in *L'Osservatore Romano*, 7 dicembre 2018, 4-5.

³ *AAS Suppl.* 79 (2008) 65-70.

⁴ Nel senso indicato *supra* Cap. II, § 2.4, pp. 72 ss.

⁵ In dottrina, a proposito di questo processo di riforma legislativa dello SCV, in generale e in aggiunta alle citazioni che seguiranno, cf.: G. RIVETTI, *Stato città del*

Questo processo normativo, che ha conosciuto una fase di grande intensità dal 2010 al 2013, ma che deve considerarsi ancora in corso, ha preso le mosse dalla stipula della *Convenzione monetaria tra l'Unione europea e lo Stato della Città del Vaticano*, del 17 dicembre 2009, con cui lo SCV è stato autorizzato ad emettere monete in euro alle condizioni e nei limiti stabiliti dalla convenzione stessa⁶. Tale convenzione ha sostituito la precedente *Convenzione monetaria tra la Repubblica Italiana, per conto della Comunità europea, e lo Stato della Città del Vaticano e per esso la Santa Sede*, del 29 dicembre 2000⁷. La differenza

Vaticano, 41 ss.; ID., «Le ragioni giuridiche», 365 ss.; A. MANZELLI, «La disciplina antiriciclaggio», 24 ss.; G. G. DALLA TORRE, «Introduzione», 1 ss.; ID., «La nuova normativa vaticana», 109 ss.; I. CORTESI, «Note sul recepimento vaticano», 287; ID., «La formazione di un ordinamento finanziario», 401 ss.; J.I. ARRIETA, «Legami interordinamentali recenti», 307 ss.; D. DURISOTTO, «Euro e Stato Città del Vaticano», 1 ss.; ID., «I rapporti internazionali», 1 ss.; A. SARAIS, «La valutazione di Moneyval», 209 ss.; ID., «Recenti riforme», 133 ss.; G. BONI, *Il diritto penale*, 11 ss.; R. ZANNOTTI, «La normativa antiriciclaggio», 67 ss.; F. MORONI, *La nuova architettura economico-finanziaria*, 52 ss.; F. SGUBBI – D. FONDAROLI – A. ASTROLOGO – G. SILVESTRI, «La legislazione antiriciclaggio», 5 ss.; F. RICCIARDI CELSI, «L'Autorità di Informazione Finanziaria», 235 ss.

Una sintesi del processo normativo in corso nello SCV è offerta anche dallo stesso Sommo Pontefice che, nell'approvare la recente Legge N. CCCLI *sull'ordinamento giudiziario dello Stato della Città del Vaticano*, del 16 marzo 2020, in *L'Osservatore Romano*, 16 marzo 2020, 6-7, nella premessa ricorda che: «Con il nuovo millennio è iniziato un processo di revisione delle Istituzioni dello Stato della Città del Vaticano e una progressiva sostituzione delle iniziali leggi del 1929, contestuali alla sua creazione: nell'anno 2000 è stata adottata la nuova Legge fondamentale dello Stato; nel 2008 la nuova legge sulle fonti del diritto; di recente, nel 2018, ho provveduto anche ad aggiornare la legge sul governo dello Stato della Città del Vaticano, adattandola alle esigenze istituzionali e organizzative intervenute nel corso degli anni.

Nell'ultimo decennio, inoltre, l'ordinamento giuridico vaticano ha conosciuto una stagione di riforme normative in materia economico-finanziaria e penale, anche come conseguenza dell'adesione a importanti convenzioni internazionali».

Per una ricostruzione sintetica della storia della finanza pontificia, anteriormente alle riforme di cui si dirà nel corso del presente studio, cf. I. CORTESI, «La finanza vaticana», 258 ss.

⁶ AAS 102 (2010) 60-65. Per un approfondimento dei contenuti della Convenzione del 2009, in dottrina, cf. D. DURISOTTO, «Euro e Stato Città del Vaticano», 1 ss.; ID., «I rapporti internazionali», 1 ss.; G. RIVETTI, *Stato città del Vaticano*, 34 ss.; R. ZANNOTTI, «La normativa antiriciclaggio», 75 ss.; I. CORTESI, «La formazione di un ordinamento finanziario», 406 ss.; F. MORONI, *La nuova architettura economico-finanziaria*, 45 ss.; A. SARAIS, «La valutazione di Moneyval», 211-212.

⁷ AAS 93 (2001) 750-756. È interessante mettere in rilievo la diversità del titolo della convenzione del 2009 rispetto a quella del 2000. Quella più recente è intitolata «Convenzione monetaria tra l'Unione europea e lo Stato della Città del Vaticano», mentre

tra le due Convenzioni è piuttosto sensibile e, sia pure brevemente nell'economia del presente lavoro, è opportuno farne cenno. Tra le differenze di maggiore rilievo sono da segnalare, come contenuti della Convenzione più recente, l'affermazione della giurisdizione della Corte di Giustizia dell'Unione europea per la risoluzione delle controversie⁸ e la sensibile modifica dei contenuti obbligatori a carico dello SCV. Infatti, laddove la Convenzione del 2000 stabiliva un obbligo di «collaborazione» nel contrasto alla contraffazione e falsificazione delle monete e delle banconote in euro⁹, la Convenzione del 2009 ha stabilito invece un ben più stringente obbligo di «attuazione» delle fonti comunitarie nella materia delle «banconote e monete in euro», nonché in quella della «prevenzione del riciclaggio di denaro, della frode e della falsificazione dei mezzi di pagamento»¹⁰.

quella precedente era intitolata «Convenzione monetaria tra la Repubblica italiana, per conto della Comunità Europea, e lo Stato delle Città del Vaticano e per esso la Santa Sede». Questa indicazione, contenuta nel titolo della Convenzione del 2000, veniva poi immediatamente chiarita nel senso che parte contraente era «lo Stato della Città del Vaticano, rappresentato dalla Santa Sede ai sensi dell'articolo 3 del Trattato del Laterano». È verosimile ritenere che la Convenzione del 2009 sia stata riferita esclusivamente allo SCV al fine di evitare che la Santa Sede possa essere considerata soggetta agli obblighi di adeguamento legislativo, nonché alla giurisdizione della Corte di Giustizia, secondo i nuovi contenuti della Convenzione del 2009, aggiuntivi rispetto a quella del 2000.

Inoltre, mentre la Convenzione del 2000 aveva come controparte l'Italia, soggetto particolare rispetto alla Comunità europea, quella del 2009 è stata stipulata dall'Unione europea, soggetto generale rispetto alla Repubblica Italiana. Dal lato della Santa Sede e dello SCV è accaduto invece il processo inverso: al soggetto generale stipulante la Convenzione del 2000, la Santa Sede, è succeduto il soggetto particolare, lo SCV, stipulante la Convenzione del 2009.

⁸ Ai sensi dell'art. 10 della Convenzione, infatti:

«1. La Corte di Giustizia dell'Unione europea ha la competenza esclusiva per la risoluzione delle controversie tra le parti derivanti dall'applicazione della presente convenzione e che non possano essere risolte in seno al comitato misto.

2. L'Unione europea (agendo su raccomandazione della delegazione UE in seno al comitato misto) o lo Stato della Città del Vaticano possono rivolgersi alla Corte di giustizia se ritengono che l'altra parte non abbia rispettato un obbligo previsto dalla presente convenzione. La sentenza della Corte è obbligatoria per le parti, che devono, adottano le misure necessarie per conformarsi entro il termine fissato dalla Corte nella sentenza stessa».

⁹ Cf. art. 9 della Convenzione del 2000: «Lo Stato della Città del Vaticano collabora strettamente con la Comunità europea nella lotta contro la contraffazione delle banconote e delle monete in euro e per reprimere e punire le eventuali falsificazioni delle monete e delle banconote in euro che si perpetrassero nel suo territorio».

¹⁰ In particolare, ai sensi dell'art. 8, comma 1, della Convenzione del 2009:

La sostituzione della Convenzione monetaria, il cui scopo è in fondo quello di autorizzare lo SCV al conio di monete in euro, ha innescato una vera e propria reazione a catena nell'ordinamento vaticano, in considerazione delle molteplici fonti normative che lo SCV si è trovato a dover attuare ed in tempi anche molto ristretti¹¹, considerato che la scadenza per l'attuazione delle fonti indicate nell'allegato originario della Convenzione monetaria del 2009 era stata stabilita al 31 dicembre 2010.

Sebbene originate dalla Convenzione del 2009, le riforme economico-finanziarie che ne sono seguite hanno tuttavia ben presto raggiunto un grado di autonomia rispetto alla vicenda monetaria in senso stretto, legata al conio dell'euro vaticano. Esse infatti sarebbero state comunque ineludibili, in considerazione della rilevanza dei flussi finanziari che fanno capo alla Santa Sede e alle altre Istituzioni ecclesiali (fondazioni, istituti religiosi), i quali vengono gestiti attraverso l'Istituto per le Opere

«Lo Stato della Città del Vaticano si impegna ad adottare tutte le misure appropriate, mediante il recepimento diretto o azioni equivalenti, 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».

A queste materie deve essere oggi aggiunta anche buona parte della disciplina comunitaria in materia bancaria, inizialmente esclusa dall'obbligo di attuazione. Essa viene indicata in un'apposita «*Section of the Annex to the Monetary Agreement in accordance with the Ad hoc arrangement of the Joint Committee on a request from the Holy See and Vatican City State on the inclusion of relevant rules applicable to entities carrying out financial activities on a professional basis*»: cf. COMMISSION DECISION (EU) 2015/767, del 12 maggio 2015, *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea* L 120 del 13.5.2015, 58-61.

Al fine di garantire l'aggiornamento della normativa, corrispondente alle modifiche intervenute in sede comunitaria, la stessa Convenzione stabilisce un obbligo di aggiornamento annuale mediante l'adozione delle fonti normative sopravvenute nel corso dell'anno, che integrano quindi l'allegato e che vengono previamente esaminate da parte del Comitato misto istituito dalla stessa Convenzione, ma al solo fine di stabilire il termine entro cui deve avvenire il suddetto recepimento: cf. art. 8, comma 3, della Convenzione del 2009.

¹¹ Tra le diverse fonti è da segnalare anzitutto la Direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 2005, *relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo*, in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea* L 309 del 25.11.2005, 15-35, che ha costituito lo standard di riferimento in materia di contrasto al riciclaggio ed al finanziamento del terrorismo.

di Religione e sono molto spesso funzionali alla missione universale della Chiesa Cattolica¹².

Alla luce dell'esigenza di consentire la necessaria agibilità finanziaria alle Istituzioni della Santa Sede (in particolare, all'Istituto per le Opere di Religione), in un contesto inevitabilmente transfrontaliero e tendenzialmente globale, paiono doversi anche ridimensionare le osservazioni critiche mosse al processo di aggiornamento normativo, secondo le quali in questo modo la Santa Sede avrebbe operato una vera e propria cessione di sovranità nei confronti dell'Unione Europea, pur non facendone parte¹³.

In proposito, tuttavia, si deve osservare, oltre a quanto già correttamente evidenziato in dottrina¹⁴, che la sovranità appare essere stata fatta

¹² Appare pertanto del tutto condivisibile l'opinione espressa da I. CORTESI, «Note sul recepimento vaticano», 296, ove osserva che: «così come l'Europa ha dovuto sanare l'assenza formale di vincolatività giuridica delle indicazioni contenute negli standard in parola, attraverso il loro recepimento in direttive, anche lo Stato vaticano avrebbe dovuto comunque adottare tali regole, a prescindere dall'utilizzo della moneta unica. Non è dunque sostenibile la tesi in base alla quale se lo Stato vaticano non avesse adottato l'Euro come moneta ufficiale, esso non sarebbe stato chiamato ad introdurre tali discipline finanziarie. Nel caso, infatti, in cui si fosse anche creata una moneta vaticana, si sarebbe comunque richiesto il recepimento delle normative in parola. La differenza sarebbe stata nella base giuridica costituita, in questo caso, non più dalle direttive europee, ma direttamente dalle fonti normative del GAFI e del Comitato di Basilea, proprio come ha fatto l'UE nell'emanare le sue direttive, nonostante la Santa Sede/Stato vaticano non siano stati coinvolti nella redazione di tali standard».

¹³ In proposito, cf. G. CASUSCELLI, «Lo IOR e le occasioni sprecate», 10, secondo cui «Va dunque registrata l'inattesa rinuncia della S. Sede alla "esclusiva ed assoluta potestà e giurisdizione sovrana sul Vaticano" (art. 3, primo comma, del Trattato lateranense) in campo monetario, avendo essa eccezionalmente acconsentito alle limitazioni e alle ingerenze derivanti dalle due convenzioni monetarie, segnatamente nella fase attuativa».

¹⁴ In senso critico rispetto alla lettura in termini di riduzione di sovranità, in dottrina, cf. I. CORTESI, «Note sul recepimento vaticano», 297, secondo cui: «Suddetta limitazione di sovranità, infatti, ampiamente enfatizzata dalla letteratura e dai mezzi di stampa, non solo è trascurabile rispetto all'ipotesi di non poter disporre liberamente delle risorse economiche conferenti allo svolgimento della sua missione, ma non è, di per sé, legata necessariamente all'adozione dell'Euro. Se questa non ci fosse stata e lo Stato vaticano avesse battuto la sua moneta, i meccanismi propri della soft law, da una parte avrebbero comunque spinto verso un recepimento diretto delle normative frutto delle Raccomandazioni del GAFI e degli Accordi di Basilea (non più filtrate dalle direttive europee), dall'altra, qualora questo non fosse avvenuto, avrebbero necessariamente portato al progressivo ridimensionamento del sistema finanziario vaticano. Occorre riconoscere, a tale proposito, che rispetto all'ipotesi del recepimento di standard regolamentari finanziari comuni a tutti gli Stati d'Europa, tale ultima eventualità avrebbe rappresentato una lesione di sovranità di natura certamente più grave».

oggetto non già di una rinuncia, ma di una «autolimitazione», che non esclude una sua ipotetica riespansione, realizzabile con la risoluzione della Convenzione stessa¹⁵.

2. L'intervento normativo del 2010

2.1 Cenni generali

Al fine di rispettare la scadenza sopra indicata, in data 30 dicembre 2010 si è assistito ad una davvero corposa produzione normativa, quasi pari a quella iniziale del 1929. In tale data sono infatti intervenuti:

- il *M.p. La Sede Apostolica*¹⁶;
- lo Statuto dell'Autorità di Informazione Finanziaria (d'ora innanzi, per brevità, AIF), allegato al suddetto motu proprio;
- la Legge N. CXXVII *concernente la prevenzione ed il contrasto del riciclaggio dei proventi di attività criminose e del finanziamento del terrorismo* (d'ora innanzi, per brevità, «prima legge antiriciclaggio»)¹⁷, mediante la quale si è introdotto nell'ordinamento vaticano il sistema, ispirato agli *standard* internazionali, di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, in tutti i molteplici aspetti che esso comporta;
- altre tre leggi concernenti la materia squisitamente monetaria e di contenuto strettamente tecnico, sia pure non del tutto privo di alcuni riflessi di carattere penale, amministrativo e finanziario. Queste leggi sono, in

¹⁵ In termini di autolimitazione, proprio con riferimento alla Convenzione monetaria del 2009, cf. P.A. BONNET, «Lo spirito del diritto penale vaticano», 36, il quale osserva ulteriormente come ciò sia avvenuto «senza scalfire in alcun modo la sua autorità divinamente intangibile in ambito ecclesiale».

Proprio con riferimento agli obblighi di recepimento normativo di cui all'art. 8, comma 1, della Convenzione del 2009, sono da citare anche le opinioni espresse da A. FUCCILLO, «I “bancomat” vaticani», 9-10, ove afferma che «La sovranità territoriale è da sempre strumentale alla missione della Chiesa di Roma, sicché le imposte limitazioni “finanziarie” possono costituire ostacolo allo svolgimento dell'evangelizzazione, e al contempo costituire una limitazione alla libertà religiosa dei fedeli cattolici. È bene rammentare inoltre che la sovranità della Santa Sede è stata direttamente riconosciuta dalla Costituzione italiana (art. 7, primo comma). La dottrina ha, infatti, efficacemente dimostrato come non sia possibile per la Santa Sede, quale organo supremo di governo della Chiesa universale, limitare in alcun modo la propria sovranità e quindi accettare barriere all'esercizio pieno della stessa imposte da terzi. Gli obblighi, quindi, derivanti dalla Convenzione monetaria pur vincolando gli organi e le istituzioni finanziarie vaticane non hanno effetto verso le attività di governo della Chiesa nello svolgimento della sua missione pastorale e di guida per oltre un miliardo di fedeli sparsi nel mondo».

¹⁶ *AAS* 103 (2011) 7-9.

¹⁷ *AAS Suppl.* 81 (2010) 167-201.

particolare: la Legge N. CXXVIII *sulla frode e contraffazione delle banconote e monete in euro*¹⁸, la Legge N. CXXIX *riguardante la faccia, i valori unitari e le specificazioni tecniche, nonché la titolarità dei diritti d'autore sulle facce nazionali delle monete in euro destinate alla circolazione*¹⁹, e la Legge N. CXXX *relativa a tagli, specifiche, riproduzione, sostituzione e ritiro delle banconote in euro e sull'applicazione dei provvedimenti diretti a contrastare le riproduzioni irregolari di banconote in euro e alla sostituzione e al ritiro di banconote in euro*²⁰.

2.2 In particolare: la Legge N. CXXVII

La Legge N. CXXVII («prima legge antiriciclaggio») cit. ha assolto ad un compito davvero molto impegnativo: fare fronte alle complesse esigenze di adeguamento normativo in materia di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, in un molto breve periodo di tempo²¹. A tal fine ed in via di estrema sintesi in essa si possono ravvisare

¹⁸ AAS Suppl. 81 (2010) 203-214.

¹⁹ AAS Suppl. 81 (2010) 215-222.

²⁰ AAS Suppl. 81 (2010) 223-229.

²¹ In dottrina, a proposito di tale legge e al collegato M.p. *La Sede Apostolica*, cf. G. RIVETTI, *Stato città del Vaticano*, 41 ss.; ID., «Le ragioni giuridiche e ontologiche della normativa antiriciclaggio nello Stato Città del Vaticano», 365 ss.; G. DALLA TORRE, «La Santa Sede e la lotta al riciclaggio», 49 ss.; A. SARAIS, «Recenti riforme», 140 ss.; ID., «La valutazione di Moneyval», 212 ss.; COSTANTINO-M. FABRIS, «Legami inter-ordinamentali», 385 ss.; G. MARCOLIN, «La recente evoluzione», 125 ss.; I. CORTESI, «La formazione», 414 ss.; ID., «Note sul recepimento vaticano», 336; F. MORONI, *La nuova architettura economico-finanziaria*, 58 ss.; F. SGUBBI – D. FONDAROLI – A. ASTROLOGO – G. SILVESTRI, «La legislazione antiriciclaggio», 3 ss.; R. ZANNOTTI, «La normativa antiriciclaggio», 75 ss.; A. MANZELLI, «La disciplina antiriciclaggio», 21 ss.; J.I. ARRIETA, «Legami inter-ordinamentali recenti», 309 ss.

Come notazione di carattere generale è da segnalare quanto osservato da I. CORTESI, «La finanza vaticana: obiettivi istituzionali e profili ordinamentali», 267 ss. e 273, ove in modo del tutto condivisibile, fa presente che «nella disamina dei profili di coercibilità e, più in generale, delle modalità di attuazione delle regole comunitarie, siano queste ultime a dover essere formulate sulla misura della realtà vaticana, e non viceversa. Ciò, non nella prospettiva di sperimentare un percorso di analisi eccessivamente drastico, ma, al contrario, nell'intento di impostare un dibattito rivolto verso la ricerca concreta di formule disciplinari nuove, in grado di abbracciare un ordinamento giuridico la cui stessa esistenza (e sopravvivenza) si basa su disposizioni immutabili, le quali dovranno essere correlate ad una regolazione (quella della materia economica), la quale è, di per sé, magmatica ed in continuo divenire».

Per un cenno polemico alla questione della retroattività della Legge N. CXXVII («prima legge antiriciclaggio») cit., in riferimento alla normativa in materia di trasparenza bancaria, cf. G. CASUSCELLI, «Lo IOR e le occasioni sprecate», 11 ss.

tre contenuti principali²². Una prima parte è costituita dalla normativa finanziaria, segnatamente concernente: la normativa in materia di antiriciclaggio e, quindi, la disciplina degli obblighi di adeguata verifica della clientela, degli obblighi di registrazione e conservazione, degli obblighi di segnalazione di attività sospette da parte degli enti che svolgono attività di natura finanziaria all'Autorità di Informazione Finanziaria, etc. In tale ambito sono da collocare ancora gli altri aspetti finanziari di contrasto al finanziamento del terrorismo, come la redazione della lista recante l'indicazione delle persone fisiche ed entità che devono essere considerati come terroristi e la disciplina delle misure di congelamento dei beni.

Tale legge è stata poi presto sostituita e riscritta dalla Legge N. CLXVI, del 24 aprile 2012: cf. *infra* § 3, pp. 105 ss. Dopo ancora la stessa Legge N. CXXXVII («prima legge antiriciclaggio») cit., come sostituita dalla Legge N. CLXVI cit., è stata quindi di seguito pressoché interamente sostituita ed abrogata, salvo qualche disposizione che ancora oggi sopravvive, dalle successive leggi intervenute nel 2013: in ordine alle quali cf. *infra* § 4, pp. 107 ss. Queste leggi, infatti, hanno disciplinato le materie della Legge N. CXXXVII («prima legge antiriciclaggio») cit., abrogandola ora espressamente ora tacitamente.

Tutte queste vicende della Legge N. CXXXVII ult. cit. sono dipese dall'adesione della Santa Sede al programma di valutazione del comitato Moneyval, avvenuta nel mese di aprile 2011. In particolare, il comitato Moneyval «*is a permanent monitoring body of the Council of Europe entrusted with the task of assessing compliance with the principal international standards to counter money laundering and the financing of terrorism and the effectiveness of their implementation, as well as with the task of making recommendations to national authorities in respect of necessary improvements to their systems. Through a dynamic process of mutual evaluations, peer review and regular follow-up of its reports, MONEYVAL aims to improve the capacities of national authorities to fight money laundering and the financing of terrorism more effectively*». cf. www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/About/About_MONEYVAL_en.asp [accesso: 4.9.2016].

In dottrina, per alcuni cenni relativi al Comitato Moneyval, cf. A. SARAIS, «La valutazione di Moneyval», 215 ss.; per una disamina più approfondita circa i contenuti dei diversi rapporti presentati dal Comitato Moneyval nel corso di questi anni in riferimento alla Santa Sede si rinvia a D. DURISOTTO, «I rapporti internazionali», 15 ss.

²² È importante mettere in evidenza questi contenuti di massima, perché gli stessi resteranno e saranno anzi sviluppati nella legislazione successiva che progressivamente prenderà il posto della originaria disciplina della Legge N. CXXXVII («prima legge antiriciclaggio») cit.

Secondo G. RIVETTI, *Stato città del Vaticano*, 44: «L'impianto normativo risulta basato su un doppio binario: da un lato la disciplina di carattere penalistico di natura repressiva; dall'altro un apparato di tipo preventivo, derivante dal recepimento della normativa europea (direttiva del 2005) che, attraverso lo strumento della c.d. collaborazione attiva degli intermediari, mira al monitoraggio dei correlati flussi economici».

Una seconda parte è costituita dalla disciplina delle funzioni dell'Autorità di Informazione Finanziaria, istituita lo stesso giorno con il M. p. *La Sede Apostolica* cit.

C'è poi una terza parte che riguarda la normativa penale finanziaria, tra cui è da segnalare soprattutto l'introduzione dei delitti di riciclaggio ed autoriciclaggio²³, nonché le varie figure dei delitti di terrorismo ed altri delitti in qualche modo collegati al terrorismo quali, ad esempio, quelli in materia di sostanze stupefacenti o psicotrope, la tratta di persone, la pirateria.

2.3 *Il M.p. La Sede Apostolica*²⁴

Per quanto concerne il M.p. *La Sede Apostolica* cit., esso suscita un interesse particolare dal punto di vista tecnico giuridico perché il suo contenuto si intreccia con la Legge N. CXXVII («prima legge antiriciclaggio») cit., realizzando quella «sinergia»²⁵ tra diritto canonico e diritto vaticano che è la caratteristica più peculiare di questa stagione legislativa. Assistiamo cioè ad un provvedimento, squisitamente canonico e di diretta emanazione del Sommo Pontefice, il cui contenuto si intreccia in modo necessario ed essenziale con una determinata legge vaticana.

La Legge N. CXXVII ult. cit. infatti, già citata nella premessa del *motu proprio*, è richiamata anche nella parte dispositiva laddove si legge che:

Con la presente Lettera Apostolica in forma di *Motu Proprio*:

a) stabilisco che la suddetta Legge dello Stato della Città del Vaticano²⁶ e le sue future modificazioni abbiano vigenza anche per i Dicasteri della Curia Romana e per tutti gli Organismi ed Enti dipendenti dalla Santa Sede ove essi svolgano le attività di cui all'art. 2 della medesima Legge²⁷;

²³ A questo proposito, è da segnalare che la legislazione vaticana ha da subito introdotto, insieme al delitto di riciclaggio, anche quello di autoriciclaggio, prevedendo espressamente che «il riciclaggio sussiste anche quando l'autore sia lo stesso del reato presupposto» (art. 421 *bis* del codice penale). La dottrina ha da subito, quindi, evidenziato la differenza rispetto alla legislazione italiana che, all'epoca, non prevedeva ancora la punibilità dell'autoriciclaggio: in argomento, cf. F. MORONI, *La nuova architettura economico-finanziaria dello Stato Città del Vaticano*, 197 ss.; G. RIVETTI, *Stato città del Vaticano*, 54 ss.

²⁴ Per i riferimenti di dottrina, cf. le indicazioni di cui *supra*, nota 21, pp. 97-98.

²⁵ Cui si è iniziato a fare cenno *supra* Cap. II, § 3, pp. 83 ss., e § 4, p. 90.

²⁶ Il riferimento è da intendere alla Legge N. CXXVII («prima legge antiriciclaggio») cit., che viene indicata nella premessa del *motu proprio* solamente con il titolo e la data del 30 dicembre 2010, ma senza l'indicazione del numero, in conseguenza di un difetto di coordinamento dovuto alla contestualità dell'adozione di entrambi gli atti.

²⁷ Con questa indicazione la Legge N. CXXVII («prima legge antiriciclaggio») cit. è così richiamata anche nei presupposti di applicazione del *motu proprio*, atteso che «le

Con tale disposizione il *motu proprio* produce l'effetto di estendere l'applicazione della legge vaticana al di là dei confini del territorio statale, laddove possono avere sede «i Dicasteri della Curia Romana» nonché «tutti gli Organismi ed Enti dipendenti dalla Santa Sede ove essi svolgano le attività di cui all'art. 2 della medesima Legge»²⁸.

La necessità di un provvedimento pontificio «agganciato» alla legge vaticana, dipende tuttavia non solo e non tanto dal fatto che tanti Dicasteri della Curia Romana hanno sede al di fuori del confine dello SCV, segnatamente nelle zone extraterritoriali indicate dal Trattato del Laterano, le quali sono «parte del territorio italiano»²⁹. Non è infatti tanto la necessità di una vigenza extraterritoriale della legge vaticana a richiedere l'ausilio del provvedimento canonico, quanto piuttosto la circostanza della necessità che una legge vaticana possa applicarsi anche nei confronti della stessa Sede Apostolica, effetto che appunto è di per sé precluso alla «naturale» forza normativa della legge vaticana³⁰, secondo

attività di cui all'art. 2 della medesima Legge» sono le attività di natura finanziaria espressamente indicate nella legge ed in presenza delle quali scattano tutti gli obblighi da essa previsti.

In proposito, in dottrina, cf. G. DALLA TORRE, «La Santa Sede e la lotta al riciclaggio», 57, il quale riconduce tale rinvio allo strumento della canonizzazione delle leggi civili, di cui al can. 22 CIC; nello stesso senso anche P.A. BONNET, «Lo spirito del diritto penale vaticano», 59; I. CORTESI, «La formazione di un ordinamento finanziario», 415; A. SARAIS, «Recenti riforme», 134.

²⁸ Tale aspetto è evidenziato, in dottrina, da J.I. ARRIETA, «Legami inter-ordinamentali recenti», 310, che correttamente osserva come: «Il passaggio centrale di tale gruppo di norme era contenuto nel documento pontificio che faceva da cerniera tra i due ordinamenti giuridici implicati: quello canonico della Chiesa cattolica e quello civile dello Stato. Il *motu proprio* di Benedetto XVI stabilì nuove connessioni tra i due sistemi giuridici: estese alle strutture della Curia l'obbligatorietà di osservare le norme vaticane sul controllo finanziario; conferì ai tribunali civili dello Stato giurisdizione penale in materia sulle istituzioni della Santa Sede e, infine, istituì l'AIF come organismo di vigilanza e di controllo dell'intero sistema».

²⁹ Cf. art. 15, 1° alinea, TL.

³⁰ Quest'esigenza è bene esposta da G. DALLA TORRE, «La Santa Sede e la lotta al riciclaggio», 52, il quale osserva che «il problema dell'adozione, da parte della Santa Sede, di misure adeguate a prevenire e contrastare il riciclaggio di denaro sporco ed il finanziamento del terrorismo è apparso subito di peculiare rilevanza e, al tempo stesso, complessità, riguardando inevitabilmente non solo persone fisiche o giuridiche svolgenti professionalmente attività finanziarie soggette alla giurisdizione statutale vaticana, ma anche enti ed organismi della Santa Sede che, pur potendosi trovare sul territorio vaticano, a quella giurisdizione sono di per sé sottratti. E, ad esempio, il caso dell'Istituto per le Opere di Religione – IOR, che spesso viene erroneamente qualificato come una banca, ...».

quanto già accennato nel capitolo precedente³¹.

Un altro aspetto peculiare ed al tempo stesso innovativo della disposizione di cui alla lett. a) del *motu proprio* in esame è offerto dalla menzione degli «Organismi ed Enti dipendenti dalla Santa Sede». Con questa espressione si è voluto fare riferimento a tutte quelle realtà disciplinate dal diritto canonico, che non rientrano nell'ambito della Curia Romana³² e che tuttavia vi gravitano intorno quasi come satelliti³³. La ragione della loro considerazione nell'ambito del presente *motu proprio* consegue al fatto che la normativa non sarebbe stata *ex se* applicabile nei loro confronti³⁴.

Un altro «intreccio» tra legge canonica e legge vaticana, dai connotati del tutto peculiari, è quello che deriva anche dalla lettera b) del presente *motu proprio*, laddove si legge

costituisco l'Autorità di Informazione Finanziaria (AIF) indicata nell'articolo 33 della Legge concernente la prevenzione ed il contrasto del riciclaggio dei proventi di attività criminose e del finanziamento del terrorismo, quale Istituzione collegata alla Santa Sede, a norma degli articoli 186 e 190 – 191 della Cost. Ap. Pastor Bonus, conferendo ad essa la personalità giuridica canonica pubblica e la personalità civile vaticana ed approvandone lo Statuto, che è unito al presente Motu Proprio;³⁵

³¹ Cf. *supra* Cap. II, § 3.2, p. 84.

³² Come definita nel can. 360 CIC e nell'art. 1 della Cost. Ap. *Pastor bonus*.

³³ Ne fanno parte, a titolo di mero esempio, le «Istituzioni Collegate con la Santa Sede», di cui agli artt. 186 ss. Cost. Ap. *Pastor bonus*, nonché l'Istituto per le Opere di Religione, il quale è il termine soggettivo principale di applicazione delle misure economico-finanziarie introdotte a partire dal 2010.

Nelle successive leggi canoniche che regoleranno la materia questa categoria sarà oggetto di ulteriori riferimenti, con formule diverse e nel tentativo di coglierne i tratti più peculiari ed uniformi.

Dopo la definizione del punto 3 del M.p. *Ai nostri tempi* (*infra* § 5.2.3, pp. 113 ss., e § 5.2.6, pp. 119 ss.), interverrà quella dell'art. 1 del M.p. *La promozione* (*infra* § 8.1 pp. 144 ss., e nota 138, p. 145), fino a quella, che sembra forse potersi considerare definitiva (sebbene inevitabilmente suscettibili di continui aggiornamenti), offerta dall'art. 1 dello Statuto del Consiglio per l'Economia, di cui al M.p. *Statuti dei Nuovi Organismi Economici*, del 22 febbraio 2015, il quale prevede l'adozione di una lista di enti allegata allo Statuto stesso: in proposito, anche in relazione alle diverse problematiche di tale elenco, cf. *infra* § 13, nota 205, pp. 170-171.

³⁴ Nei termini già anticipati *supra* al Cap. II, § 3, pp. 83 ss.

³⁵ In riferimento all'AIF, in generale, in dottrina, cf. F. RICCIARDI CELSI, «L'Autorità di Informazione Finanziaria», 235 ss.; G. RIVETTI, *Stato città del Vaticano*, 95 ss.; per una disamina dell'istituzione dell'AIF vaticana, all'indomani del M.p. *La Sede Apostolica* cit., cf. A. MANZELLI, «La disciplina antiriciclaggio», 24 ss.; J.I. ARRIETA, «Legami interordinamentali recenti», 313 ss., il quale ravvisa in essa un «fattore di sconfinamento tra

Con questa disposizione siamo in presenza di una legge vaticana (la Legge N. CXXVII ult. cit.) cui viene demandata la disciplina delle funzioni di una «Istituzione collegata con la Santa Sede», a sua volta istituita (né potrebbe essere diversamente) da una legge canonica³⁶.

L'Autorità quindi è istituita da una legge canonica, posto che la legge vaticana non potrebbe farlo; le sue funzioni però sono disciplinate dalla legge vaticana, con un combinazione normativa davvero unica e particolare che riceve un ulteriore ampliamento e sviluppo nella successiva lettera c) del *motu proprio* con la quale il Santo Padre stabilisce «che l'Autorità di Informazione Finanziaria (AIF) eserciti i suoi compiti nei confronti dei Dicasteri della Curia Romana e di tutti gli Organismi ed Enti di cui alla lettera a)». I compiti, le funzioni e le attività dell'AIF, disciplinati dalla legge vaticana, sono quindi estesi anche all'ambito della Curia Romana e delle altre realtà di diritto canonico nei confronti delle quali la legge vaticana sarebbe di per sé inefficace.

Infine, nella lettera d) del *motu proprio* il Sommo Pontefice delega

limitatamente alle ipotesi delittuose di cui alla suddetta Legge³⁷, i competenti Organi giudiziari dello Stato della Città del Vaticano ad esercitare la giurisdizione penale nei confronti dei Dicasteri della Curia Romana e di tutti gli Organismi ed Enti di cui alla lettera a).

È questa una disposizione di cui si comprende agevolmente la necessità: estendere la vigenza della legge vaticana in deroga al principio di territorialità del diritto penale, in base al quale l'efficacia della legge penale dovrebbe in linea di massima essere ristretta all'ambito del territorio dello Stato³⁸.

l'ambito civile e quello canonico nell'ambito della Santa Sede»; F. MORONI, *La nuova architettura economico-finanziaria*, 89 ss.; con specifico riferimento alla funzione di vigilanza prudenziale, cf. I. CORTESI, «Note sul recepimento vaticano», 298 ss.

In ordine alla prima configurazione dell'AIF, anteriormente alla riforma dello Statuto operata nel 2013 con il M.p. *Mediante* del 15 novembre 2013, cf. F. SGUBBI – D. FONDAROLI – A. ASTROLOGO – G. SILVESTRI, «La legislazione antiriciclaggio», 33 ss.; COSTANTINO-M. FABRIS, «Legami inter-ordinamentali», 392 ss.; G. DALLA TORRE, «La Santa Sede e la lotta al riciclaggio», 59 ss.

³⁶ Al pari di tutte le altre «Istituzioni Collegate con la Santa Sede», indicate negli art. 186 ss. Cost. Ap. *Pastor bonus*, alle quali si aggiunge.

³⁷ Sempre la Legge N. CXXVII ult. cit. su cui v. *supra* § 2.2, pp. 97 ss.

³⁸ In argomento, cf. G. RIVETTI, *Stato città del Vaticano*, 141 ss.; J.I. ARRIETA, «Legami inter-ordinamentali recenti», 312-313, che definisce tale fattispecie «Ampliamento della giurisdizione dei tribunali dello SCV» e che specifica inoltre come «Volendo, però, mantenere la distinzione tra l'organizzazione civile dello Stato e l'ordinamento canonico, il provvedimento pontificio affidava ai tribunali giurisdizione per via

Tuttavia, perché i delitti introdotti dalla Legge N. CXXVII («prima legge antiriciclaggio») cit. possano essere riferiti anche alle realtà che sono interessate dalla riforma – destinatarie delle misure introdotte dalla legge vaticana e che stanno però al di fuori del territorio dello Stato (quali sono alcuni tra i Dicasteri della Curia Romana e gli Organismi ed Enti sopra indicati) –, è allora necessario che la legge canonica provveda in due direzioni, parallele sebbene non coincidenti:

- a disporre un'estensione ultraterritoriale della legge penale nello spazio;
- a disporre una corrispondente estensione della giurisdizione degli «Organi giudiziari dello Stato della Città del Vaticano», attraverso la «delega» di cui alla lett. d).

Se tutto ciò si spiega e si giustifica alla luce di assicurare la piena effettività delle misure contenute nella Legge N. CXXVII ult. cit., ciò che tuttavia si comprende di meno è il fatto che la delega della lett. d) autorizzi i suddetti Organi giudiziari «ad esercitare la giurisdizione penale nei confronti dei Dicasteri della Curia Romana e di tutti gli Organismi ed Enti di cui alla lettera a)». Una tale disposizione infatti, intesa alla lettera, sembrerebbe implicare una vera e propria responsabilità penale delle persone giuridiche, per di più delle persone giuridiche canoniche pubbliche, quali sono i Dicasteri della Curia Romana e possono essere anche gli altri «Organismi ed Enti».

Sembra, però, che debbano prendersi le distanze da una lettura strettamente letterale della disposizione in esame, che avrebbe peraltro l'effetto (in sé paradossale) di una vera e propria *interpretatio abrogans* di essa, posto che il diritto vaticano non contemplava e non contempla ancora

di «delega» e non come giurisdizione «ordinaria».

La stessa notazione è fatta anche da P.A. BONNET, «Lo spirito del diritto penale vaticano», 59-60, il quale ne trae ulteriormente la conseguenza che «Il magistrato vaticano, investito per delega papale di una giurisdizione che altrimenti spetterebbe all'autorità giudiziaria canonica, nei limiti circoscritti legislativamente, è giudice canonico, in quanto applica, nel caso, per effetto della canonizzazione operata dal Romano Pontefice, una normativa umana in riferimento a fedeli destinatari di quelle medesima disposizioni». Nello stesso parrebbe muoversi anche l'opinione di I. CORTESI, «La formazione di un ordinamento finanziario», 419, laddove afferma che «È importante sottolineare, a tale proposito, come tale estensione sia stata predisposta non a favore del diritto vaticano bensì limitatamente all'intervento del giudice vaticano, il quale viene delegato ad intervenire in una sfera di competenza canonica. Alla luce di quanto precede, occorre ribadire come non ci sia confusione alcuna tra i due ordinamenti, i quali restano separati e con ambiti di applicazione diversi, rimanendo le fattispecie delittuose in questione dei reati canonici».

oggi fattispecie di responsabilità penale delle persone giuridiche³⁹. La norma, così intesa, sarebbe stata quindi inefficace per assenza del necessario substrato normativo di cui avrebbe dovuto costituire strumento applicativo.

D'altronde, non sembra nemmeno che fosse davvero questa la volontà del Legislatore Supremo, quanto piuttosto quella di consentire l'esercizio della giurisdizione penale nei confronti delle persone fisiche (e non delle persone giuridiche), che operano all'interno dei Dicasteri della Curia Romana e degli altri Organismi ed Enti di cui alla lett. a)⁴⁰. Questa, quindi, appare la lettura più corretta della disposizione di cui alla lett. d), considerandola come una norma sulla sola giurisdizione e non anche come una norma di diritto penale sostanziale.

2.4 *Necessità del ricorso al diritto statale*

Come notazione di carattere generale – valida non solo in riferimento all'intervento normativo del 2010, ma anche per le successive evoluzioni in materia – si osserva che la complessità del quadro normativo, costruito dal *motu proprio* in concorso con la legge vaticana, risponde ad una duplice esigenza.

In primo luogo, quello di consentire alla Santa Sede il rispetto degli obblighi assunti con la stipula delle convenzioni internazionali in materia di contrasto alla criminalità organizzata, al cui scopo risponde proprio lo strumento canonico⁴¹.

Da ciò la necessità giuridica che, ad esempio, un delitto di riciclaggio fosse perseguibile non solo se commesso all'interno dello SCV, ma anche se perpetrato da soggetti riferibili alla Santa Sede e nonostante la sua consumazione al di fuori del territorio vaticano. La realizzazione di

³⁹ Non è tale infatti l'ipotesi di cui agli artt. 46 ss. della Legge N. VIII *Norme complementari in materia penale*, dell'11 luglio 2013, *AAS Suppl.* 84 (2013) 77-108: su cui v. *infra* § 7.1, pp. 136 ss.

⁴⁰ Si può sin d'ora segnalare come, ad ogni buon fine, queste problematiche sono state superate dal M.p. *Ai nostri tempi*, dell'11 luglio 2013, in materia penale, che ha sostituito *in parte qua* la previsione di cui alla lett. d) del M.p. *La Sede Apostolica* cit.

⁴¹ In dottrina, A. SARAIS, «Recenti riforme del diritto vaticano», 139, osserva correttamente che «il solo adeguamento dell'ordinamento statuale vaticano può non considerarsi in sé sufficiente perché la Santa Sede risulti adempiente agli obblighi internazionali assunti. Tali obblighi devono infatti trovare adeguata traduzione interna e diventare vincolanti anche nei confronti di quegli organismi della Curia Romana che, pur non facendo parte stricto iure del sistema giuridico vaticano, sono articolazioni stesse della Sede Apostolica, intesa come struttura che coadiuva il Papa nella sua funzione di governo della Chiesa universale, regolata quindi dal diritto canonico».

queste esigenze ha richiesto quindi un intervento normativo molto articolato che ha dovuto accuratamente sciogliere, uno dopo l'altro, non pochi problemi di natura tecnico-normativa.

Questa, in fondo, la necessità di quella «estensione» – che d'ora innanzi diverrà costante in materia – delle norme dettate per lo SCV anche alla Curia Romana, nella definizione più ampia possibile che di essa viene di volta in volta offerta dagli stessi strumenti canonici che disciplinano la suddetta «estensione».

In secondo luogo il ricorso al diritto statale della Città del Vaticano (mediante la canonizzazione delle sue leggi) è stato reso necessario dal fatto che – al di là della estraneità di tali materie alla tradizione giuridica canonica – la previsione di delitti e pene canonici non sarebbe stata sufficiente per adempiere gli obblighi internazionali, che richiedono invece l'applicazione delle sanzioni «afflittive» caratteristiche dei diritti penali statali (consistenti in misure di carattere patrimoniale o restrittive della libertà personale).

3. La ratifica delle convenzioni internazionali nel gennaio 2012 e la Legge N. CLXVI del 2012

All'indomani di questa prima e corposa produzione legislativa del mese di dicembre 2010, la Santa Sede ha poi agito a livello internazionale ratificando tre importanti convenzioni internazionali in data 24 gennaio 2012. Segnatamente:

- la *Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo*, conclusa a New York il 9 dicembre 1999;
- la *Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope*, conclusa a Vienna il 20 dicembre 1988;
- la *Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale*, conclusa a New York il 15 novembre 2000.

La ratifica di queste Convenzioni è stata decisa in ragione del loro stretto collegamento con le materie disciplinate dalla Legge N. CXXVII («prima legge antiriciclaggio») cit. la quale però, anche a seguito di queste convenzioni appena ratificate, ha mostrato la necessità di ulteriori sviluppi e miglioramenti. Modifiche alla Legge N. CXXVII ult. cit. erano state del resto già suggerite dagli stessi valutatori del comitato Moneyval all'esito della *on site visit*, avvenuta nel mese di novembre 2011.

Si è giunti così ad una vera e propria sostituzione, mediante una riscrittura totale, del testo originario della Legge N. CXXVII ult. cit. ad opera

della Legge N. CLXVI, del 24 aprile 2012⁴², al fine di potenziare e completare il sistema iniziale introdotto dalla Legge N. CXXVII ult. cit.⁴³

Questa legge richiede una notazione di tecnica legislativa, dipendente dal fatto che il M.p. *La Sede Apostolica* cit. richiamava specificatamente la Legge N. CXXVII ult. cit., sebbene non con il numero, ma solo con il titolo.

Questo richiamo specifico ha implicato una certa rigidità dello strumento normativo, considerato che nel momento in cui si è reso necessario modificare la Legge N. CXXVII ult. cit. è sorto il problema di fare in modo che il rinvio del *motu proprio* potesse essere riferito anche alla legge vaticana successiva, di per sé non menzionata nella legge canonica. Al fine di mantenere invariato il rinvio, la legge vaticana ha quindi

⁴² In ordine a tale legge, in dottrina, cf. R. ZANNOTTI, «La normativa antiriciclaggio», 79 ss.; J.I. ARRIETA, «Legami inter-ordinamentali recenti», 310 ss.; COSTANTINO-M. FABRIS, «Legami inter-ordinamentali recenti», 385 ss.; G. MARCOLIN, «La recente evoluzione», 128 ss.; F. SGUBBI – D. FONDAROLI – A. ASTROLOGO – G. SILVESTRI, «La legislazione antiriciclaggio», 3 ss. e 9, ove si evidenzia che «il testo del 2012 appare molto più complesso di quello approvato il 30 dicembre 2010, che è stato riscritto pressoché totalmente: in tal senso esso sembra costituire una *nuova* legge, più che la mera, semplice modifica di quella precedente».

⁴³ L'esito di questo intervento migliorativo del sistema è stato molto ben apprezzato nel corso dell'assemblea plenaria del comitato Moneyval del 4 luglio 2012, nel cui rapporto si legge che «*The revised AML/CFT Law introduced a significant number of necessary and welcome changes*», anche se «*due to the timing of its introduction it was not possible for the evaluators to assess the effectiveness of implementation*»: cf. COMMITTEE OF EXPERTS ON THE EVALUATION OF ANTI-MONEY LAUNDERING MEASURES AND THE FINANCING OF TERRORISM (MONEYVAL), *Mutual Evaluation Report*, § 11, 8.

In riferimento ai contenuti di questo rapporto, in dottrina, cf. A. SARAIS, «La valutazione di Moneyval», 218 ss., nonché, in particolare, 219, ove fa presente che «si dà atto al sistema legale vaticano di essersi adeguato agli standard richiesti, ad esempio anche per quanto riguarda l'incriminazione formale dei comportamenti illeciti, ma non viene considerata dimostrata l'efficacia dell'applicazione concreta per il semplice fatto che non ci sono ancora stati procedimenti, incriminazioni, condanne per queste fattispecie. La valutazione sembra qui dimenticare, in modo forse un po' contraddittorio, i presupposti da cui era partita, cadendo in una petizione di principio: l'efficacia della norma non è del tutto riconosciuta perché essa non viene applicata, senza tener più in conto che non viene applicata perché di fatto nello scv ci sono condizioni oggettive che rendono inverosimile la consumazione del reato e quindi la conseguente attivazione del procedimento sanzionatorio».

Con riferimento al medesimo rapporto Moneyval del 4 luglio 2012, cf. G. RIVETTI, *Stato città del Vaticano*, 132 ss.; F. SGUBBI – D. FONDAROLI – A. ASTROLOGO – G. SILVESTRI, «La legislazione antiriciclaggio», 5 ss.; D. DURISOTTO, «I rapporti internazionali», 15 ss.; M.C. FOLLIERO, «La legislazione vaticana», 16 ss.; I. CORTESI, «La finanza vaticana», 268.

evitato di sostituire la Legge N. CXXVII ult. cit. con un'altra, provvedendo invece ad una sua completa riscrittura o rifusione e mantenendo così inalterata la numerazione ed il titolo della legge oggetto di rinvio, sebbene la stessa sia stata interamente riscritta e sostituita. L'effetto è stato quello, in sé piuttosto anomalo, di un provvedimento legislativo nuovo al cui interno è contenuta, riscritta *ex novo*, la Legge N. CXXVII ult. cit.

La macchinosità della tecnica legislativa è peraltro evidenziata dal titolo, decisamente abbondante, della Legge N. CLXVI *di conferma del Decreto del Presidente del Governatorato dello Stato della Città del Vaticano, N. CLIX, con il quale sono promulgate modifiche ed integrazioni alla Legge concernente la prevenzione ed il contrasto del riciclaggio dei proventi di attività criminose e del finanziamento del terrorismo del 30 dicembre 2010, N. CXXVII*, del 24 aprile 2012.

4. L'intervento normativo del 2013: cenni introduttivi

All'intervento iniziale del 2010 ed ai successivi miglioramenti del 2012 ha fatto poi seguito un successivo e ben più ampio intervento normativo nel corso dell'anno 2013⁴⁴. Scopo di questo intervento era quello di riorganizzare l'intero sistema, ampliandone i contenuti e dandogli una strutturazione più ordinata e definitiva. La Legge N. CXXVII («prima legge antiriciclaggio») cit. infatti aveva inteso soprattutto dare una prima risposta, entro il termine del 31 dicembre 2010, agli obblighi normativi assunti dallo SCV con la Convenzione monetaria del 2009. La successiva partecipazione al Comitato Moneyval, da un lato, e il primo periodo di operatività del sistema, dall'altro, hanno però richiesto un intervento legislativo successivo che organizzasse in modo anche più razionale gli istituti già introdotti con la Legge N. CXXVII ult. cit. (anche nella versione migliorata per effetto della Legge N. CLXVI cit.), da un lato, e che sviluppasse il sistema introducendo anche contenuti nuovi, da altro lato. Ecco perché nel 2013 tutte le materie disciplinate dalla Legge N. CXXVII («prima legge antiriciclaggio») cit. sono state riviste, ampliate e (in una certa misura) separate. È in ragione della ricerca di un maggiore ordine normativo che la Santa Sede ha articolato questo nuovo e complesso intervento legislativo in due fasi, la prima delle quali ha riguardato la materia penale e la seconda quella più strettamente finanziaria.

⁴⁴ In ordine alle necessità di un adeguamento normativo dell'impianto originario, in dottrina, cf. G. RIVETTI, *Stato città del Vaticano*, 49 ss.; R. ZANNOTTI, «La normativa antiriciclaggio», 79 ss.; I. CORTESI, «La formazione di un ordinamento finanziario», 418 ss.; M.C. FOLLIERO, «La legislazione vaticana», 18.

5. La riforma in materia penale

La riforma in materia penale è consistita nell'adozione, in data 11 luglio 2013, del M.p. *Ai nostri tempi*⁴⁵ e di due leggi, la Legge N. VIII⁴⁶ *Norme complementari in materia penale*, e la Legge N. IX⁴⁷ *Norme recanti modifiche al codice penale e al codice di procedura penale*⁴⁸.

5.1 Il M.p. *Ai nostri tempi*: cenni generali

Il M.p. *Ai nostri tempi*, è articolato in sei punti, che danno ragione del suo titolo: «Sulla giurisdizione degli organi giudiziari dello Stato della Città del Vaticano in materia penale». Lo scopo di questa legge canonica è infatti quello di consentire agli organi giudiziari dello Stato della Città del Vaticano l'esercizio della giurisdizione penale in ordine ai delitti interessati dalle più recenti leggi penali vaticane (la Legge N. CXXVII «prima legge antiriciclaggio» cit., prima, e la Legge N. VIII *Norme complementari in materia penale* cit. e la Legge N. IX *Norme recanti modifiche al codice penale e al codice di procedura penale* cit., poi) e la cui consumazione è, in qualche modo, collegata alla Santa Sede o agli enti che vi gravitano intorno⁴⁹. La necessità di questa estensione del potere giurisdizionale degli organi giudiziari dello SCV – come evidenziato⁵⁰ già in riferimento al M.p. *La Sede Apostolica* – dipende dal fatto che l'effettività del sistema creato con le leggi vaticane deve valere anche nei confronti della Santa Sede, posto che a seguito della ratifica delle convenzioni internazionali nel gennaio del 2012 anch'essa si è oramai obbligata al recepimento di misure analoghe a quelle richieste dalla Convenzione monetaria del 2009 nei confronti dello SCV.

Al tempo stesso occorre comunque fare presente che le leggi canoniche in esame sono leggi di carattere «particolare»⁵¹, ai sensi del can. 12

⁴⁵ In *AAS* 105 (2013) 651-653.

⁴⁶ In *AAS Suppl.* 84 (2013) 77-108, sulla quale, *amplius*, §§ 6 e 7, pp.131 ss.

⁴⁷ In *AAS Suppl.* 84 (2013) 109-131, anche per essa si rinvia ai §§ 6 e 7, pp.131 ss.

Lo stesso giorno, la Pontificia Commissione per lo SCV ha adottato anche la Legge N. X *recante norme generali in materia di sanzioni amministrative*, dell'11 luglio 2013, *AAS Suppl.* 84 (2013) 133-144, che, sia pure indirettamente, presenta qualche aspetto di interesse per il tema che ci occupa: cf. *infra* § 12, pp. 164 ss.

⁴⁸ Per un'analisi complessiva della riforma, con riferimento a tutte le sue molteplici articolazioni, in dottrina cf. A. SARAIS, «Recenti riforme», 142 ss.; G. RIVETTI, *Stato città del Vaticano*, 51 ss.; ID., «Le ragioni giuridiche e ontologiche», 365 ss.

⁴⁹ Quelli che nell'esaminare la lett. a) del M.p. *La Sede Apostolica* abbiamo definito come satelliti della Curia Romana: cf. *supra* § 2.3, nota 33, pp. 101.

⁵⁰ Cf. *supra* § 2.3, pp. 99 ss.

⁵¹ Osserva infatti condivisibilmente G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto vaticano*,

§3 CIC, che in quanto tali si applicano solo alle realtà di diritto canonico espressamente contemplate in essa e riferite, *lato sensu*, alla Curia Romana, secondo il perimetro di volta in volta stabilito dalla legge stessa.

In proposito si rende necessaria un'altra precisazione di portata squisitamente canonica. Alle disposizioni del M.p. *Ai nostri tempi* non si applica invece la presunzione di cui al can. 13 §1 CIC, a tenore del quale «Le leggi particolari non si presumono personali, ma territoriali, se non consta altrimenti». Per quanto riguarda i soggetti di cui al punto 3⁵² il *motu proprio* acquista infatti carattere «personale», applicandosi a costoro ovunque essi si trovino, essendo proprio questo il fine della legge canonica in esame, quello di corredare l'esercizio della funzione pubblica da loro svolta (e dovunque svolta) con la tutela penale introdotta dalla legge stessa.

5.2 I reati oggetto di estensione giurisdizionale

I reati in ordine ai quali viene stabilita l'estensione della giurisdizione⁵³ sono elencati al punto 1 del *motu proprio* in esame, che inizia appunto con lo stabilire quanto segue:

151, che «sono sempre da ricordare i precisi limiti oggettivi e soggettivi della speciale giurisdizione vaticana previsti dalla riforma che, ovviamente, non si estende a tutti gli appartenenti alla Chiesa cattolica, ma solo ai titolari di specifiche funzioni conferite dalla Santa Sede, o soggetti ad altrettanto specifici poteri di direzione e controllo di suoi organismi».

⁵² Sul dettaglio dei quali si rinvia *infra* § 5.2.2, pp. 112 ss.

⁵³ In argomento, cf. A. SARAIS, «Recenti riforme», 139, secondo il quale «semplicemente la soluzione adottata dal legislatore canonico, anche per motivi di economia ordinamentale, non è stata quella di replicare i contenuti della norma internazionale nel diritto interno (canonico), anche in considerazione della natura 'temporale' e non 'spirituale' delle materie disciplinate».

Si è invece opportunamente preferito estendere l'ambito di efficacia della norma vaticana anche al sistema canonico, per cui – senza bisogno di una specifica quanto inutile e ridondante ripetizione di norme all'interno dell'ordinamento giuridico della Chiesa – è bastato piuttosto un meccanismo di collegamento rispetto a quanto già regolamentato puntualmente dalla legge vaticana, con l'effetto – peraltro già sperimentato, seppure in termini diversi – di ampliare di fatto l'applicabilità del diritto statuale vaticano oltre i confini dello Stato».

Secondo G. RIVETTI, *Stato città del Vaticano*, 143, il quale osserva che «L'estensione della giurisdizione vaticana oltre i confini dello Stato non deve sorprendere. Si tratta di un aspetto di un più ampio fenomeno, che si viene sviluppando nel nostro tempo, che è quello dell'ultraterritorialità della giurisdizione».

Sul tema della estensione della giurisdizione, in dottrina, anche per ulteriori riferimenti, cf. P.A. BONNET, «Lo spirito del diritto penale vaticano», 59 ss.; G. RIVETTI, «Le ragioni giuridiche e ontologiche della normativa antiriciclaggio nello Stato Città del Vaticano», 365 ss.; con riferimento all'estensione della giurisdizione già stabilita

I competenti organi giudiziari dello Stato della Città del Vaticano esercitano la giurisdizione penale anche in ordine:

- a) ai reati commessi contro la sicurezza, gli interessi fondamentali o il patrimonio della Santa Sede;
- b) ai reati indicati:
 - nella Legge dello Stato della Città del Vaticano n. VIII, del 11 luglio 2013, recante Norme complementari in materia penale;
 - nella Legge dello Stato della Città del Vaticano n. IX, del 11 luglio 2013, recante Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale;
 - commessi dalle persone indicate al successivo punto 3 in occasione dell'esercizio delle loro funzioni;
- c) ad ogni altro reato la cui repressione è richiesta da un accordo internazionale ratificato dalla Santa Sede, se l'autore si trova nello Stato della Città del Vaticano e non è estradato all'estero.

Una prima osservazione concerne un particolare che potrebbe passare inosservato: è la congiunzione «anche», che precede l'elenco delle materie per le quali viene affermata la giurisdizione dei «competenti» organi giudiziari dello SCV. La congiunzione è stata inserita, molto verosimilmente, al fine di evitare ogni possibile dubbio sulla natura meramente aggiuntiva della presente giurisdizione, rispetto a quella naturale esercitata per effetto delle previgenti leggi vaticane, che restano pertanto del tutto inalterate in quanto da esse previsto. Le previsioni del *motu proprio*, insomma, non riducono o decurtano in alcun modo la giurisdizione previa, ma aggiungono un settore finora ad essa sottratto.

Anche il riferimento ai «competenti» organi giudiziari dello SCV ha un significato: quello di rimettere il riparto di giurisdizione tra di essi alla disciplina della competenza secondo le leggi processuali penali vigenti nello SCV, escludendo quindi l'attribuzione dei suddetti reati alla competenza per materia di un giudice determinato.

5.2.1 I reati di cui alla lett. a)

Per quanto concerne l'ipotesi dei reati di cui alla lett. a), un confronto della espressione in esso contenuta con i *nomina iuris* dei delitti previsti dal codice penale vaticano⁵⁴ mostra un difetto di corrispondenza

dal M.p. *La Sede Apostolica* cit., ma con osservazioni ripetibili anche a proposito del M.p. *Ai nostri tempi* cit., così come a proposito del M.p. *La promozione* cit., cf. G. DALLA TORRE, «La Santa Sede e la lotta al riciclaggio», 58.

⁵⁴ Che, si ricorderà, è il codice penale del Regno d'Italia, c.d. Zanardelli, del 1889, ai sensi dell'art. 4 della Legge N. LXXI *sulle fonti del diritto*, del 1° ottobre 2008, *AAS Suppl.* 79 (2008) 65-70: cf. *supra* Cap. II, § 2.3.2, pp. 67 ss.

(probabilmente volontario): infatti, nel «Titolo I. Dei Delitti contro la sicurezza dello Stato» sono annoverati i delitti contro «la Patria», «i poteri dello Stato» e «gli Stati esteri e i loro capi e rappresentanti».

L'espressione di cui alla lett. a) («reati commessi contro la sicurezza, gli interessi fondamentali o il patrimonio della Santa Sede») appare infatti più ampia di quella e se vale a comprendere tutti i delitti contenuti nel Titolo I, che possono essere considerati lesivi della «sicurezza» della Santa Sede, consente però di ravvisarne anche altri, lesivi degli «interessi fondamentali» o del «patrimonio della Santa Sede», e che sfuggono ad una stretta elencazione alla luce delle norme incriminatrici contenute nel codice penale⁵⁵.

Questo implica due riflessioni circa la possibile applicazione di tale disposizione. La prima è che la definizione della categoria dei reati di cui alla lett. a) non è una definizione suscettibile di astrazione. Essa implica invece una definizione in concreto della fattispecie che, a seconda delle circostanze specifiche del fatto oggetto di giudizio, potrà condurre di volta in volta all'affermazione o alla declinatoria della giurisdizione degli organi giudiziari dello SCV.

Ad esempio, potrebbe darsi il fatto di un reato assolutamente comune, come quello di furto o di truffa che, pur non ricadendo nell'ambito delle fattispecie astratte dei delitti di cui al «Titolo I» del codice, tuttavia in concreto presenti caratteristiche tali da farlo considerare lesivo degli «interessi fondamentali» o del «patrimonio della Santa Sede». Esso diverrà allora suscettibile di essere attratto nell'ambito della giurisdizione penale degli organi giudiziari vaticani ai sensi della lett. a) del presente *motu proprio*.

Questo criterio – che bene potrebbe essere definito come «sostanziale», in opposizione a quello «formale» o «nominale» del rinvio a fattispecie di reato definite nel titolo – permette dunque un notevole ampliamento della giurisdizione vaticana, a vantaggio di una tutela penale sempre più efficace, sino a coprire fatti e comportamenti che ne sarebbero restati esclusi qualora si fosse fatto riferimento al solo criterio «nominale» nel definire l'ambito dell'estensione giurisdizionale.

L'altra considerazione costituisce una sorta di rovescio della medaglia di quanto sopra detto: il suddetto criterio «sostanziale» potrebbe essere considerato implicare un'attenuazione del principio di legalità, vigente

⁵⁵ Una notazione analoga, in dottrina, è svolta da A. SARAIS, «Recenti riforme», 144, che, sia pure brevemente, rileva come in questi casi «si aggiunge un criterio ben più ampio, che prescinde dal riferimento ad una specifica fonte, e prende invece in considerazione una classe di illeciti identificandoli attraverso il loro contenuto».

anche nel diritto penale vaticano⁵⁶. In proposito, tuttavia, valgano le seguenti osservazioni: da un lato, il principio di legalità in materia penale non costituisce un assoluto nell'ordinamento vaticano, come invece considerato nell'ambito degli altri ordinamenti contemporanei. Esso soffre infatti una vistosa deroga per effetto dell'art. 9 della Legge N. LXXI cit. (titolato «Poteri del giudice in materia penale»), a tenore del quale

Qualora manchi qualunque disposizione penale e tuttavia sia commesso un fatto che offenda i principi della religione o della morale, l'ordine pubblico o la sicurezza delle persone o delle cose, il giudice può richiamarsi ai principi generali della legislazione per comminare pene pecuniarie sino ad Euro tremila, ovvero pene detentive sino a sei mesi, applicando, se del caso, le sanzioni alternative di cui alla legge 14 dicembre 1994, n. CCXXVII.

Da altro lato, poi, la deroga al principio di legalità⁵⁷ è in effetti più apparente che reale, posto che è la stessa previsione della lett. a) a soddisfare l'esigenza di legalità richiesta dal corrispondente principio, la quale d'altronde non crea *ex novo* fattispecie penali, ma rende punibili fattispecie già previste dallo stesso ordinamento penale vaticano in relazione alle quali sia possibile l'ulteriore qualificazione dell'essere lesivi degli interessi fondamentali e del patrimonio della Santa Sede.

5.2.2 I reati di cui alla lett. b): i cc.dd. «pubblici ufficiali della Santa Sede»

Ancora più articolato è poi il discorso concernente i delitti di cui alla lettera b), ove si fa riferimento ai reati indicati dalla Legge N. VIII *Norme complementari in materia penale* cit. e dalla Legge N. IX *Norme recanti*

⁵⁶ Arg. ex art. 2 c.p. A dire il vero, poi, quello che viene interessato è il principio di tassatività, che costituisce uno degli aspetti del principio di legalità e che richiede una sufficiente definizione della fattispecie prevista dalla legge come reato: in proposito, per un'esaustiva dissertazione sul tema, cf. F. MANTOVANI, *Diritto penale*, Padova 1992³, 97 ss.

⁵⁷ Quella in esame è una disposizione di carattere del tutto eccezionale nel sistema penale vaticano ed estranea ai sistemi penali moderni per il disallineamento che essa implica rispetto al principio di legalità in materia penale (per il quale *nullum crimen sine praevia legi penali scripta et stricta*).

Agli occhi di un canonista, tuttavia, tale disposizione produce meno scalpore, posto che il diritto canonico contiene già, al can. 1399 CIC, un'attenuazione del principio di legalità con una norma espressamente definita «generale» ed avente funzione di chiusura del diritto penale canonico, con cui si stabilisce che: «Oltre i casi stabiliti da questa o da altre leggi, la violazione esterna di una legge divina o canonica può essere punita con giusta pena, solo quando la speciale gravità della violazione esige una punizione e urge la necessità di prevenire o riparare gli scandali».

modifiche al codice penale e al codice di procedura penale cit. in quanto «commessi dalle persone indicate al successivo punto 3 in occasione dell'esercizio delle loro funzioni»⁵⁸.

È questa una delle tematiche più delicate della riforma normativa in cui è anche più intenso l'intreccio tra legge canonica e legge vaticana. Stando al testo della disposizione, affinché l'estensione della giurisdizione prevista dal punto 1 lett. b) possa verificarsi occorrono tre distinte condizioni, che devono cumulativamente ricorrere. Esse sono:

- 1) la commissione di un reato indicato dalla Legge N. VIII *Norme complementari in materia penale* cit. o dalla Legge N. IX *Norme recanti modifiche al codice penale e al codice di procedura penale* cit. (presupposto oggettivo);
- 2) da parte di una delle «persone indicate al successivo punto 3» (presupposto soggettivo);
- 3) e «in occasione dell'esercizio delle loro funzioni» (presupposto funzionale).

5.2.3 Il presupposto soggettivo

Per quanto concerne la seconda delle sopra elencate condizioni (o presupposto soggettivo), il successivo punto 3 stabilisce a sua volta che

Ai fini della legge penale vaticana sono equiparati ai «pubblici ufficiali»:

- a) i membri, gli ufficiali e i dipendenti dei vari organismi della Curia Romana e delle Istituzioni ad essa collegate;
- b) i legati pontifici ed il personale di ruolo diplomatico della Santa Sede;
- c) le persone che rivestono funzioni di rappresentanza, di amministrazione o di direzione, nonché coloro che esercitano, anche di fatto, la gestione e il controllo, degli enti direttamente dipendenti dalla Santa Sede ed iscritti nel registro delle persone giuridiche canoniche tenuto presso il Governatorato dello Stato della Città del Vaticano;

⁵⁸ Nonostante l'importanza del tema – che ha conosciuto peraltro anche qualche applicazione pratica –, esso non ha tuttavia, almeno finora, formato oggetto di attenzione particolare in dottrina. Per qualche cenno di massima, cf. G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto vaticano*, 159 ss.; G. RIVETTI, *Stato città del Vaticano*, 187; G. BONI, *Il diritto penale della Città del Vaticano*, 139-140; A. SARAIS, «Recenti riforme», 144-145.

I reati indicati dalle Leggi N. VIII *Norme complementari in materia penale* cit. e N. IX *Norme recanti modifiche al codice penale e al codice di procedura penale* cit. coprono aree tematiche molto differenziate: si va dai reati di terrorismo, a quelli economico-finanziari, a quelli contro la pubblica amministrazione, a quelli concernenti le sostanze stupefacenti o psicotrope, etc. Per una rassegna dettagliata cf. *infra* § 7, p. 135 ss.

- d) ogni altra persona titolare di un mandato amministrativo o giudiziario nella Santa Sede, a titolo permanente o temporaneo, remunerato o gratuito, qualunque sia il suo livello gerarchico.

Con la disposizione del punto 3 il *motu proprio* introduce nell'ordinamento canonico la categoria che possiamo convenzionalmente definire dei «pubblici ufficiali della Santa Sede», laddove il riferimento alla Santa Sede deve essere inteso in senso molto ampio⁵⁹. Nell'elenco del punto 3, che bisogna ovviamente considerare tassativo e non esemplificativo⁶⁰, troviamo infatti il riferimento alle Istituzioni collegate con la Santa Sede (lett. a), nonché agli «enti direttamente dipendenti dalla Santa Sede ed iscritti nel registro delle persone giuridiche canoniche tenuto presso il Governatorato dello Stato della Città del Vaticano» (lett. c), le quali non fanno parte della Santa Sede come definita dal can. 361 CIC, in quanto non possono considerarsi compresi negli «altri Organismi della Curia Romana» ivi menzionati⁶¹.

La definizione della categoria si articola dunque in quattro sotto-categorie di persone legate da un rapporto organico o di lavoro con la Santa Sede o con organismi che sono ad essa legati da vincoli più o meno intensi (che oscillano dalle Istituzioni collegate agli enti di cui alla lett. c).

Infine, la definizione è conclusa dalla formulazione aperta e generica della lett. d), che assolve la funzione di clausola finale di chiusura del sistema e che assume pertanto carattere residuale rispetto alle elencazioni precedenti; sebbene, alla luce delle già ampie formulazioni di cui alla

⁵⁹ A dire il vero questa espressione non è corretta dal punto di vista strettamente tecnico. Il riferimento alla «Santa Sede» infatti va ben oltre i termini anche dell'accezione più ampia indicata dal can. 361 CIC, riferito a «la Segreteria di Stato, il Consiglio per gli affari pubblici della Chiesa e gli altri Organismi della Curia Romana» (per completezza si precisa che il Consiglio per gli affari pubblici della Chiesa è stato assorbito con la Cost. Ap. *Pastor bonus* nella Sezione dei Rapporti con gli Stati o Seconda Sezione della Segreteria di Stato).

Con questa precisazione, quindi, solo per comodità di esposizione ed in un'accezione del tutto convenzionale che continuerà ad usarsi l'espressione «pubblici ufficiali della Santa Sede», per riferirsi a tutte quelle persone fisiche che operano per conto degli enti di cui al punto 3 del *motu proprio* in esame.

⁶⁰ In considerazione del principio di tassatività vigente nel sistema penale vaticano, ai sensi dell'art. 14 disp. prel. c.c.

⁶¹ Questa categoria, introdotta dal M.p. *Ai nostri tempi* cit., è stata di recente ripresa ai fini dell'applicazione di una normativa completamente diversa – quale quella della tutela dei minori e delle persone vulnerabili di cui alla Legge N. CCXCVII *sulla protezione dei minori e delle persone vulnerabili*, del 26 marzo 2019, in *L'Osservatore Romano*, 30 marzo 2019, 7 – dal M.p. *La tutela dei minori*, del 26 marzo 2019, in *L'Osservatore Romano*, 30 marzo 2019, 6, su cui cf. *infra* § 14, 172 ss.

lett. a) ed alla lett. c), sia verosimile ritenere che lo spazio di applicazione pratica di questa clausola sarà invero piuttosto ridotto.

5.2.4 Necessità della categoria

Prima di passare ad un esame più dettagliato delle voci di questo elenco occorre previamente domandarsi: Perché una tale definizione? Qual è la sua necessità? Il motivo è da ravvisare nel fatto che fino al M.p. *Ai nostri tempi* l'unica definizione di pubblico ufficiale presente nell'ordinamento vaticano era quella offerta dall'art. 207 c.p., a tenore del quale

Per gli effetti della legge penale sono considerati pubblici ufficiali:

- 1° coloro che sono rivestiti di pubbliche funzioni, anche temporanee, stipendiate o gratuite a servizio dello Stato, delle province o dei comuni o di un istituto sottoposto per legge alla tutela dello Stato, di una provincia o di un comune;
 - 2° i notai;
 - 3° gli agenti della Forza pubblica e gli uscieri addetti all'ordine giudiziario.
- Ai pubblici ufficiali sono equiparati, per gli stessi effetti, i giurati, gli arbitri, i periti, gli interpreti e i testimoni, durante il tempo in cui sono chiamati a esercitare le loro funzioni.

Oltre le categorie indicate nei nn. 2° e 3°, la definizione più generale ed ampia era quella offerta dal n. 1°, che tuttavia incontrava il limite di fare riferimento solo a coloro che sono «rivestiti di pubbliche funzioni ... a servizio dello Stato ...»⁶². La definizione della legge penale, dunque, era utilizzabile solo con esclusivo riferimento ai pubblici ufficiali dello SCV, senza possibilità di essere estesa a coloro che erano rivestiti di pubbliche funzioni all'interno della Santa Sede, che è realtà diversa e distinta rispetto allo Stato.

Alla limitazione di questa definizione conseguiva pertanto che un delitto contro la pubblica amministrazione (ad esempio un episodio di corruzione), se commesso da un ufficiale di un Dicastero della Curia Romana, non poteva essere giudicato in quanto tale dal Tribunale Vaticano, ovvero come delitto proprio di corruzione, per la mancanza nel reo della qualifica soggettiva necessaria all'esistenza di un delitto contro la pubblica amministrazione. Né poteva farsi luogo ad un'interpretazione analogica o estensiva dell'art. 207 c.p., che potesse consentire di riferire la qualifica di pubblico ufficiale anche ai dipendenti della Santa Sede, stante il divieto di estensione analogica delle norme penali per effetto dell'articolo 14 delle

⁶² Va da sé che nell'ordinamento vaticano è inutilizzabile il riferimento contenuto nell'art. 207 c.p. agli altri enti territoriali, quali le province ed i comuni.

disp. prel. c.c., applicabile nell'ordinamento vaticano ai sensi del rinvio operato dall'art. 4 della Legge N. LXXI cit.⁶³

Questa circostanza determinava un vuoto non solo giurisdizionale, ma anche normativo di grande rilevanza, se si considera l'evidente rilievo pubblicistico delle competenze svolte dai Dicasteri della Curia Romana e da molti altri enti che ad essa fanno in qualche modo riferimento. In buona sostanza, tutto il corpo dello statuto penale della pubblica amministrazione, costituito dagli artt. 168 e ss. c.p. (appartenenti al «Titolo III. Dei delitti contro la pubblica amministrazione»), poteva ricevere applicazione solo nei confronti dei dipendenti dello SCV (dunque del Governatorato), senza però andare oltre questo ristretto ambito.

È questa dunque l'esigenza alla quale fa fronte il M.p. *Ai nostri tempi*, che allarga la definizione di pubblico ufficiale riferendola a «i membri, gli ufficiali e i dipendenti dei vari organismi della Curia Romana e delle Istituzioni ad essa collegate». In questa categoria vengono quindi annoverati anche gli ufficiali delle Istituzioni collegate alla Santa Sede, che in sé non fanno parte della Sede Apostolica (ai sensi dei cann. 360 e 361 CIC). Anche costoro dunque acquistano la qualifica di pubblico ufficiale «agli effetti della legge penale» ed anche a costoro troverà applicazione lo statuto penale dei pubblici ufficiali.

5.2.5 La riscrittura dell'art. 207 c.p.

Contestualmente all'adozione del *motu proprio* in esame, anche la definizione di pubblico ufficiale di cui all'art. 207 c.p. è stata sostituita dall'art. 21 della Legge N. IX *Norme recanti modifiche al codice penale e al codice di procedura penale* cit., a tenore del quale

Agli effetti della legge penale si intende per:

- a) «pubblico ufficiale»:
 - i. qualsiasi persona titolare di un mandato legislativo, amministrativo o giudiziario nello Stato, sia esso nominativo o elettivo, a titolo permanente o temporaneo, remunerato o gratuito, qualunque sia il suo livello gerarchico;
 - ii. qualsiasi persona che eserciti una pubblica funzione, anche per un organismo pubblico od una pubblica impresa, o che fornisca un pubblico servizio⁶⁴.

⁶³ A tenore del quale «Sotto le riserve specificate nell'art. 3, si osserva il Codice civile italiano del 16 marzo 1942 con le leggi che lo hanno modificato fino all'entrata in vigore della presente legge»: cf. *supra* Cap. II, § 2.3.2, pp. 67 ss.

⁶⁴ È importante evidenziare come la disposizione del punto ii) accolga una definizione

L'intervento normativo in materia di statuto penale dei dipendenti della pubblica amministrazione è stato quindi duplice: da un lato, la legge canonica, che ha esteso agli organi e ai dipendenti della Santa Sede (intesa questa in senso molto ampio)⁶⁵ la qualifica di pubblico ufficiale «agli effetti della legge penale», con conseguente applicazione delle disposizioni incriminatrici di cui al «Titolo III. Dei delitti contro la pubblica amministrazione», previsti dagli artt. 168 e ss. c.p.; da altro lato, la legge vaticana, che ha riveduto la definizione generale della categoria del pubblico ufficiale offerta nel codice penale⁶⁶ ed il cui riferimento naturale resta confinato agli organi e dipendenti dello SCV.

La revisione della categoria ha portato ad accogliere una definizione più ampia ed aperta, che evita l'individuazione di categorie specifiche (come invece avveniva in parte nel testo originale dell'art. 207 c.p.). La definizione accolta dal legislatore vaticano corrisponde inoltre a quella adottata anche dal legislatore canonico al punto 3, lett. d, del M.p. *Ai nostri tempi*; ed insieme rendono evidenti il volontario coordinamento delle disposizioni e la comune derivazione dal testo dell'art. 2, lett. d) della Convenzione c.d. di Merida⁶⁷, vera fonte ispiratrice della novella normativa.

piuttosto ampia di pubblico ufficiale fino a ricomprendere in essa anche l'esercente un pubblico servizio. A differenza di quanto accade ad esempio nel codice penale italiano, che distingue il pubblico ufficiale (definito dall'art. 357 c.p. italiano) dall'esercente un pubblico servizio (definito nell'art. 358 c.p. italiano).

⁶⁵ Nel senso più ampio offerto dal can. 361 CIC.

⁶⁶ La novella dell'art. 207 c.p. è stata poi invero completata anche dalla definizione del «pubblico ufficiale straniero» (lett. b) e di «funzionario di un'organizzazione internazionale pubblica» (lett. c).

⁶⁷ Si tratta, in particolare, della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale il 31 ottobre 2003, aperta alla firma a Mérida dal 9 all'11 dicembre dello stesso anno ed entrata in vigore a livello internazionale il 14 dicembre 2005. Il testo dell'art. 2, lett. a) dispone a sua volta che: «si intende per "pubblico ufficiale":

i) qualsiasi persona la quale detenga un mandato legislativo, esecutivo, amministrativo o giudiziario di uno Stato Parte, che essa sia stata nominata o eletta, a titolo permanente o temporaneo, che essa sia remunerata o non remunerata, e qualunque sia il suo livello gerarchico;

ii) qualsiasi persona che eserciti una pubblica funzione, anche per un organismo pubblico od una pubblica impresa, o che fornisca un pubblico servizio, così come tali termini sono definiti dal diritto interno dello Stato Parte e applicati nel ramo pertinente del diritto di tale Stato;

iii) ogni altra persona definita quale «pubblico ufficiale» nel diritto interno di uno Stato Parte».

La definizione originaria dell'art. 207 c.p., nella sua parte generale, faceva riferimento a «coloro che sono rivestiti di pubbliche funzioni». Al tempo della sua redazione, nel 1889, già si era affermata una distinzione tra funzioni legislative, amministrative e giudiziarie, conseguenza del principio di separazione dei poteri. Tale distinzione non era tuttavia ancora sufficientemente netta e limpida nel nascente Stato di diritto. Per tale motivo nella definizione del pubblico ufficiale il riferimento veniva fatto alle «pubbliche funzioni» *tout court*, senza distinguere ulteriormente tra funzione amministrativa, funzione legislativa e funzione giurisdizionale⁶⁸.

La definizione attuale adottata dal legislatore canonico e dal legislatore vaticano, corrispondente a quella affermata in ambito internazionale, riprende invece la distinzione dei poteri, facendo tuttavia riferimento non più alla «funzione», ma al «mandato». La differenza sembra tuttavia più nominale che concettuale, posto che per mandato bisogna comunque considerare il contenuto del compito affidato all'organo pubblico o al pubblico dipendente, il che in buona sostanza viene a coincidere con la funzione.

La definizione residuale canonica di cui al punto 3 lett. d) del *motu proprio* in esame contiene tuttavia una differenza rispetto a quella offerta dalla Convenzione di Merida e ripresa testualmente dall'art. 207 c.p.: essa infatti annovera tra i pubblici ufficiali solo coloro che sono titolari di «un mandato amministrativo o giudiziario nella Santa Sede», con esclusione dunque di quelli titolari di un mandato legislativo⁶⁹.

Sempre all'art. 2 della Convenzione di Mérida sono poi da riferire anche le definizioni di «pubblico ufficiale straniero» e di «funzionario di un'organizzazione internazionale pubblica», di cui all'art. 207 lett. b) e c) c.p.

⁶⁸ È interessante evidenziare che dopo circa quarant'anni, nella successiva codificazione penale italiana del 1930, appare una definizione più articolata che considera pubblico ufficiale «colui che esercita funzioni amministrative, legislative o giudiziarie»: cf. art. 357 c.p. italiano.

⁶⁹ L'art. 207 lett. a), i) c.p. (come sostituito dall'art. 21 della Legge N. IX *Norme recanti modifiche al codice penale e al codice di procedura penale* cit.) contiene invece il riferimento a «qualsiasi persona titolare di un mandato legislativo, amministrativo o giudiziario nello Stato ...». Titolari di un mandato legislativo nello SCV sono i Cardinali membri della Pontificia Commissione per lo SCV, ex artt. 3 e 4 della *Legge Fondamentale dello Stato della Città del Vaticano*, del 26 novembre 2000, in *AAS Suppl.* 71 (2000) 75-83: in ordine alla quale cf. anche *supra* Cap. II, § 2.3.2, nota 56, p. 67.

Non è tuttavia escluso che il Sommo Pontefice possa concedere anche ad altri un potere di emanare leggi, anche oltre i termini indicati nella *Legge Fondamentale* cit. e in via eccezionale o transitoria.

L'esclusione appare tuttavia avere un'incidenza molto sfumata alla luce delle categorie indicate nelle lettere precedenti del punto 3 del *motu proprio*, che valgono di per sé (come già evidenziato *supra*) a coprire la maggior parte delle fattispecie. Pur con questa precisazione, è verosimile tuttavia ritenere che l'omissione del riferimento al mandato legislativo nel punto 3 lett. d) del *motu proprio* sia forse dipeso dal timore di un possibile riferimento al Sommo Pontefice, titolare originario ed assoluto di tutti i poteri sovrani.

5.2.6 Le categorie soggettive del punto 3 del *motu proprio*

Per quanto concerne la definizione di cui alla lett. a), appare visibile l'intenzione del legislatore canonico di adottare una formulazione la più ampia possibile mediante il riferimento a «i membri, gli ufficiali e i dipendenti», ovverosia a tutti coloro che possono essere legati da un rapporto di impiego o anche solo organico con i «vari organismi della Curia Romana»⁷⁰ e le «Istituzioni ad essa collegate»⁷¹. In questa definizione vi rientrano quindi i dipendenti di ogni livello della Curia Romana, nonché i superiori dei Dicasteri, i componenti degli organi collegiali⁷² e i consultori.

La categoria di cui alla lett. b), concernente «i legati pontifici ed il personale di ruolo diplomatico della Santa Sede», è espressione del «diritto nativo e indipendente» del Romano Pontefice di nominare e inviare i propri Legati e costituisce di per sé una categoria sufficientemente definita nel suo perimetro⁷³.

La definizione dell'ambito soggettivo della lett. c) richiede invece qualche riflessione. Essa riguarda infatti le persone

che rivestono funzioni di rappresentanza, di amministrazione o di direzione, nonché coloro che esercitano, anche di fatto, la gestione e il controllo, degli enti direttamente dipendenti dalla Santa Sede ed iscritti nel registro delle persone giuridiche canoniche tenuto presso il Governatorato dello Stato della Città del Vaticano;

⁷⁰ Cf. art. 1 della Cost. Ap. *Pastor bonus*.

⁷¹ Da individuare in quelle di cui agli artt. 186 e ss. Cost. Ap. *Pastor bonus*, cui è da aggiungere l'AIF: cf. § 2.3, pp. 99 ss., e § 11, pp. 162 ss.

⁷² Quali, ad esempio, i membri delle Congregazioni, i componenti del Consiglio direttivo dell'AIF, etc.

⁷³ In particolare, ai sensi del can. 362 CIC: «Can. 362 - Il Romano Pontefice ha il diritto nativo e indipendente di nominare e inviare suoi Legati sia presso le Chiese particolari nelle diverse nazioni o regioni, sia presso gli Stati e le Autorità pubbliche, come pure di trasferirli e richiamarli, nel rispetto però delle norme del diritto internazionale per quanto riguarda l'invio e la revoca dei Legati accreditati presso i Governi».

La definizione sembra poter essere scissa in due elementi: il primo riguarda la funzione svolta dal pubblico ufficiale. Essa varia da quella di mera rappresentanza a quella di amministrazione o direzione, fino a comprendere la gestione o il controllo «anche di fatto» dell'ente. Ancora una volta lo scopo della disposizione è quello di abbracciare tutte le varie posizioni che possano in qualche modo esercitare un'influenza sulla gestione diretta o indiretta (come avviene con la funzione di controllo). Vi rientrano quindi i componenti di organi collegiali dotati di potere direttivo (es. consiglio di amministrazione) o di controllo (es. i collegi dei revisori).

Un dubbio potrebbe riguardare gli organi, collegiali o monocratici, con funzioni solo consultive, in sé distinte da quelle amministrative in senso stretto e da quelle di controllo. Tuttavia, quando queste funzioni sono svolte nel contesto di un ente pubblico, anche esse acquistano una valenza amministrativa in senso ampio, talché anche questi organi devono considerare compresi nell'elenco della lett. c).

Sono invece da escludere dal novero dei pubblici ufficiali i professionisti esterni che svolgano una mera attività consultiva. Per essi infatti non sembra ravvisabile né un rapporto di impiego dipendente, né un rapporto organico. L'esclusione ovviamente varrà sempre che costoro non acquistino un'ingerenza «anche di fatto» nella gestione o nel controllo dell'ente. In questo caso, infatti, anche ad essi si estenderà la qualifica di pubblico ufficiale ed il conseguente statuto penale.

Il secondo elemento della definizione della categoria di cui alla lett. c) è quello che riguarda la categoria degli enti alle dipendenze dei quali questi pubblici ufficiali operano, a loro volta individuati in base a due caratteristiche. La prima è quella di essere «enti direttamente dipendenti dalla Santa Sede», ovvero enti (normalmente fondazioni canoniche) che hanno un legame genetico e funzionale con Organismi della Curia Romana⁷⁴ talché sono stati da essi eretti o stringono con essi un vincolo statutario di diretta dipendenza⁷⁵.

Questa prima caratteristica tuttavia, se pur necessaria, non è ancora sufficiente. L'esigenza di una maggiore tassatività e certezza della

⁷⁴ In questo caso, infatti, il riferimento alla Santa Sede deve essere inteso in senso proprio, ovvero nei termini di cui al can. 361 CIC e all'art. 1 della Cost. Ap. *Pastor bonus*, con esclusione pertanto delle «Istituzioni Collegate con la Santa Sede».

⁷⁵ Che si concreta, ad esempio, nella nomina degli organi direttivi, nella decisione delle linee di azione, etc. La categoria abbraccia enti anche molto diversi tra di loro: si pensi, per fare solo qualche esempio, a *Caritas Internationalis*, all'Istituto per le Opere di Religione, etc.

fattispecie ha indotto il legislatore canonico a fissare anche l'ulteriore caratteristica dell'iscrizione dell'ente «nel registro delle persone giuridiche canoniche tenuto presso il Governatorato dello Stato della Città del Vaticano». Questa previsione integra una vera e propria «norma penale in bianco» dell'ordinamento canonico, atteso che una fattispecie di rilevanza penale viene ad essere completata da un elemento di carattere amministrativo, consistente nell'iscrizione dell'ente nel registro istituito presso il Governatorato.

Con questa previsione la qualifica di pubblici ufficiali viene attribuita a tutte quelle persone fisiche impegnate nella gestione a vario titolo di fondazioni canoniche collegate con i diversi Dicasteri della Curia Romana, che spesso costituiscono una vera e propria *longa manus* della Santa Sede e che sono molto spesso richieste di realizzare gli scopi propri dei diversi Dicasteri. Per tale motivo è apparso opportuno estendere anche ad esse la categoria di pubblico ufficiale ed il conseguente statuto stabilito dalla legge penale.

Quid iuris, potrebbe a questo punto domandarsi, nel caso di eventuali persone giuridiche vaticane che, pure direttamente dipendenti da Organismi della Curia Romana e necessariamente iscritte nel registro delle persone giuridiche vaticane del Governatorato dello SCV, non siano però anche dotate di personalità giuridica canonica⁷⁶?

Ad una tale domanda è agevole rispondere che esse sono estranee alla previsione di cui alla lett. c) del *motu proprio*. Non è però da escludere, anzi è invero piuttosto verosimile ritenere, che le persone fisiche che svolgono le funzioni ivi indicate possano essere considerate pubblici ufficiali ai sensi dell'art. 207 lett. a), ii) c.p., laddove si fa riferimento a «qualsiasi persona che eserciti una pubblica funzione, anche per un organismo pubblico od una pubblica impresa, o che fornisca un pubblico servizio». Per essi quindi sarà sufficiente la definizione della legge penale vaticana, senza necessità dell'estensione operata dalla definizione contenuta nella legge canonica.

5.2.7 Possibili problemi pratici della definizione

Al di là delle definizioni normative, comunque, l'individuazione in concreto della categoria dei pubblici ufficiali è sempre stata fonte di alcune incertezze in sede di applicazione giurisprudenziale. Il criterio della titolarità di «un mandato giudiziario, amministrativo o legislativo»

⁷⁶ Nella maggior parte dei casi le persone giuridiche civili vaticane hanno anche la personalità giuridica canonica.

risolve infatti solo fino a un certo punto. Il problema non concerne tanto le persone titolari di un mandato legislativo o giudiziario, i cui confini sono piuttosto distinguibili, quanto quelle titolari di un mandato amministrativo. La difficoltà consegue infatti alla non perfetta sovrapposizione della categoria dei pubblici ufficiali con quella dei pubblici impiegati. In proposito si tratta di stabilire fino a che punto il dipendente di una persona giuridica pubblica può essere considerata titolare di un mandato amministrativo; ovvero fino a che punto le mansioni da questi svolte possono assumere un rilievo in tal senso ovvero esserne sprovviste, con la conseguenza dell'assenza della qualifica di pubblico ufficiale, pur in presenza del rapporto di lavoro con l'istituzione pubblica⁷⁷.

Su di un piano puramente pratico i quesiti che possono sorgere sono molteplici e muniti di conseguenze importanti: se una persona incaricata di svolgere mere operazioni di pulizia all'interno dell'istituzione si appropria di materiale di cancelleria, commetterà il delitto «proprio» di peculato, ovvero il delitto «comune» di appropriazione indebita o di furto (a seconda che il materiale fosse affidato alla sua custodia oppure no)⁷⁸? Analogamente, può un dipendente con funzioni di commesso essere considerato titolare di un mandato amministrativo, quanto meno in relazione alle cose ed agli ambienti affidati alla sua custodia e vigilanza?

Premesso che la definizione in concreto dei contorni della suddetta categoria spetta alla discrezionalità dei giudici vaticani, uno spunto interessante e utile può comunque essere offerto dalla formulazione dell'art. 357 del codice penale italiano che, dopo aver definito al comma 1 «pubblici ufficiali coloro i quali esercitano una pubblica funzione legislativa, giudiziaria, amministrativa», al comma 2 aggiunge

Agli stessi effetti è pubblica la funzione amministrativa disciplinata da norme di diritto pubblico e da atti autoritativi e caratterizzata dalla formazione e dalla manifestazione della volontà della pubblica amministrazione o dal suo svolgersi per mezzo di poteri autoritativi o certificativi.

⁷⁷ Queste problematiche sono piuttosto antiche nella giurisprudenza italiana ed hanno riguardato anche i dipendenti di ditte concessionarie di servizi pubblici; il che ha determinato l'introduzione nel codice penale italiano del 1930 della categoria dell'«esercente un servizio di pubblica necessità», che nel codice penale vaticano è stata invece assorbita nella definizione di pubblico ufficiale, in conformità alla definizione offerta dall'art. 2 della Convenzione di Mérida: cf. *supra* § 5.2.5 nota 67, pp. 117-118.

⁷⁸ Tra le ricadute della diversa qualificazione giuridica del fatto sono da considerare anche le differenze in ordine al regime di procedibilità, posto che per i delitti contro la pubblica amministrazione si procede d'ufficio, mentre per i delitti commessi dai privati contro il patrimonio si procede sovente a querela di parte.

Sulla base di questa indicazione – che di per sé non vincola l'interprete vaticano, trattandosi di norma appartenente ad un ordinamento diverso, ma che appare tuttavia utilizzabile – sarebbe penalmente rilevante solo la funzione amministrativa il cui esercizio richieda, alternativamente, la capacità di porre in essere atti amministrativi ovvero implichi lo svolgimento di «poteri autoritativi o certificativi». Se un tale criterio fosse utilizzato dall'interprete anche in ambito vaticano ne deriverebbe che non può essere considerato pubblico ufficiale il pubblico dipendente che svolga un servizio senza l'adozione di atti amministrativi e senza l'esercizio di potestà autoritativa o certificativa.

5.2.8 Disparità di trattamento tra i pubblici ufficiali?

La disposizione del punto 1 lett. b) del *motu proprio* in esame richiede ancora alcune importanti osservazioni. Essa infatti estende la giurisdizione degli organi giudiziari dello SCV non a tutti i possibili delitti commessi dai «pubblici ufficiali della Santa Sede»⁷⁹, ma solamente in relazione ai delitti indicati nella Legge N. VIII *Norme complementari in materia penale* cit. e nella Legge N. IX *Norme recanti modifiche al codice penale e al codice di procedura penale* cit.

Un tale rinvio, così specifico e determinato, è stato verosimilmente determinato dalla necessità di dare adempimento agli obblighi assunti direttamente dalla Santa Sede a seguito della ratifica delle convenzioni internazionali nel mese di Gennaio 2012⁸⁰, in aggiunta ed oltre a quelli assunti anche dallo SCV per effetto della Convenzione monetaria. Molte delle norme contenute nelle suddette leggi⁸¹, infatti, costituiscono il recepimento degli standard stabiliti dalle suddette convenzioni, che impegnano gli Stati parte ad adottare adeguate misure punitive.

In questa sede è opportuno evidenziare che, per quanto riguarda lo statuto penale dei pubblici ufficiali, gli artt. 13 e ss. della Legge N. IX ult. cit. modificano la maggior parte delle norme concernenti i delitti di cui al «Titolo III. Dei delitti contro la pubblica amministrazione» (artt. 168 e ss.) del codice penale vaticano. Alcuni delitti, tuttavia, non sono stati interessati dalla modifica operata dalla Legge N. IX ult. cit. perché non richiesti di un aggiornamento allo standard internazionale⁸².

⁷⁹ Nell'accezione convenzionale già *supra* indicata alla nota 59, p. 114.

⁸⁰ Su cui v. *supra* § 3, pp. 105 ss.

⁸¹ Sul cui contenuto si rinvia a quanto si dirà *infra* § 6, pp. 131 ss., e § 7, pp. 135 ss.

⁸² Il motivo di queste modifiche parziali ai delitti contro la pubblica amministrazione risiede nel fatto che con la Legge N. IX ult. cit. si è inteso tenere presente le disposizioni

In particolare, non risultano essere stati modificati: l'art. 176 c.p., che punisce il reato di interesse privato in atti d'ufficio; gli artt 178, 179 e 180 c.p., che puniscono l'omissione o rifiuto di atti di ufficio; l'art. 181 c.p., che punisce l'abbandono indebito del proprio ufficio.

Per tali delitti, dunque, il meccanismo estensivo della giurisdizione stabilito dal *motu proprio* non opera, con delicate conseguenze in punto di procedibilità penale. Questi delitti infatti, qualora posti in essere da «pubblici ufficiali della Santa Sede», saranno perseguibili solo se commessi nel territorio dello Stato Città del Vaticano perché anche rispetto ad essi varrà la qualifica di pubblico ufficiale offerta «ai fini della legge penale» dal punto 3 del *motu proprio*. Non saranno invece perseguibili se commessi al di fuori del territorio dello Stato perché rispetto ad essi non opererà l'estensione extraterritoriale della giurisdizione ai sensi del punto 1, lett. b) del *motu proprio*.

In tale caso ci troveremmo di fronte a due regimi parzialmente differenti:

- il primo concernente i pubblici ufficiali dello SCV e i pubblici ufficiali della Santa Sede che operano all'interno del territorio vaticano, i quali risponderanno di tutti i delitti di cui agli artt. 186 e ss. c.p.;
- il secondo concernente i pubblici ufficiali della Santa Sede che operano al di fuori del territorio vaticano (sovente nelle zone extraterritoriali), i quali risponderanno solo dei delitti di cui agli artt. 168 e ss. c.p. che sono stati al tempo stesso interessati dagli artt. 13 e ss. della Legge N. IX ult. cit.

La disparità di trattamento che in proposito potrebbe profilarsi può però essere attenuata nel considerare applicabile, almeno per i casi più gravi, l'estensione stabilita dal punto 1 lett. a) del *motu proprio* a quelle stesse fattispecie criminose escluse dal rinvio di cui al punto 1 lett. b). Ciò potrebbe valere per tutte quelle condotte criminose in cui sia dato ravvisare, sulla base di una valutazione «caso per caso»⁸³, gli estremi di un delitto lesivo degli «interessi fondamentali» o del «patrimonio» della Santa Sede. Una tale valutazione, tuttavia, non sarà automatica, implicando l'accertamento di circostanze che non costituiscono elementi costitutivi delle fattispecie delittuose in esame⁸⁴.

della Convenzione di Mérida, la quale disciplina solo alcune figure criminose, ma non tutte, escludendo appunto le fattispecie richiamate nel testo.

⁸³ In ordine alla quale v. *supra* § 5.2.1, pp. 110 ss.

⁸⁴ Le quali, cioè, potrebbero ricorrere anche in assenza della violazione di un interesse fondamentale della Santa Sede o di un danno patrimoniale da essa sofferto in conseguenza del fatto.

Al fine di attenuare ulteriormente la suddetta disparità di trattamento non sembra invece percorribile la via del ricorso allo strumento normativo previsto dall'art. 9 della Legge N. LXXI cit.⁸⁵ Nel caso che ci occupa infatti il ricorso a tale strumento sembra impedito dal fatto che ciò che manca al giudice vaticano non è tanto la norma legislativa astratta che delinea la fattispecie per la quale urge una misura punitiva⁸⁶, ma il potere giurisdizionale di irrogare le pene per una fattispecie preveduta come reato, che sia stata commessa al di fuori dell'ambito territoriale entro il quale gli viene richiesto di operare. In buona sostanza, non manca la norma sostanziale penale, ma la norma processuale estensiva della giurisdizione, rispetto alla quale non sembra possa supplire lo strumento dell'art. 9 Legge N. LXXI cit.

5.2.9 La terza condizione: il vincolo di «occasionalità necessaria»

L'esame della fattispecie estensiva della giurisdizione di cui al punto 1 lett. b) reca infine l'ultima circostanza, che deve ricorrere cumulativamente alle due precedenti⁸⁷, dell'essere il delitto commesso dai pubblici ufficiali di cui al successivo punto 3 «in occasione dell'esercizio delle loro funzioni»⁸⁸.

La precisazione è non solo opportuna, quanto necessaria. Mentre per i delitti contro la pubblica amministrazione (di cui al Titolo III del codice penale vaticano) il riscontro di questa ulteriore condizione non sarà necessaria, perché il delitto stesso è *in re ipsa* commesso dal pubblico ufficiale «nell'esercizio delle sue funzioni», se invece si pone mente alle diverse fattispecie considerate nella Legge N. VIII *Norme complementari in materia penale* cit. e nella Legge N. IX *Norme recanti modifiche al codice penale e al codice di procedura penale* cit. è agevole verificare come la gran parte di tali delitti sono delitti comuni, per i quali la qualifica di pubblico ufficiale non costituisce elemento costitutivo della fattispecie.

⁸⁵ In ordine al quale, cf. *supra* § 5.2.1, pp. 110 ss.

⁸⁶ In proposito è il caso di ribadire, come già osservato incidentalmente, che la qualifica di pubblico ufficiale sussiste comunque, anche per coloro che operano al di fuori del territorio dello SCV.

⁸⁷ Cf. *supra* § 5.2.2, pp. 112 ss.

⁸⁸ Anche questo criterio è stato ripreso dal recente M.p. *La tutela dei minori*, del 26 marzo 2019, cit., al fine di circoscrivere l'estensione della giurisdizione da esso disposta in ordine ai delitti di abuso sessuale indicati dalla Legge N. CCXCVII *sulla protezione dei minori e delle persone vulnerabili*, del 26 marzo 2019, cit.: su questo tema, cf. *infra* § 14, pp. 172 ss.

Grazie alla condizione ora in esame pertanto, per fare un esempio, non ogni condotta di «discriminazione razziale» (punita ai sensi dell'art. 1 della Legge N. VIII *Norme complementari in materia penale* cit.) od ogni delitto contro i minori (artt. 4 e ss. della Legge N. VIII ult. cit.) sarà suscettibile di essere perseguito dalla giurisdizione vaticana per il solo fatto che autore di esso è una persona rivestita della qualifica di pubblico ufficiale ai sensi del punto 3 del *motu proprio*; bensì solo nel caso in cui il delitto risulti, in concreto e sulla base di una valutazione di fatto condotta «caso per caso», in qualche modo collegato all'esercizio del mandato affidatogli in qualità di pubblico ufficiale.

Il criterio interpretativo che potrà offrire una guida utile per giudicare le molteplici situazioni di fatto che possono verificarsi può essere ravvisato nel c.d. criterio di «occasionalità necessaria»⁸⁹, secondo cui un reato può considerarsi commesso nell'esercizio delle funzioni ogni qualvolta questo esercizio vi abbia dato occasione o anche lo abbia solo agevolato.

Il ricorso a questo criterio consente quindi di definire gran parte dei casi che diversamente sarebbero dubbi. Un delitto di detenzione di materiale pedopornografico (punito ai sensi dell'art. 11 della Legge N. VIII ult. cit.) potrà formare oggetto di giurisdizione extraterritoriale del giudice vaticano qualora il materiale sia stato conservato nel computer d'ufficio e sarà perseguibile anche se lo stesso è ubicato al di fuori del territorio vaticano. Diversamente, il possesso di un tale materiale da parte di un pubblico ufficiale della Santa Sede in un

⁸⁹ Elaborato in particolare dalla giurisprudenza italiana al fine di definire l'ambito di applicazione dell'art. 2049 c.c., che prevede la responsabilità oggettiva dei padroni e dei committenti per i fatti illeciti commessi dai loro dipendenti nell'esercizio delle loro funzioni: in giurisprudenza, a titolo meramente esemplificativo delle numerose applicazioni del principio, cf. Cass. civ., sez. lav., 25 marzo 2013, n. 7403, in *Foro it.*, Rep. 2013, voce *Responsabilità civile*, n. 247, nella cui massima ufficiale si legge che: «La responsabilità indiretta di cui all'art. 2049 c.c. per il fatto dannoso commesso da un dipendente postula l'esistenza di un nesso di «occasionalità necessaria» tra l'illecito e il rapporto di lavoro che vincola i due soggetti, nel senso che le mansioni affidate al dipendente abbiano reso possibile o comunque agevolato il comportamento produttivo del danno al terzo»; Cass. pen., sez. V, 22 marzo 2013, n. 32462, *Foro it.*, Rep. 2013, voce *Responsabilità civile*, n. 250; Cass. pen., sez. III, 5 giugno 2013, n. 40613, *Foro it.*, Rep. 2013, voce *Responsabilità civile*, n. 340, che a sua volta specifica che la responsabilità civile del preponente (nel caso di specie una pubblica amministrazione) ricorre anche «quando l'illecito è stato compiuto sfruttando comunque i compiti svolti, anche se il soggetto ha agito oltre i limiti delle sue incombenze e persino se ha violato gli obblighi a lui imposti».

apparecchio informatico personale non sarà perseguibile dalla giurisdizione vaticana; beninteso, sempre che la condotta non sia stata posta in essere nel territorio dello Stato, essendo in tal caso il fatto giudicabile in termini di delitto comune ed a prescindere dalla qualifica di pubblico ufficiale.

Un comportamento che realizza uno dei delitti contro i minori (puniti ai sensi degli artt. 4 e ss. della Legge N. VIII ult. cit.) non sarà quindi punibile *sic et simpliciter*, se commesso al di fuori del territorio vaticano. Lo sarà solo qualora lo stesso possa considerarsi «agevolato» o «occasionato» dall'esercizio della funzione, il che potrebbe accadere se, ad esempio, il fatto sia accaduto in un luogo dove il pubblico ufficiale si è recato a motivo del suo ufficio e non se invece vi si sia recato in vacanza; sarà ancora punibile se il fatto sia accaduto nel luogo di lavoro ovvero inducendo la persona offesa a subire il comportamento abusando della qualifica di pubblico ufficiale, non se invece la condotta sia avvenuta senza alcun collegamento con la funzione svolta in seno alla Santa Sede.

5.3 *Aut dedere aut iudicare*

L'ultima fattispecie di estensione della giurisdizione è quella di cui al punto 1 lett. c) del *motu proprio*, che opera in relazione

ad ogni altro reato la cui repressione è richiesta da un accordo internazionale ratificato dalla Santa Sede, se l'autore si trova nello Stato della Città del Vaticano e non è estradato all'estero.

È questa una disposizione di chiusura del sistema introdotto dal *motu proprio*, che assicura la giurisdizione vaticana (e quindi la punibilità richiesta dalle convenzioni internazionali) in tutti i casi in cui l'extradizione del reo venga rifiutata dallo Stato richiesto (nel nostro caso, il rifiuto potrebbe essere opposto dalla Santa Sede). Essa codifica, in buona sostanza, la c.d. clausola del *aut dedere aut iudicare*, che esprime un principio espresso in numerose convenzioni internazionali, secondo cui lo Stato, nel cui territorio si sia rifugiato un soggetto reo dei delitti previsti dalla convenzione deve giudicarlo secondo le proprie leggi ovvero, in alternativa, esaudire la richiesta di estradizione formulata da altri Stati⁹⁰.

⁹⁰ Il principio ha natura pattizia e non consuetudinaria, pertanto in difetto di una sua espressa previsione vigerà il principio consuetudinario opposto, secondo cui lo Stato richiesto ha la facoltà, ma non il dovere, di giudicare il reo nel caso in cui ne rifiuti l'extradizione.

La disposizione di cui al punto 1 lett. c) è anch'essa una norma di portata esclusivamente processuale, la quale consente l'estensione della giurisdizione a fatti già previsti come reato dalla legge penale vaticana ma che in sé non sarebbero punibili per il fatto di essere stati commessi all'estero (è questa la c.d. condizione di «doppia punibilità»). Essi diventano cioè punibili, così estendendosi la giurisdizione del giudice vaticano per effetto della norma in esame, solo nel momento in cui la Santa Sede rifiutasse l'extradizione. La stessa disposizione però non permette di procedere alla punizione di fatti previsti come reato solo della legge penale estera e che non sono al tempo stesso considerati come reato dalla legge penale vaticana. In questo caso infatti, mancando la condizione di «doppia punibilità», il giudice vaticano non potrà fare ricorso al punto 1 lett. c) del *motu proprio* per creare la norma incriminatrice⁹¹.

5.4 *Le altre disposizioni del motu proprio*

5.4.1 Il rinvio mobile o dinamico

Dopo l'individuazione dei reati per i quali opera il meccanismo di estensione giurisdizionale il punto 2 del *motu proprio* stabilisce che

I reati menzionati nel punto 1 sono giudicati secondo la legislazione vigente nello Stato della Città del Vaticano al tempo della loro commissione, fatti salvi i principi generali dell'ordinamento giuridico relativi all'applicazione delle leggi penali nel tempo.

Senza anticipare quanto si dirà più opportunamente *infra* a proposito della funzione della disposizione dal punto di vista della tecnica normativa, in questa sede si può sottolineare che con questa espressione il legislatore canonico intende chiarire che il rinvio operato alla legge vaticana, dal punto 1 del *motu proprio*, è da intendersi come un rinvio mobile o dinamico, che fa salvi al tempo stesso i principi generali che governano la successione delle leggi penali nel tempo, ispirati al c.d. *favor rei*⁹².

⁹¹ È da notare peraltro che la mancanza della condizione di doppia punibilità è motivo anche di rifiuto sia dell'extradizione che della stessa cooperazione giudiziaria internazionale: cf. in proposito quanto previsto dall'art. 638, comma 1, lett. c), c.p.p. come sostituito dall'art. 40 della Legge N. IX *Norme recanti modifiche al codice penale e al codice di procedura penale* cit.

⁹² Sono i principi codificati nell'art. 2 c.p., a tenore del quale:

«Nessuno può essere punito per un fatto che, secondo la legge del tempo in cui fu commesso, non costituiva reato.

Nessuno può essere punito per un fatto che, secondo una legge posteriore, non costituisca reato e, se vi sia stata condanna, ne cessano l'esecuzione e gli effetti penali.

5.4.2 La responsabilità amministrativa delle persone giuridiche derivante da reato

Ai sensi del punto 4 del *motu proprio*

La giurisdizione di cui al punto 1 si estende anche alla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche derivante da reato, come disciplinata dalle leggi dello Stato della Città del Vaticano.

In base a tale disposizione l'estensione della giurisdizione degli organi giudiziari vaticani opera anche per le ipotesi di responsabilità disciplinate dagli artt. 46 e ss. della Legge N. VIII *Norme complementari in materia penale* cit.⁹³ Beninteso, l'estensione non sussiste per ogni ipotesi di responsabilità, ma solo per quelle derivanti dalla commissione di uno dei delitti di cui al punto 1 del *motu proprio*, essendo l'estensione della giurisdizione in tale fattispecie collegata all'estensione della giurisdizione relativamente alla responsabilità penale delle persone fisiche.

5.4.3 Il concorso di giurisdizione

Posto che il *motu proprio* in esame ha l'effetto di estendere la giurisdizione vaticana sui fatti posti in essere al di fuori dei confini del territorio dello SCV, è utile chiarire che in tali casi la giurisdizione vaticana non ha l'effetto di escludere l'esercizio di altre possibili giurisdizioni in ordine ai medesimi fatti. Anzi, normalmente accade il contrario: la giurisdizione vaticana si aggiungerà alla giurisdizione territoriale naturale degli organi giudiziari dello Stato nel cui territorio il delitto è stato commesso. Per questa ragione ed in vista di questa ipotesi il punto n. 5 del *motu proprio* dispone che «Qualora per lo stesso fatto si proceda in altri Stati, si applicano le norme sul concorso di giurisdizione vigenti nello Stato della Città del Vaticano».

Tale disposizione non ha evidentemente lo scopo di autorizzare la giurisdizione straniera, la quale ha pieno diritto di perseguire i reati commessi sul proprio territorio a prescindere da ogni disposizione canonica. La disposizione ha invece il compito di risolvere il dubbio che si sarebbe

Se la legge del tempo in cui fu commesso il reato e le posteriori siano diverse, si applica quella le cui disposizioni sono più favorevoli all'imputato».

Sull'attenuazione di questo principio di legalità per effetto della disposizione di cui all'art. 9 della Legge N. LXXI *sulle fonti del diritto*, cit. (titolato «Poteri del giudice in materia penale»), cf. *supra* § 5.2.1, pp. 110 ss.

⁹³ Si tratta della c.d. «responsabilità amministrativa delle persone giuridiche derivante da reato», in ordine alla quale v. *infra* § 7.1.2, pp. 138 ss.

potuto porre circa l'applicazione del regime contenuto nel codice penale vaticano in caso di concorso di giurisdizione con un ordinamento straniero⁹⁴. Ai delitti oggetto di estensione giurisdizionale, dunque, si applicheranno le norme ordinarie vaticane già applicabili ai delitti commessi in territorio vaticano.

È interessante a questo proposito evidenziare ancora che il concorso di giurisdizione ricorre quando due (o più) giurisdizioni hanno ad oggetto i medesimi fatti, a prescindere dalla qualificazione giuridica che i rispettivi ordinamenti danno ad essi. Un esempio chiarirà il concetto: qualora un pubblico ufficiale della Santa Sede si appropriasse, ad esempio, di fondi dell'istituzione per la quale presta servizio, egli risponderà del delitto di peculato dinanzi alla giurisdizione vaticana per effetto della previsione di cui all'art. 168 c.p. Se però l'istituzione presso la quale lavora è sita in una delle zone extraterritoriali individuate dal Trattato del Laterano (che costituiscono, appunto, parte del territorio italiano) egli risponderà anche dinanzi alla giurisdizione italiana, ma in base ad un titolo di reato diverso, ovvero a titolo di appropriazione indebita (*ex art. 646 c.p. italiano*) e non a titolo di peculato, posto che in seno all'ordinamento giuridico italiano il pubblico ufficiale della Santa Sede non riveste la qualifica di pubblico ufficiale (*ex art. 357 c.p. italiano*). Sarà dunque frequente l'ipotesi in cui al concorso di giurisdizioni si accompagna il mutamento del titolo del reato, talché il medesimo fatto sarà diversamente qualificato e darà origine a delitti tra loro differenti.

5.4.4 L'assenso del Romano Pontefice per le cause penali dei Cardinali e dei Vescovi

L'ultima disposizione del *motu proprio* risponde ad un'evidente esigenza di coordinamento con il diritto vaticano vigente. Il punto 6 del *motu proprio* stabilisce infatti che «Resta salvo quanto stabilito dall'art. 23 della Legge N. CXIX, del 21 novembre 1987, che approva l'Ordinamento giudiziario dello Stato della Città del Vaticano».

Il suddetto art. 23 della Legge N. CXIX cit. (oggi riprodotto, in modo invariato, dall'art. 24 della Legge N. CCCLI *sull'ordinamento*

⁹⁴ Il riferimento corre, in particolare, all'art. 8 c.p., a tenore del quale:

«Quando, nei casi preveduti negli articoli precedenti, il giudizio seguito all'estero sia rinnovato nel regno, si computi la pena scontata all'estero, tenendo conto della specie di essa ed applicando, ove occorra, le disposizioni dell'articolo 40». L'art. 40 c.p., a sua volta, prevede lo scomputo della pena già sofferta da quella da irrogare per il medesimo fatto.

giudiziario dello Stato della Città del Vaticano, del 16 marzo 2020) stabilisce a sua volta che

La corte di cassazione è sola competente a giudicare, previo assenso del Sommo Pontefice, gli Eminentissimi Cardinali e gli Eccellentissimi Vescovi nelle cause penali, fuori dei casi previsti dal canone 1405 par. 1 del Codex iuris canonici.

Lo scopo del punto 6 del *motu proprio* non è tanto quello di fare salva la competenza della Corte di Cassazione vaticana in ordine alle cause penali dei vescovi e dei porporati. Una tale competenza infatti è assicurata per effetto del riferimento contenuto nel punto 1 del *motu proprio* ai «competenti organi giudiziari dello Stato della Città del Vaticano». La funzione di tale clausola è invece quella di fugare opportunamente ogni dubbio circa la necessità del prescritto «assenso»⁹⁵ del Sommo Pontefice al fine di procedere per le imputazioni concernenti delitti di cui al punto 1 del *motu proprio*.

6. Le leggi penali canonizzate dal M.p. *Ai nostri tempi*

Dopo avere esaminato la disciplina dei contenuti e delle modalità della canonizzazione della legge penale vaticana da parte del M.p. *Ai nostri tempi*, possiamo ora vedere più da vicino le leggi penali adottate lo stesso giorno dalla Pontificia Commissione per lo SCV, che costituiscono l'oggetto della canonizzazione operata con il punto 1, lett. b) del suddetto *motu proprio*. Si esporrà una breve sintesi dei contenuti generali, salvo fare gli opportuni approfondimenti in ordine agli aspetti di maggiore interesse per il tema che ci occupa.

Con la Legge N. VIII *Norme complementari in materia penale* cit. e la Legge N. IX *Norme recanti modifiche al codice penale e al codice di procedura penale* cit. si è operata, senza rischio di esagerare, la più robusta riforma del diritto penale sostanziale nell'ordinamento giuridico vaticano⁹⁶, il quale in passato aveva conosciuto solo alcune innovazioni

⁹⁵ L'assenso è da considerare una vera e propria condizione di procedibilità dell'azione giudiziaria, la cui *ratio* è da rinvenire nel «diritto esclusivo» del Romano Pontefice di giudicare Cardinali e Vescovi nelle cause penali canoniche, ai sensi del combinato disposto dei cann. 1401 e 1405 CIC.

⁹⁶ All'indomani dell'adozione della Legge N. VIII *Norme complementari in materia penale* cit. e della Legge N. IX *Norme recanti modifiche al codice penale e al codice di procedura penale* cit. G. DALLA TORRE, «Presidio ed esempio», I, ha osservato che: «In materia penale e di processo penale, viceversa, la situazione è rimasta sostanzialmente quella delle origini, se si eccettuano alcune modifiche apportate nel 1969 da Paolo VI. Con le leggi approvate ieri dalla Pontificia Commissione per lo Stato della

concernenti il regime di applicazione delle pene⁹⁷.

Le ragioni di questa riforma sono da leggere insieme a quelle del contestuale M.p. *Ai nostri tempi*. Mentre le leggi vaticane in parola costituiscono il contenuto sostanziale del processo normativo di adeguamento della Santa Sede e dello SCV agli standard internazionali in materia di prevenzione e contrasto al finanziamento del terrorismo, il *motu proprio* anzidetto costituisce il meccanismo tecnico necessario per estendere questi contenuti sostanziali al complesso della Santa Sede in senso lato. Il primo scopo del combinato disposto di queste normative è dunque quello di attuare nell'ordinamento giuridico vaticano gli impegni assunti dalla Santa Sede e dallo SCV in ambito internazionale.

Le normative penali in esame non si limitano tuttavia solo agli impegni internazionali più recenti assunti dalla Sede Apostolica (in particolare, quelli derivanti dalle ricordate convenzioni internazionali ratificate nel mese di gennaio 2012). Il contenuto delle disposizioni contenute nelle due leggi penali vaticane, infatti, è da riferire anche ad altre convenzioni internazionali già ratificate (alcune anche da lungo tempo) dalla Sede Apostolica e che tuttavia nel corso degli anni non avevano ancora ricevuto attuazione⁹⁸. Queste convenzioni infatti richiedevano la criminalizzazione di diverse fattispecie di reato, unitamente all'aggiornamento dei meccanismi di cooperazione giudiziaria internazionale in materia penale; misure queste che tuttavia il legislatore vaticano non aveva ancora adottato⁹⁹.

Città del Vaticano, cioè l'organo che esercita il potere legislativo, si danno sostanziali modifiche ai codici vigenti: quello penale italiano del 1889 e quello di procedura penale italiano del 1913».

⁹⁷ In particolare, con il *motu proprio* di adozione della Legge N. L *che modifica la legislazione penale e la legislazione processuale penale*, del 21 giugno 1969, *AAS Suppl.* 41 (1969) 13-26; la Legge N. LII *sulle pene pecuniarie e sulla prescrizione in materia penale*, del 10 gennaio 1983, *AAS Suppl.* 53 (1983) 81-87; la Legge N. CXLIV *che modifica la legislazione sulle pene pecuniarie e la legislazione sulla disciplina della circolazione stradale*, del 15 giugno 1989, *AAS Suppl.* 60 (1989) 27-29; la Legge N. CCXXVII *in materia di modifiche al sistema penale*, del 14 dicembre 1994, *AAS Suppl.* 65 (1994) 57-59.

⁹⁸ In proposito, cf. G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto vaticano*, 149, il quale osserva che «le recenti modifiche rispondono a quanto preteso dalle convenzioni internazionali sottoscritte dalla Santa Sede: da questo punto di vista l'adeguamento del diritto vaticano agli standard internazionali era un atto doveroso, che tocca la credibilità stessa dell'impegno della Santa Sede nella prevenzione e repressione dei fenomeni criminosi denunciati».

⁹⁹ Le convenzioni internazionali cui si ispirano le misure introdotte dalle leggi in esame sono in particolare le seguenti:

-
- il *Protocollo concernente la proibizione di usare in guerra gas asfissianti, tossici o simili e mezzi batteriologici*, del 17 giugno 1925, ratificato dalla Santa Sede a nome dello SCV il 18 ottobre 1966;
 - la *Prima Convenzione di Ginevra* del 12 agosto 1949 *per migliorare la sorte dei feriti e dei malati delle forze armate in campagna*, ratificata dalla Santa Sede il 22 febbraio 1951;
 - la *Seconda Convenzione di Ginevra* del 12 agosto 1949 *per migliorare la sorte dei feriti, dei malati e dei naufraghi delle forze armate di mare*, ratificata dalla Santa Sede il 22 febbraio 1951;
 - la *Terza Convenzione di Ginevra* del 12 agosto 1949 *relativa al trattamento dei prigionieri di guerra*, ratificata dalla Santa Sede il 22 febbraio 1951;
 - la *Quarta Convenzione di Ginevra* del 12 agosto 1949 *per la protezione delle persone civili in tempo di guerra*, ratificata dalla Santa Sede il 22 febbraio 1951;
 - la *Convenzione dell'Aia per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato*, del 14 maggio del 1954, ratificata dalla Santa Sede il 24 maggio 1958;
 - la *Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale*, del 7 marzo 1965, ratificata dalla Santa Sede il 31 di maggio di 1969;
 - la *Convenzione sulla prevenzione e la repressione dei reati contro le persone che godono di una protezione internazionale ivi compresi gli agenti diplomatici*, del 17 dicembre 1973, ratificata dalla Santa Sede il 26 settembre 2012;
 - il *Primo Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949*, dell'8 giugno 1977, *relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali*, ratificato dalla Santa Sede il 22 luglio 1977;
 - il *Secondo Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949*, dell'8 giugno 1977, *relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati non internazionali*, ratificato dalla Santa Sede il 22 luglio 1977;
 - la *Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope*, del 20 dicembre 1988, ratificata dalla Santa Sede il 24 gennaio 2012;
 - la *Convenzione sui diritti del fanciullo*, del 20 novembre 1989, ratificata dalla Santa Sede il 20 aprile 1990;
 - la *Convenzione sulla proibizione dello sviluppo, produzione, stoccaggio ed uso di armi chimiche e sulla loro distruzione*, del 13 gennaio 1993, ratificata dalla Santa Sede l'11 luglio 1999;
 - la *Convenzione di Ottawa sul divieto di impiego, di stoccaggio, di produzione e di trasferimento delle mine antiuomo e sulla loro distruzione*, del 18 settembre 1997, ratificata dalla Santa Sede il 17 febbraio 1998;
 - la *Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo*, del 9 dicembre 1999, ratificata dalla Santa Sede il 24 gennaio 2012;
 - il *Protocollo facoltativo alla Convenzione sui diritti del fanciullo relativo alla partecipazione di fanciulli a conflitti armati*, del 25 maggio 2000, ratificato dalla Santa Sede il 12 febbraio 2002;
 - la *Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transazionale*, del 15 novembre 2000, ratificata dalla Santa Sede il 24 gennaio 2012;
 - il *Protocollo facoltativo alla Convenzione sui diritti del fanciullo concernente la vendita di fanciulli, la prostituzione infantile e la pedopornografia*, del 25 maggio 2000, ratificato dalla Santa Sede il 18 gennaio 2002;

A queste esigenze, divenute più urgenti con il passare degli anni e con la partecipazione della Santa Sede ai diversi comitati di diritti umani istituiti presso le Nazioni Unite, con il compito di esaminare lo stato di attuazione delle misure stabilite dalle diverse convenzioni, si sono aggiunte e combinate quelle inerenti il processo di adeguamento dell'ordinamento della Santa Sede e dello SCV agli standard internazionali in materia di contrasto al riciclaggio ed al finanziamento del terrorismo – intrapreso dalla Sede Apostolica a partire dalla Convenzione monetaria del 2009 e perseguito con il primo complesso intervento normativo del mese di Dicembre 2010, e quindi ribadito in sede internazionale con la ratifica delle tre convenzioni internazionali principali di contrasto al finanziamento del terrorismo, alla criminalità organizzata ed al narcotraffico¹⁰⁰.

Le normative contenute nelle leggi penali vaticane ora in esame sono anche conseguenza di alcune valutazioni del Comitato Moneyval del Consiglio di Europa, che nel corso della *on site visit* nel mese di Novembre 2011 ha evidenziato alcune lacune nell'impianto giuridico vaticano introdotto con l'intervento normativo del 2010, in riferimento al contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo¹⁰¹. Si trattava in particolare (ma non soltanto): della previsione della responsabilità delle persone giuridiche per i danni derivanti da fatti di reato in qualche modo ad esse imputabili, dell'aggiornamento delle disposizioni in tema di cooperazione giudiziaria internazionale (nei suoi vari aspetti: rogatorie, estradizione, esecuzione delle misure di confisca e di sequestro), nonché della criminalizzazione di tutte le fattispecie penali indicate nelle convenzioni internazionali indicate in allegato alla *Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo*, conclusa a New York il 9 dicembre 1999¹⁰², alcune delle quali

- la *Convenzione internazionale sulle bombe a grappolo*, del 30 maggio 2008, ratificata dalla Santa Sede il 3 dicembre 2008.

¹⁰⁰ Per le tappe di questo percorso, cf. *supra* §§ 1-3, pp. 91 ss.

¹⁰¹ In proposito, anche per i riferimenti della dottrina in materia, cf. *supra*, nel presente capitolo, § 3, pp. 105 ss.

¹⁰² Queste convenzioni sono:

- la *Convenzione per la repressione della cattura illecita di aeromobili*, del 1970;
- la *Convenzione di Montreal per la repressione degli atti illeciti contro la sicurezza dell'aviazione civile internazionale*, del 1971;
- la *Convenzione sulla prevenzione e sulla repressione dei reati contro le persone che godono di una protezione internazionale*, ivi compresi gli agenti diplomatici, del 1973;
- la *Convenzione internazionale contro la presa d'ostaggi*, del 1979;
- la *Convenzione internazionale sulla protezione fisica delle materie nucleari*, del 1980;

non trovavano sufficiente corrispondenza nelle norme penali vaticane allora vigenti.

7. I contenuti delle leggi penali vaticane di riforma

Considerata l'imponente opera di adeguamento normativo il legislatore vaticano ha inteso articolare la riforma in due leggi distinte. La Legge N. VIII *Norme complementari in materia penale* cit. introduce nell'ordinamento nuove fattispecie di reato, andando anche oltre quanto richiesto dagli standard di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo e recependo nell'ordinamento giuridico vaticano anche fattispecie criminose richieste dall'adempimento a Convenzioni internazionali ratificate da lungo tempo, ma mai attuate a livello di ordinamento interno. La Legge N. IX *Norme recanti modifiche al codice penale e al codice di procedura penale* cit., a sua volta, modifica, al fine di aggiornarle, le disposizioni già esistenti nel codice penale e nel codice di procedura penale. Anche in questo caso le modifiche introdotte sono in alcuni casi volte a rendere i diversi istituti conformi agli standard internazionali indicati dalle convenzioni internazionali ratificate. In altri casi, invece, le modifiche sono state del tutto «volontarie», ovvero non necessitate dall'adempimento di specifici obblighi internazionali (è il caso, ad esempio, dell'abrogazione della pena dell'ergastolo).

-
- la *Convenzione per la repressione degli atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima*, del 1988;
 - il *Protocollo per la repressione degli atti illeciti diretti contro la sicurezza delle piattaforme fisse situate sulla piattaforma continentale*, del 1988;
 - la *Convenzione internazionale per la repressione degli attentati terroristici con il Protocollo per la repressione degli atti illeciti di violenza negli aeroporti adibiti all'aviazione civile internazionale, complementare alla Convenzione per la repressione degli atti illeciti contro la sicurezza dell'aviazione civile*, del 1988;
 - la *Convenzione internazionale per la repressione degli attentati terroristici con esplosivo*, del 1997.

A tutte queste convenzioni è da aggiungere anche la *Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione*, adottata dall'Assemblea generale il 31 ottobre 2003 e aperta alla firma a Mérida dal 9 all'11 dicembre dello stesso anno, la quale – sebbene non menzionata nell'allegato alla Convenzione di New York, né all'epoca ratificata dalla Santa Sede – è stata tuttavia considerata nei più recenti standard internazionali in materia di riciclaggio, adottati nel 2012 dal Gruppo di Azione Finanziaria (FATF/GAFI), al quale il comitato Moneyval fa riferimento per valutare l'effettività dei sistemi sottoposti alla sua analisi. Anche tale Convenzione è stata inoltre di recente ratificata dalla Sede Apostolica in data 19 settembre 2016.

7.1 *La Legge N. VIII Norme complementari in materia penale del 2013*

In particolare, i contenuti della Legge N. VIII ult. cit., possono essere sintetizzati sulla base dei relativi «Titoli» in cui è articolata la legge¹⁰³:

- il Titolo I, «Delitti contro la persona» in cui si disciplinano i delitti di: discriminazione razziale (art. 1); tratta di persone (art. 2); tortura (art. 3)¹⁰⁴;
- il Titolo II, «Delitti contro i minori», segnatamente: vendita di minori (art. 5); prostituzione minorile (art. 6); violenza sessuale su minori (art. 7); atti sessuali con minori (art. 8); pedopornografia (art. 10); detenzione di materiale pedopornografico (art. 11); arruolamento di minori (art. 12)¹⁰⁵;
- il Titolo III, «Delitti contro l'umanità», ove vengono definiti il delitto di genocidio (art. 14) e gli «altri delitti contro l'umanità» commessi «nell'ambito di un esteso o sistematico attacco contro la popolazione civile» (artt. 13 e 15)¹⁰⁶;
- il Titolo IV, «Crimini di guerra» (artt. 16 e 17)¹⁰⁷;
- il Titolo V, «Delitti in materia di terrorismo o di eversione» (artt. 18-24), con cui si aggiornano le disposizioni relative ai delitti in materia di terrorismo che erano già state introdotte nell'ordinamento vaticano con la Legge N. CXXVII («prima legge antiriciclaggio») cit., oltre ad aggiungerne altre che non erano ancora state definite¹⁰⁸;
- il Titolo VI, «Delitti mediante ordigni esplosivi e concernenti materiale nucleare» (artt. 25-30), e il Titolo VII, «Delitti contro

¹⁰³ Per una breve rassegna dei contenuti della legge, cf. G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto vaticano*, 143 ss.; G. RIVETTI, *Stato città del Vaticano*, 174 ss.; I. CORTESI, «Note sul recepimento vaticano», 335 ss.; F. MORONI, *La nuova architettura economico-finanziaria*, 163 ss.; A. SARAIS, «Recenti riforme», 142 ss.

¹⁰⁴ La normativa proposta fa riferimento, rispettivamente, alla *Convenzione contro la discriminazione razziale* cit., alla *Convenzione contro la criminalità organizzata transnazionale* cit. e alla *Convenzione contro la tortura* cit.

¹⁰⁵ Tali disposizioni costituiscono attuazione della *Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo* cit. e dei suoi protocolli aggiuntivi.

¹⁰⁶ Le norme proposte rispecchiano il diritto internazionale consuetudinario, sulla falsariga delle disposizioni dello *Statuto di Roma della Corte penale internazionale*, debitamente adeguate ai principi della tradizione giuridica canonica.

¹⁰⁷ Con cui si dà attuazione alle Convenzioni di Ginevra del 1949 ed ai suoi protocolli aggiuntivi del 1977, mediante fattispecie elaborate anch'esse sulla falsariga delle disposizioni dello *Statuto di Roma della Corte penale internazionale*, che offrono una codificazione in proposito del diritto internazionale consuetudinario.

¹⁰⁸ In ordine a tali delitti e alle prerogative, in materia, del Presidente del Governatorato e del Promotore di Giustizia, in dottrina, cf. G. RIVETTI, *Stato città del Vaticano*, 87 ss.; F. MORONI, *La nuova architettura economico-finanziaria*, 189 ss.

- la sicurezza della navigazione marittima o aerea o contro la sicurezza degli aeroporti o delle piattaforme fisse» (artt. 31-37);
- il Titolo VIII, «Delitti contro le persone che godono di una protezione internazionale» (artt. 38-40)¹⁰⁹;
 - il Titolo IX, «Delitti in materia di sostanze stupefacenti e psicotrope» (artt. 41-45)¹¹⁰;
 - il Titolo X, «Responsabilità amministrativa delle persone giuridiche derivante da reato» (artt. 46-51);
 - il Titolo XI. Disposizioni finali, in cui si disciplina l'estradizione per i reati previsti nella stessa legge (art. 52); le abrogazioni espresse (art. 53); l'entrata in vigore (art. 54).

7.1.1 I «delitti inverosimili»

Nell'elenco della Legge N. VIII *Norme complementari in materia penale* cit. appaiono molteplici fattispecie di reato le cui condotte sono in realtà difficilmente ipotizzabili nel territorio dello SCV. Benché per essi non sembri esagerata la definizione di «delitti inverosimili», non si ritiene tuttavia di condividere l'avviso, espresso da G. Boni, secondo il quale la loro previsione

Si è stimata opportuna sia in un'ottica di empatia ed appoggio a politiche sovranazionali su temi sensibili, sia anche eventualmente quale segnale e, diremmo, memento da lanciare verso l'esterno. In questo senso, infatti, ci sembra vada prevalentemente letta l'introduzione di talune fattispecie incriminatrici che è altamente probabile rimangano lettera morta o che comunque troveranno applicazioni rarissime in Vaticano¹¹¹.

In proposito si può osservare che l'introduzione nel diritto penale vaticano di questi delitti non ha una finalità di mera propaganda o di sostegno morale, né è soltanto richiesta al fine di allineare la Santa Sede e lo SCV agli obblighi assunti con la ratifica delle relative convenzioni

¹⁰⁹ Con cui si recepiscono nel diritto vaticano le disposizioni penali contenute nella *Convenzione delle Nazioni Unite sulla prevenzione e la repressione dei reati contro le persone che godono di una protezione internazionale*, ivi compresi gli agenti diplomatici, conclusa a New York il 14 dicembre 1973, alla quale la Santa Sede ha aderito in data 26 settembre 2012.

¹¹⁰ Questo titolo rielabora, con modifiche anche sensibili, la normativa già introdotta con la Legge N. CXXVII («prima legge antiriciclaggio») cit., al fine di dare una migliore attuazione alla *Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope*, del 20 dicembre 1988, ratificata dalla Santa Sede il 24 gennaio 2012: cf. *supra* § 3, pp. 105 ss.

¹¹¹ G. BONI, *Il diritto penale della Città del Vaticano*, 47.

internazionali. L'introduzione dei «delitti inverosimili» nel diritto penale vaticano risponde infatti ad altre due specifiche esigenze, le quali possono rivelarsi ben più verosimili dei delitti medesimi.

La prima esigenza è quella di consentire la cooperazione giudiziaria internazionale, la quale richiede tra i propri presupposti la ricorrenza della c.d. condizione di doppia punibilità, per soddisfare la quale si richiede che il fatto per il quale si procede da parte dell'autorità giudiziaria richiedente l'assistenza giudiziaria internazionale sia previsto come reato anche nell'ordinamento giuridico dell'autorità giudiziaria richiesta¹¹².

La seconda esigenza, non meno rilevante della precedente, è quella per cui queste fattispecie delittuose sono a loro volta previste al fine della punizione della condotta di finanziamento del terrorismo, la cui norma incriminatrice dell'art. 23, comma 1, Legge N. VIII ult. cit. richiede a sua volta la criminalizzazione di queste fattispecie come «delitti scopo» del finanziamento. Senza la previsione di queste condotte delittuose, quindi, la stessa disposizione relativa al finanziamento del terrorismo (che è una norma cardine del sistema internazionale) resterebbe monca e, quindi, gravemente incompleta nella stessa parte precettiva.

7.1.2 La responsabilità amministrativa delle persone giuridiche derivante da reato

Le disposizioni del Titolo X della Legge N. VIII ult. cit. recano la normativa volta a sanzionare le persone giuridiche in qualche modo coinvolte in attività criminose¹¹³. Essa sostituisce la normativa, decisamente laconica, contenuta nella Legge N. CLXVI cit., che aveva introdotto

¹¹² Cf. *supra* § 5.3, pp. 127-128.

¹¹³ Per qualche cenno in proposito, cf. G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto vaticano*, 145, il quale osserva correttamente che questa disciplina integra e completa quella inizialmente introdotta con l'art. 42 delle Legge N. CCXVII cit., rilevando che «Nell'ultimo intervento del legislatore si è fatto un passo avanti prevedendo, appunto, la responsabilità della persona giuridica "per i reati commessi nel suo interesse o a suo vantaggio" (art. 46 della legge n. VIII). Ciò vale sia per le persone giuridiche di diritto vaticano, sia per quelle di diritto canonico iscritte nel registro vaticano delle persone giuridiche». Per una disamina approfondita di tale disciplina, anche in confronto di quella più sommaria introdotta con la Legge N. CXXVII («prima legge antiriciclaggio») cit., cf. I. CORTESI, «Note sul recepimento vaticano», 339 ss., nonché, 341-342, con specifico riferimento alla clausola di esclusione della responsabilità nei confronti delle «autorità pubbliche», ai sensi dell'art. 46, ultimo comma.

Per ulteriori riferimenti, cf. G. RIVETTI, *Stato città del Vaticano*, 126 ss.; F. MORONI, *La nuova architettura economico-finanziaria*, 231 ss., ove anche osservazioni comparative con la normativa italiana, 234 ss.; R. ZANNOTTI, «La normativa antiriciclaggio», 95 ss.

l'art. 42 *bis* nel testo della Legge N. CXXVII («prima legge antiriciclaggio») cit., la quale risultava quanto meno di difficile applicazione pratica, nella totale assenza di disposizioni di carattere processuale.

La disciplina di cui alla Legge N. VIII *Norme complementari in materia penale* cit. è stata modellata sulla falsariga della normativa italiana¹¹⁴, con le opportune semplificazioni ed adattamenti richiesti dall'ordinamento vaticano. La scelta del legislatore vaticano è stata dunque nel senso di escludere la configurazione di una vera e propria «responsabilità penale» delle persone giuridiche, adottata anche in altri ordinamenti continentali europei, per delineare una responsabilità di natura amministrativa, sia pure conseguente alla commissione di un reato e dunque come effetto diretto di esso¹¹⁵. La natura amministrativa della responsabilità determina la sottoposizione dell'ente a sanzioni di natura parimenti amministrativa. Tra i punti di maggior rilevanza della relativa disciplina si possono segnalare i seguenti:

- la persona giuridica è responsabile soltanto in presenza di determinate circostanze indicate all'art. 46;
- tale regime di responsabilità non è applicabile alle autorità pubbliche (art. 46, comma 6);
- le sanzioni cui incorre la persona giuridica sono sanzioni solo amministrative e non propriamente penali (art. 47);
- la competenza a conoscere e decidere di tale responsabilità spetta al giudice penale, fatti salvi i diritti di partecipazione della persona giuridica al processo penale (art. 50)¹¹⁶.

7.2 La Legge N. IX del 2013

La Legge N. IX *Norme recanti modifiche al codice penale e al codice di procedura penale* cit., recante le modifiche al codice penale e di procedura penale è articolata in tre titoli. Il «Titolo I. Modifiche al codice penale», reca in sintesi¹¹⁷:

¹¹⁴ In particolare il decreto legislativo del 8 giugno 2001, n. 231, recante «Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300».

¹¹⁵ Per un ulteriore approfondimento sul tema si rinvia a quanto si dirà *infra* Cap. IV, § 4.4.3, pp. 204 ss.

¹¹⁶ Sulla estensione della giurisdizione degli organi vaticani anche in relazione a tale ipotesi di responsabilità, cf. *supra* § 5.4.2, p. 129.

¹¹⁷ Per una breve rassegna dei contenuti della legge, cf. F. MORONI, *La nuova architettura economico-finanziaria*, 174 ss.; G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto vaticano*, 143 ss.; G. RIVETTI, *Stato città del Vaticano*, 184 ss.; in proposito, cf. G. BONI,

- l’aggiornamento delle norme sulla giurisdizione degli organi giudiziari (artt. da 1 a 5), in recepimento dei più recenti parametri internazionali ed in continuità con la tradizione normativa italiana;
- l’aggiornamento della disciplina della confisca con l’aggiunta della disciplina del «blocco preventivo» dei beni (art. 8, il c.d. «freezing» delle convenzioni internazionali) e della tutela dei terzi in buona fede (art. 9)¹¹⁸;
- l’introduzione della fattispecie del delitto di divulgazione di notizie e documenti (art. 10);
- la riformulazione o l’introduzione di delitti previsti dalle diverse convenzioni internazionali, quali: la riduzione in schiavitù (art. 11); il sequestro di persona (art. 12); l’associazione criminale (art. 25); la corruzione nel settore privato (art. 28);
- l’aggiornamento dello statuto penale dei dipendenti pubblici¹¹⁹, in linea con le previsioni contenute nella *Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione* cit.¹²⁰, mediante la modifica delle norme concernenti i reati di: peculato (art. 13); concussione per costrizione (art. 14); concussione per induzione (art. 15); corruzione impropria (art. 16); corruzione propria (art. 17); pene per il corruttore e istigazione (art. 18); abuso d’ufficio (art. 19); traffico di influenze (art. 20); frode negli appalti pubblici (art. 26);
- l’aggiornamento della nozione di pubblico ufficiale (art. 21)¹²¹;
- l’introduzione di nuove fattispecie criminose concernenti delitti contro l’amministrazione della giustizia, quali: frode processuale (art. 22); induzione alla falsità in giudizio (art. 23); intralcio alla giustizia (art. 24)¹²²;

Il diritto penale della Città del Vaticano, 46-47, la quale osserva che con tale legge «si è mantenuto un ‘contatto testuale’ con i codici penali recepiti – cercando altresì di scongiurare, nei ‘trapianti’, i sempre possibili rischi di “rigetto” –, disciplinando in maniera più ordinata le nuove figure di reato la cui espressa previsione si è rivelata indilazionabile o comunque si è stimata opportuna sia in un’ottica di empatia ed appoggio a politiche sovranazionali su temi sensibili, sia anche quale segnale e, diremmo, memento da lanciare verso l’esterno».

¹¹⁸ Misure richieste in particolare dalla *Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale*, conclusa a New York il 15 novembre 2000 e dalle raccomandazioni del GAFI/FATF.

In dottrina, sul tema specifico, cf. R. ZANNOTTI, «La normativa antiriciclaggio», 92-93.

¹¹⁹ La modifica è stata rilevata da G. RIVETTI, *Stato città del Vaticano*, 187-188, nota 165.

¹²⁰ Su cui v. *supra* § 5.2.5 nota 67, p. 117.

¹²¹ In ordine alla quale cf. *supra* § 5.2.5, pp. 116 ss.

¹²² Richiesti dalla *Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione* cit., e

- la riformulazione del delitto di circonvensione di persone incapaci (art. 27);
- la modifica di alcune delle norme incriminatrici già introdotte con la Legge N. CXXVII («prima legge antiriciclaggio») cit. (come modificata dalla Legge N. CLXVI cit.), quali: la ricettazione (art. 29); il riciclaggio e l'auto-riciclaggio (art. 30)¹²³;
- l'abolizione della pena dell'ergastolo, che è sostituita con la pena della reclusione da 30 a 35 anni¹²⁴.

Il «Titolo II. Modifiche al codice di procedura penale», introduce le seguenti innovazioni:

- la previsione della possibilità di adottare misure di protezione dei testimoni e delle vittime (art. 33)¹²⁵;
- l'enunciazione del principio del giusto processo entro un termine ragionevole e della presunzione di innocenza dell'imputato (art. 35)¹²⁶;

dalla *Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale* cit.

¹²³ Si tratta per lo più di ritocchi adottati per effetto delle raccomandazioni emerse dal comitato Moneyval con il *Mutual Evaluation Report* del 4 luglio 2012.

In dottrina, per una disamina dettagliata della legislazione vaticana in tema di riciclaggio, cf. R. ZANNOTTI, «La normativa antiriciclaggio», 82 ss.; G. RIVETTI, *Stato città del Vaticano*, 41 ss.; ID., «Le ragioni giuridiche e ontologiche», 377 ss.; F. MORONI, *La nuova architettura economico-finanziaria*, 197 ss.; COSTANTINO-M. FABRIS, «Legami inter-ordinamentali recenti», 395 ss.; con particolare riferimento alle differenze e ai profili di continuità tra legislazione italiana e legislazione vaticana, cf. F. SGUBBI – D. FONDAROLI – A. ASTROLOGO – G. SILVESTRI, «La legislazione antiriciclaggio», 18 ss.; A. MANZELLI, «La disciplina antiriciclaggio», 24 ss.

¹²⁴ Questa misura è stata una scelta autonoma del legislatore vaticano e slegata da motivi di recepimento degli standard internazionali di attuazione delle convenzioni internazionali.

¹²⁵ Misura richiesta dalla *Convenzione contro la criminalità organizzata transnazionale* cit.

¹²⁶ L'art. 35 Legge N. IX *Norme recanti modifiche al codice penale e al codice di procedura penale* cit. ha lo scopo di rendere espliciti questi principi che potevano comunque considerarsi già vigenti nell'ordinamento giuridico vaticano. Esso è titolato «Giusto processo e presunzione di innocenza» e aggiunge l'art. 350 *bis* c.p. del seguente tenore:

«Ogni imputato ha diritto ad un giudizio da svolgersi secondo le norme del presente codice ed entro un termine ragionevole, tenuto conto della complessità del caso, nonché degli accertamenti da compiere e delle prove da acquisire.

Ogni imputato è presunto innocente sino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente accertata».

In dottrina, per una disamina del «giusto processo» nello Stato della Città del Vaticano, anche alla luce di tale innovazione normativa, cf. G. BONI, *Il diritto penale della Città del Vaticano*, 107 ss.; G. RIVETTI, *Stato città del Vaticano*, 188 ss.

- l'aggiornamento della normativa relativa alla cooperazione giudiziaria internazionale, alla luce della prassi e dei parametri internazionali più recenti¹²⁷;
- l'aggiornamento di altre disposizioni collegate alla cooperazione giudiziaria internazionale, in particolare: la detenzione provvisoria (art. 43); i diritti dello straniero o apolide (art. 44); i limiti all'estradizione (art. 45).

Il «Titolo III. Disposizioni finali» concerne l'estradizione (art. 52), le abrogazioni espresse (art. 53) e l'entrata in vigore (art. 54).

7.3 *Necessità di una riforma della legislazione penale?*

Come già visto in precedenza¹²⁸, il telaio giuridico del diritto penale vaticano è costituito dal codice penale italiano del 1889 e dal codice di procedura penale italiano del 1913, entrambi appartenenti ad un'epoca e pensati per una società profondamente mutata nel corso del XX° secolo. L'impatto di queste normative più recenti, particolarmente di quelle in materia penale, ha fatto avvertire da più parti¹²⁹ l'esigenza di un ammodernamento complessivo del diritto penale sostanziale e processuale vigente nello SCV. D'altronde, è la stessa Legge N. LXXI *sulle fonti del diritto*, del 1° ottobre 2008, a recare la riserva di una «nuova definizione del sistema penale» (art. 7, che recepisce il codice penale italiano) e di una «nuova disciplina del rito» (art. 8, che recepisce il codice di procedura penale italiano)¹³⁰.

L'opportunità di un superamento di una legislazione troppo risalente ha fatto ipotizzare, quindi, la redazione di un codice penale vaticano

¹²⁷ Questa disciplina risponde ad una richiesta espressa del Comitato Moneyval: cf. COMMITTEE OF EXPERTS ON THE EVALUATION OF ANTI-MONEY LAUNDERING MEASURES AND THE FINANCING OF TERRORISM (MONEYVAL), *Mutual Evaluation Report*, 13, §§ 37-42.

¹²⁸ Cf. Cap. II, § 2.3.2, pp. 67 ss.

¹²⁹ Circa la necessità di una riforma della legislazione penale, sia sostanziale che processuale, cf. R. ZANNOTTI, «La normativa antiriciclaggio», 100 ss., e spec. 102, ove afferma che «La normativa antiriciclaggio e, in generale, le innovazioni introdotte nel sistema, si sono innestate su una struttura tecnicamente apprezzabile, ma ormai obsoleta».

¹³⁰ Secondo R. ZANNOTTI, «La normativa antiriciclaggio», 103, le nuove figure criminali introdotte nella recente legislazione vaticana «... orientano quindi verso la necessità di una riscrittura del codice penale e di quello di rito, in occasione della quale potrebbe effettuarsi nel contempo una robusta potatura di previsioni obsolete e non più attuali, un innesto di nuove fattispecie adeguate al mutare della società (anche quella vaticana) e della criminalità (ad esempio, il reato di usura) ...».

ovvero il più semplice aggiornamento del rinvio a quello italiano attualmente vigente¹³¹.

A nostro avviso, occorre distinguere la legislazione penale sostanziale da quella processuale. Sotto quest'ultimo aspetto sono molteplici le esigenze di un adeguamento normativo che sono emerse, in modo particolare, nel corso degli ultimi anni, come complemento necessario delle modifiche penali sostanziali indicate nel corso del presente lavoro. Basti pensare alla disciplina del procedimento preliminare al processo vero e proprio, comprensiva di tutta la materia delle indagini preliminari, della tutela dell'indagato e delle misure cautelari reali e personali. Anche la stessa disciplina del giudizio, bisognosa di dare reale effettività ai principi del contraddittorio e del giusto processo¹³², nonché la disciplina dei mezzi di impugnazione, sono tutti aspetti sui quali le distanze tra il codice di procedura penale vaticano (risalente a quello italiano del 1913) e quelli vigenti negli ordinamenti contemporanei sono diventate oggettivamente troppo marcate e sempre più macroscopiche.

Discorso diverso può invece farsi a proposito della legislazione penale sostanziale¹³³, il cui aggiornamento operato con la legislazione più recente, anche se ha spezzato l'organicità e la centralità del codice, appare tuttavia sufficiente e adeguato alla realtà dello SCV. D'altronde, se altre modifiche saranno da introdursi, il che appare molto verosimile stante l'aggiornamento pressoché continuo della stessa legislazione sovranazionale di riferimento, queste potranno ulteriormente plasmare anche istituti dello stesso codice penale¹³⁴.

¹³¹ Un deciso scetticismo nei confronti di queste soluzioni è espresso da G. BONI, *Il diritto penale della Città del Vaticano*, 30 ss., nonché 40, ove osserva che «siamo dell'idea che non sia per nulla impellente la necessità di accingersi a tale impresa codificatoria, tutt'altro: un sano realismo e una sapiente pragmaticità hanno sempre consigliato la parsimonia e la sobrietà, per così dire, della legiferazione vaticana ...». Nello stesso senso, cf. P.A. BONNET, «Lo spirito del diritto penale vaticano», 54, secondo il quale «Si tratta peraltro di strade non facilmente percorribili».

¹³² Le cui affermazioni introdotte con l'art. 35 della Legge N. IX *Norme recanti modifiche al codice penale e al codice di procedura penale* cit., introduttivo dell'art. 350 c.p.p., non possono ovviamente considerarsi sufficienti, necessitando di un'attuazione normativa specifica.

¹³³ In proposito si condivide quanto osservato da P.A. BONNET, «Lo spirito del diritto penale vaticano», 55, il quale, nel commentare le recenti normative di cui alle Leggi NN. VIII *Norme complementari in materia penale* cit. e IX cit., ha rilevato che «Si è così percorsa una strada diversa che, senza abbandonare la primarietà del codice Zanardelli, lo rafforzasse attraverso nuovi interventi normativi volti, anche positivamente, ad aggiornarlo e a meglio improntarlo a una prospettiva valoriale cattolica».

¹³⁴ Come avvenuto, ad esempio, a proposito della disciplina della confisca,

8. La riforma economico-finanziaria del 2013: cenni generali

Come si è detto *supra*¹³⁵, l'intervento normativo del 2013 è stato effettuato in due fasi, corrispondenti ai diversi blocchi di materie nelle quali sia il legislatore canonico che quello vaticano sono intervenuti. Alla riforma in materia penale ha fatto quindi seguito, comunque dopo poco tempo, la riforma economico-finanziaria la quale è stata a sua volta realizzata in due date: l'8 agosto 2013 è stato adottato il M.p. *La promozione* «per la prevenzione ed il contrasto del riciclaggio, del finanziamento del terrorismo e della proliferazione di armi di distruzione di massa» nonché, nello stesso giorno, il Presidente del Governatorato ha adottato il Decreto N. XI il cui contenuto sarà successivamente confermato con la Legge N. XVIII («seconda legge antiriciclaggio») cit.¹³⁶

In questo modo il processo legislativo iniziato sul finire dell'anno 2010 ha ricevuto una sistemazione più definita e stabile e gli strumenti iniziali della riforma (il M.p. *La Sede Apostolica*, del 30 dicembre 2010, e la Legge N. CXXVII «prima legge antiriciclaggio» cit.) sono stati quasi interamente abrogati e sostituiti dagli atti normativi intervenuti nel corso del 2013.

8.1 Il M.p. *La promozione*, in dettaglio

Il *motu proprio* in esame si articola in quattro «articoli»¹³⁷, il primo dei quali stabilisce che

profondamente rinnovata attraverso la sostituzione dell'art. 36 c.p., ad opera dell'art. 9 della Legge N. IX *Norme recanti modifiche al codice penale e al codice di procedura penale* cit.

¹³⁵ Cf. § 4, p. 107.

¹³⁶ Con lo strumento della decretazione d'urgenza ai sensi dell'art. 7, comma 2, della *Legge Fondamentale* cit. a tenore del quale «In casi di urgente necessità, egli [Il Presidente del Governatorato, n.d.a.] può emanare disposizioni aventi forza di legge, le quali tuttavia perdono efficacia se non sono confermate dalla Commissione entro novanta giorni».

¹³⁷ In dottrina, sui contenuti complessivi di questa riforma, anche in riferimento alla Legge N. XVIII («seconda legge antiriciclaggio») cit., cf. A. SARAIS, «Recenti riforme», 146 ss.; G. RIVETTI, «Le ragioni giuridiche e ontologiche», 374 ss.; ID., *Stato città del Vaticano*, 53 ss., il quale definisce quella introdotta con la Legge N. XVIII ult. cit. «una seconda riforma, con la quale viene sostituito integralmente l'originario impianto della citata legge n. CXXVII»; I. CORTESI, «La formazione di un ordinamento finanziario», 401 ss.; ID., «Note sul recepimento vaticano», 298 ss.; D. DURISOTTO, «Euro e Stato Città del Vaticano», 1 ss.; A. SARAIS, «Recenti riforme del diritto vaticano», 146 ss.; E. BANI, «La regolazione prudenziale», 151 ss.; R. ZANNOTTI, «La normativa antiriciclaggio», 81 ss.; F. MORONI, *La nuova architettura economico-finanziaria*, 78 ss.

I Dicasteri della Curia Romana e gli altri organismi ed enti dipendenti dalla Santa Sede, nonché le organizzazioni senza scopo di lucro aventi personalità giuridica canonica e sede nello Stato della Città del Vaticano sono tenuti ad osservare le leggi dello Stato della Città del Vaticano in materia di:

- a) misure per la prevenzione ed il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo;
- b) misure contro i soggetti che minacciano la pace e la sicurezza internazionale;
- c) vigilanza prudenziale degli enti che svolgono professionalmente un'attività di natura finanziaria.

Con tale disposizione le leggi nelle materie sopra indicate vengono «canonizzate» ed applicate ai soggetti di diritto canonico indicati nella prima parte dell'articolo. La canonizzazione in esame gravita su due poli: quello soggettivo, degli enti di diritto canonico obbligati al rispetto della legislazione vaticana, e quello oggettivo, delle materie attraverso le quali vengono individuate le leggi vaticane oggetto di rinvio.

8.1.1 Il polo «soggettivo» del *motu proprio*

Per quanto concerne anzitutto l'aspetto soggettivo della canonizzazione, il rinvio opera in riferimento a tre possibili sotto-categorie:

- a) i «Dicasteri della Curia Romana»;
- b) «gli altri organismi ed enti dipendenti dalla Santa Sede»;
- c) «le organizzazioni senza scopo di lucro aventi personalità giuridica canonica e sede nello Stato della Città del Vaticano».

Per quanto concerne la categoria di cui alla lettera b), riferita alle entità soggettive «satelliti» della Curia Romana, è interessante verificare come l'espressione scelta («gli altri organismi ed enti dipendenti dalla Santa Sede») sia quasi del tutto coincidente con quella che appare nelle lettere a) e c) del M.p. *La Sede Apostolica* del 2010, laddove si menzionano gli «Organismi ed Enti dipendenti dalla Santa Sede»¹³⁸.

¹³⁸ È da precisare comunque che il riferimento del M.p. *La Sede Apostolica* è ristretto solo a quelli che «svolgono le attività di cui all'art. 2» della Legge N. CXXVII («prima legge antiriciclaggio») cit. mentre quello del M.p. *La promozione* ha un carattere più ampio, che supera i confini degli enti che svolgono attività di natura finanziaria.

Questa definizione è parzialmente diversa da quella adottata, solo pochi giorni prima, dal M.p. *Ai nostri tempi* ed è rispetto ad essa indipendente, posto che diversi sono gli effetti giuridici delle due categorie di enti. Nel M.p. *Ai nostri tempi* si era fatto riferimento agli «enti direttamente dipendenti dalla Santa Sede ed iscritti nel registro delle persone giuridiche canoniche tenuto presso il Governatorato dello Stato della Città del Vaticano». La «diretta dipendenza» dell'ente dalla Santa Sede, da un lato, e l'iscrizione nel registro,

La vera novità consiste però nell'individuazione della categoria delle «organizzazioni senza scopo di lucro», le quali saranno sottoposte alla legislazione vaticana nelle materie indicate se «aventi personalità giuridica canonica e sede nello Stato della Città del Vaticano». La considerazione di tale categoria soggettiva nel *motu proprio* in materia economica e finanziaria è dipesa, una volta ancora, da indicazioni emerse nel contesto internazionale e, in particolare, nel corso dei lavori condotti dalla Santa Sede nel Comitato Moneyval, il cui rapporto del 4 luglio 2012 aveva rilevato una deficienza rispetto all'adeguamento alla raccomandazione n. 8 del *Groupe d'action financière* (FATF/GAFI), relativa alle *Non-Profit Organizations*, ed in relazione alla quale la Santa Sede e lo SCV avevano ricevuto una valutazione negativa (*Non-compliant*) da parte del suddetto Comitato¹³⁹.

La disposizione del *motu proprio* suppone questa categoria, senza però definirla. La sua definizione viene infatti rimessa alla legge vaticana, che viene al tempo stesso assunta come oggetto della canonizzazione¹⁴⁰. In particolare, la disposizione di riferimento è quella dell'art. 1 n. 13 della Legge N. XVIII («seconda legge antiriciclaggio») cit.¹⁴¹ a tenore della quale

dall'altro, sono gli elementi attraverso i quali il *motu proprio* ha inteso attribuire alla categoria contorni più definiti e delimitati, per soddisfare le esigenze di tassatività connesse all'attribuzione di una responsabilità penale per gli operatori addetti a tali enti: in proposito cf. *supra* § 5.2.6, pp. 119 ss.

¹³⁹ In particolare, nel COMMITTEE OF EXPERTS ON THE EVALUATION OF ANTI-MONEY LAUNDERING MEASURES AND THE FINANCING OF TERRORISM (MONEYVAL), *Mutual Evaluation Report*, 176, §§ 998 e 999, si legge che:

«998. There are a number of organizations that are registered within the VCS that fall within the FATF definition of «non-profit organizations». Most of these organizations do not fall within the scope of the AML Law and do not appear to be subject to AML/CFT supervision or regulation. No formal review of the adequacy of domestic laws and regulations, as the international standard requires, has been undertaken. Although individual foundations may be subject to constitutions that require financial transparency there are no overarching provisions covering this high risk sector requiring this, nor are there any specific record keeping requirements.

999. The HS/VCS authorities should undertake a review the adequacy of domestic laws and regulations that relate to all NPOs located within VCS and conduct an assessment of the sector's potential vulnerabilities to terrorist activities».

¹⁴⁰ Questa fattispecie assume quindi rilievo come ipotesi di integrazione del diritto canonico ad opera di una disposizione di diritto vaticano, secondo quella linea di «sinergia» cui si è fatto cenno a proposito del M.p. *La Sede Apostolica* (cf. *supra* § 2.3, pp. 99 ss.).

¹⁴¹ Tale disposizione era stata anticipata dal corrispondente art. 1 n. 13 Decreto N. XI cit., di seguito poi confermato con la Legge N. XVIII («seconda legge

Ai fini della presente legge, si intende per: «Organizzazioni senza scopo di lucro»: associazioni o fondazioni che hanno come attività prevalente la raccolta o distribuzione di fondi per scopi caritativi, religiosi, culturali, educativi, sociali o umanitari.

Le condizioni in presenza delle quali a dette organizzazioni si applicheranno le leggi vaticane sono quindi due: la prima è quella di avere personalità giuridica canonica. Non vengono menzionate quelle aventi personalità giuridica vaticana in quanto ad esse la relativa disciplina si applica *naturaliter*, senza bisogno della canonizzazione operata dal *motu proprio*, che viene invece richiesta per le persone giuridiche canoniche dalle ragioni di autonomia del diritto canonico rispetto al diritto vaticano già esaminate *supra* a partire dal M.p. *La Sede Apostolica*¹⁴². Va da sé che analoga applicazione ricorrerà anche a quelle aventi natura mista, ovvero dotate sia di personalità giuridica canonica che vaticana, che sono poi la maggior parte delle persone giuridiche presenti nello SCV.

La seconda condizione è poi quella di avere sede nello SCV. Tale limitazione è del tutto opportuna, se non addirittura necessaria al fine di non confondere i piani di intervento della riforma in esame. In

antiriciclaggio») cit. In questo modo la disposizione canonica del *motu proprio* ha avuto sin dall'inizio una corrispondente norma di legge vaticana che le fornisce il necessario complemento normativo.

Nella Legge N. XVIII ult. cit. è da segnalare la disposizione di cui all'art. 5, comma 2, che stabilisce un obbligo di conservazione della documentazione contabile per 10 anni. Tale disposizione è stata introdotta per soddisfare un'esigenza degli standard FATF/GAFI che stabiliscono comunque un obbligo di conservazione per un periodo di soli 5 anni.

¹⁴² Il rapporto Moneyval ha anche richiesto per le *Non Profit Organisations* una disciplina di carattere generale che al momento della sua adozione non risultava essere stata ancora adottata dallo SCV. La disciplina contenuta nella Legge N. CLXXXVII *sulla disciplina delle attività di volontariato*, del 22 maggio 1992, *AAS Suppl.* 63 (1992) 21-24, è infatti riferita alle sole «Organizzazioni di volontariato» e non copriva quindi per intero il settore. Secondo il rapporto Moneyval infatti, sempre sulla falsariga dei criteri dettati dal FATF/GAFI, «The term non-profit organisation or NPO refers to a legal entity or organisation that primarily engages in raising or disbursing funds for purposes such as charitable, religious, cultural, educational, social or fraternal purposes, or for the carrying out of other types of «good works»: cf. COMMITTEE OF EXPERTS ON THE EVALUATION OF ANTI-MONEY LAUNDERING MEASURES AND THE FINANCING OF TERRORISM (MONEYVAL), *Mutual Evaluation Report*, 174, § 977. Una disciplina di carattere generale in materia è intervenuta solo di recente, con la Legge N. CCXI *in materia di registrazione e di vigilanza degli enti senza scopo di lucro*, del 22 novembre 2017, su cui v. *infra* § 8.1.2, pp. 149-150.

assenza di una tale limitazione, infatti, la disciplina di cui al *motu proprio* avrebbe avuto l'effetto di canonizzare le leggi vaticane a livello universale, in termini di leggi canoniche generali, cosicché ogni organizzazione senza scopo di lucro (da quelle diocesane a quelle internazionali, ovunque costituite, purché dotate di personalità giuridica canonica) sarebbe stata obbligata al rispetto delle relative norme. Non è questo lo scopo delle riforme che stiamo esaminando (né di quella economico finanziaria, né di quella penale esaminata poc'anzi). Il loro scopo è, come già osservato, quello di consentire l'adeguamento ai parametri internazionali in materia di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo in relazione alla Santa Sede e allo SCV. Occorre pertanto tenere ben distinto il piano della Santa Sede da quello della Chiesa universale. Con la sottoscrizione degli impegni internazionali la Santa Sede si è obbligata al rispetto dei suddetti parametri non a livello di Chiesa universale, ma come soggetto di diritto internazionale ed in relazione all'ambito di sovranità territoriale da essa esercitato nel perimetro dello SCV. Il che è a dire, in buona sostanza, che le norme introdotte con il presente *motu proprio* (al pari di quelle introdotte con i precedenti M.p. *La Sede Apostolica* e M.p. *Ai nostri tempi*) non sono da considerare quali leggi «universali»¹⁴³, bensì leggi canoniche «particolari»¹⁴⁴.

Qualora invece l'organizzazione senza scopo di lucro avesse la propria sede al di fuori del territorio dello SCV essa sarebbe dunque estranea all'ambito di applicazione sia delle leggi vaticane che del presente *motu proprio*, benché comunque soggette al diritto canonico generale. Una tale delimitazione, d'altronde, non determina alcuna sottrazione di queste persone giuridiche canoniche all'applicazione delle normative in materia, poiché le stesse saranno invece da considerare soggette alle normative dettate dagli Stati nel cui territorio esse sono costituite o si trovano ad operare¹⁴⁵.

Alla luce di quanto ora esposto si può quindi esaminare il caso di quelle organizzazioni senza scopo di lucro aventi personalità giuridica

¹⁴³ Can. 12 CIC.

¹⁴⁴ Determinato dalle «leggi fatte per un territorio peculiare»: can. 12 §3 CIC. In proposito, per la stessa notazione in riferimento al M.p. *Ai nostri tempi*, cf. *supra* § 5.1, pp. 108 ss.

¹⁴⁵ Sovente si verifica in materia un concorso di normative. Le organizzazioni caritative, infatti, sono tenute al rispetto sia delle normative degli Stati in cui hanno sede, sia delle normative degli Stati in cui operano, mediante la raccolta o la destinazione dei fondi.

canonica e sede in una zona extraterritoriale indicata dal Trattato del Laterano. Esse, poiché aventi sede nel territorio italiano¹⁴⁶, saranno da considerare soggette alla legislazione italiana in materia e non anche alla legislazione vaticana. Se poi una di esse avesse ricevuto anche la personalità giuridica vaticana, allora alla legislazione italiana si sovrapporrà anche quella vaticana, in concorso con la prima e senza che la sottoposizione dell'ente alla legislazione vaticana comporti un'esenzione dal rispetto della legislazione italiana, applicabile *ratione loci*.

8.1.2 Legge N. CCXI in materia di registrazione e di vigilanza degli enti senza scopo di lucro, del 22 novembre 2017

Al fine di dare attuazione a questa sezione del M.p. *La promozione* cit., di recente è stata approvata la Legge N. CCXI *in materia di registrazione e di vigilanza degli enti senza scopo di lucro*, del 22 novembre 2017¹⁴⁷, che recepisce gli standard internazionali in materia e disciplina in modo uniforme le «associazioni o fondazioni che hanno come attività prevalente la raccolta e/o la distribuzione di fondi o altre risorse economiche per scopi caritativi, religiosi, culturali, educativi, sociali o umanitari» (art. 1 n. 3), con esclusione di quelli «annoverati nell'elenco allegato allo Statuto del Consiglio per l'Economia»¹⁴⁸, nonché di quelli «che svolgono professionalmente attività di natura finanziaria» (art. 2, comma 2)¹⁴⁹.

Con tale legge si stabiliscono obblighi di iscrizione di tali enti in un apposito registro presso il competente Ufficio del Governatorato, nel quale devono essere depositati, entro un termine di trenta giorni, gli atti tassativamente indicati all'art. 4, comma 2¹⁵⁰. La legge stabilisce inoltre le misure contabili «adeguate per garantire che tutti i fondi o altre risorse economiche siano registrati e utilizzati in maniera coerente alle finalità

¹⁴⁶ Cf. art. 15, 1° alinea, TL.

¹⁴⁷ *AAS Suppl.* 88 (2018) 181-188.

¹⁴⁸ In ordine ai quali cf. *infra* § 13, pp. 168 ss.

¹⁴⁹ Viene in questo modo esonerato dall'ambito di applicazione della nuova legge l'Istituto per le Opere di Religione (I.O.R.), in quanto già sottoposto alla molto più articolata e complessa disciplina della Legge N. XVIII («seconda legge anticiclaggio») cit., nonché di tutta la regolamentazione in materia di vigilanza prudenziale, di cui ai regolamenti di attuazione di competenza dell'Autorità di Informazione Finanziaria (su cui cf. *infra* § 8.2, pp. 153 ss.).

¹⁵⁰ Si tratta, in particolare: dell'atto costitutivo; dello statuto, se adottato con atto separato; dell'autorizzazione della Segreteria di Stato all'iscrizione; degli atti di modifica dell'atto costitutivo, dello statuto e gli altri elementi indicati dalla legge; degli atti di nomina di consiglieri, amministratori, rappresentanti legali, fiduciari, curatori, e ogni altro responsabile dell'ente, con l'indicazione dei loro dati identificativi.

proprie dell'ente» (art. 5, comma 1)¹⁵¹, per un periodo non inferiore a cinque anni (art. 5, comma 3), con obbligo di presentazione alla Sezione per gli Affari Generali della Segreteria di Stato del bilancio preventivo e di quello consuntivo (art. 5, comma 4)¹⁵².

Tra i contenuti principali di questa legge sono inoltre da menzionare gli obblighi di registrazione e di conservazione concernenti «i documenti e le informazioni relative alle proprie transazioni finanziarie, quali fatture, contratti e estratti dei conti bancari, necessari a dimostrare che le risorse sono state utilizzate in modo corrispondente alle finalità proprie dell'ente» (art. 6, comma 1); nonché i dati identificativi delle persone elencate nell'art. 6, comma 2 (quali associati, membri degli organi di governo, volontari, donatori, etc.).

8.1.3 Il polo «oggettivo» del *motu proprio*

Con la menzione, necessariamente sommaria, dei contenuti della Legge N. CCXI *in materia di registrazione e di vigilanza degli enti senza scopo di lucro* cit., siamo passati ad esaminare il secondo polo (quello oggettivo) dell'operazione di canonizzazione del M.p. *La Promozione* cit. Le materie che le individuano, elencate nell'art. 1 del *motu proprio*, sono tutte connesse tra di loro perché concernenti la materia economico-finanziaria, benché distinte. Nella disciplina legislativa vaticana esse sono state unificate nel contesto legislativo della Legge N. XVIII («seconda legge antiriciclaggio») cit.¹⁵³, come già prima d'altronde le stesse materie (ad eccezione di quella della «vigilanza prudenziale») potevano considerarsi riassunte nelle diverse disposizioni della Legge N. CXXVII («prima legge antiriciclaggio») cit.

In linea generale si può osservare che un possibile limite della scelta tecnica di procedere con l'elencazione delle materie «canonizzate» (nel senso che le relative leggi vaticane saranno automaticamente vigenti nell'ordinamento canonico) consiste nella delimitazione dei confini di queste «materie» e della conseguente canonizzazione. Se la definizione

¹⁵¹ Esse sono: il libro giornale; il libro degli inventari; il bilancio preventivo; il bilancio consuntivo.

¹⁵² Alla stessa Sezione per gli Affari Generali della Segreteria di Stato l'art. 8 attribuisce una specifica funzione di vigilanza «al fine di garantire il corretto funzionamento e l'idoneità al perseguimento della finalità sociale indicata».

¹⁵³ Ed ancor prima nel Decreto N. XI cit. che l'ha preceduta e di cui la Legge N. XVIII («seconda legge antiriciclaggio») cit. costituisce conferma ai sensi dell'art. 7, comma 2, della *Legge Fondamentale dello Stato della Città del Vaticano*, del 26 novembre 2000, cit..

delle materie può considerarsi piuttosto evidente per alcune di esse – è il caso, ad esempio, delle materie di cui alla lett. a) del *motu proprio* –, non è tuttavia da escludere un margine di incertezza per altre – come nel caso delle materie di cui alle lettere b e c) del *motu proprio*¹⁵⁴.

Al fine di colmare eventuali dubbi in proposito ed in assenza di una definizione dettagliata da parte del legislatore canonico, sembra che debba farsi riferimento alla definizione delle materie secondo le disposizioni offerte dalle stesse leggi vaticane. In una parola, il rinvio del *motu proprio* sembra doversi considerare come un rinvio alla legge vaticana non solo per quanto concerne la disciplina delle materie elencate, ma anche per quanto concerne la definizione delle materie stesse¹⁵⁵. Ne conseguirà pertanto che, stante la genericità dello strumento canonico di riferimento, spetterà in ultima analisi alla stessa legge vaticana determinare quale sia l'effettivo ambito di estensione della canonizzazione e, quindi, quali obblighi graveranno per effetto delle misure di cui alle leggi nelle materie indicate all'articolo 1 del *motu proprio*¹⁵⁶.

Il rinvio che l'articolo 1 del *motu proprio* fa a «le leggi dello Stato della Città del Vaticano» deve infine essere inteso come un rinvio alle leggi in senso lato e non in senso stretto. Ovvero, il rinvio opererà non solo in relazione agli atti legislativi, ma anche in relazione agli eventuali atti normativi regolamentari posti in essere in relazione alle materie ivi indicate. La presente notazione non richiede alcuna forzatura del dato letterale, ma consegue al fatto che le norme regolamentari nello SCV hanno comunque fondamento in una norma di legge che autorizza gli organi competenti ad adottare una fonte regolamentare. In questo modo l'adempimento degli obblighi posti dalla norma regolamentare implica sempre e comunque anche l'osservanza della norma legislativa che è presupposta dal regolamento e di cui costituisce al tempo stesso attuazione e completamento. Tale osservazione diventa molto attuale particolarmente nella materia della c.d. vigilanza

¹⁵⁴ Cf. *supra* l'elenco del § 8.1, pp. 144 ss.

¹⁵⁵ Questo è quanto accade, limpidamente, in relazione alla materia di cui alla lett. c), laddove è la legge vaticana a definire gli «enti che svolgono professionalmente un'attività di natura finanziaria», mediante la definizione delle «Attività di natura finanziaria», nonché della «Attività svolta professionalmente», ex art. 1 nn. 1 e 2 Legge N. XVIII («seconda legge antiriciclaggio») cit.

Anche in questo caso viene in evidenza una fattispecie di «sinergia» tra diritto canonico e diritto vaticano, nel senso di integrazione del primo ad opera del secondo: cf. *supra* § 2.3, pp. 99 ss., e § 8.1.1, nota 138, p. 145.

¹⁵⁶ Il che, a dire il vero, costituisce davvero una peculiarità che forse dimostra una volta ancora l'assoluta specificità ed irripetibilità dell'intreccio normativo tra ordinamento canonico e vaticano.

prudenziale, in relazione alla quale il legislatore vaticano ha optato per una sostanziale delegificazione della materia¹⁵⁷. Il rinvio alle leggi vaticane nelle suddette materie, pertanto, sarà da considerare inclusivo anche del rinvio ai regolamenti intervenuti nell'ambito delle stesse materie.

8.1.4 La tecnica normativa del *motu proprio*

L'aspetto più interessante e degno di nota per il tema che più direttamente occupa il presente lavoro consiste nella tecnica normativa utilizzata dal legislatore canonico nell'operazione di canonizzazione in esame. Il rinvio al quale assistiamo, infatti, è un rinvio realizzato mediante l'indicazione delle materie in relazione alle quali le norme legislative vaticane riceveranno effetto nell'ambito canonico della Santa Sede in senso lato. Questa tecnica segna una netta differenza rispetto alle modalità del rinvio adottate nei precedenti M.p. *La Sede Apostolica* e M.p. *Ai nostri tempi*. In questi, infatti, il rinvio alla legislazione vaticana era «nominativo», in quanto l'oggetto del rinvio era determinato con l'indicazione puntuale delle leggi vaticane «canonizzate»: La Legge N. CXXVII («prima legge antiriciclaggio») cit., nel M.p. *La Sede Apostolica*; la Legge N. VIII *Norme complementari in materia penale* cit. e la Legge N. IX *Norme recanti modifiche al codice penale e al codice di procedura penale* cit. nel M.p. *Ai nostri tempi*. Sebbene il riferimento alla Legge N. CXXVII («prima legge antiriciclaggio») cit. fosse esteso anche alle «sue future modificazioni» – talché esso non potesse considerarsi come un rinvio «fisso», bensì «mobile» – lo stesso richiedeva comunque la modifica esplicita della stessa Legge N. CXXVII ult. cit., al fine di rientrare nell'orbita della canonizzazione¹⁵⁸.

Il M.p. *La promozione* abbandona invece questa tecnica, in sé farraginosa e limitativa per materie suscettibili di continue e frequenti rivisitazioni, per adottare la tecnica di un rinvio non più nominativo ma in relazione a materie determinate. In conseguenza di ciò ogni norma adottata dallo SCV nell'ambito di quelle materie sarà automaticamente applicabile alle realtà di diritto canonico indicate nella prima parte dell'art. I del *motu proprio*, senza necessità di un nuovo intervento normativo del legislatore canonico. L'ordinamento canonico si è quindi dotato, *in parte qua*, di un

¹⁵⁷ Come si vedrà *infra* § 8.2, pp. 153 ss.

¹⁵⁸ Sono queste le ragioni che hanno determinato, al momento dell'operazione di aggiornamento della Legge N. CXXVII («prima legge antiriciclaggio») cit. ad opera della Legge N. CLXVI cit., la complessa ed articolata rifusione della prima attraverso la seconda: cf. quanto già osservato *supra* § 3, p. 105 ss. Con specifico riferimento alle modifiche operate da questa legge, in dottrina, cf. F. SGUBBI – D. FONDAROLI – A. ASTROLOGO – G. SILVESTRI, «La legislazione antiriciclaggio», 3 ss.

meccanismo di adeguamento automatico mediante un rinvio mobile, o anche detto «formale» o «non recettizio», che consente un aggiornamento continuo, beninteso nei limiti in cui le norme vaticane saranno suscettibili di essere annoverate nell'ambito delle materie oggetto di rinvio.

8.2 *La vigilanza prudenziale*

Con l'articolo 2 il M.p. *La promozione* stabilisce che

L'Autorità di Informazione Finanziaria esercita la funzione di vigilanza prudenziale degli enti che svolgono professionalmente un'attività di natura finanziaria.

Con questa disposizione viene introdotta nell'ordinamento della Santa Sede la funzione c.d. della «vigilanza prudenziale», la cui espressione traduce il concetto di «*prudential supervision*» introdotto a partire dagli anni '80 negli atti del Comitato di Basilea e di corrente impiego nei documenti internazionali in tema di vigilanza bancaria¹⁵⁹.

La suddetta funzione è basata sull'assunto che il conformarsi a un certo standard di capitale e a certi coefficienti di bilancio può diminuire il rischio e i costi della insolvenza da parte delle istituzioni finanziarie in genere e bancarie in particolare. Tale funzione, che si sostanzia nell'attribuzione ad un'entità pubblica di poteri sia di controllo che di regolazione, viene realizzata di regola attraverso interventi sul patrimonio di vigilanza, sul coefficiente di solvibilità (per il rischio di credito), sui requisiti patrimoniali, sui rischi di mercato e sulla vigilanza consolidata. Altri strumenti ancora sono dati da interventi sui limiti sulle partecipazioni delle banche e dei gruppi bancari e sugli investimenti in immobili, oltre che dai sistemi di controllo interni e, inoltre, dalla centrale dei rischi¹⁶⁰.

¹⁵⁹ La definizione che ne dà il COMMITTEE OF EXPERTS ON THE EVALUATION OF ANTI-MONEY LAUNDERING MEASURES AND THE FINANCING OF TERRORISM (MONEY-VAL), *Mutual Evaluation Report*, 240, è abbastanza sintetica: «The supervision and regulation of financial institutions where the supervising authority seeks to ensure that the customers are protected by the institution in question being financially sound».

In dottrina, per un'esposizione ampia e aggiornata della vigilanza prudenziale nell'ordinamento finanziario vaticano, cf. I. CORTESI, «Note sul recepimento vaticano», 298 ss.; per altri riferimenti, ma con meno approfondimenti, cf. F. RICCIARDI CELSI, «L'Autorità di Informazione Finanziaria», 239 ss.; F. MORONI, *La nuova architettura economico-finanziaria*, 111 ss.

¹⁶⁰ L'elenco di tutti questi strumenti e poteri è contenuto nell'art. 65 della Legge N. XVIII («seconda legge antiriciclaggio») cit., titolato «Vigilanza e regolamentazione prudenziale».

Anche questa innovazione risponde ad una richiesta elaborata dal comitato Moneyval ed esplicitata nel *Progress Report* del 2012, ove si legge che

Si raccomanda fortemente che l'IOR sia anche vigilato da un supervisore prudenziale nel prossimo futuro. Anche se non formalmente richiesto, il fatto che l'IOR non sia vigilato in modo indipendente pone ampi rischi di stabilità per il piccolo settore finanziario della Santa Sede/SCV. In aggiunta ciò richiederebbe che l'IOR adotti ulteriori misure di regolazione e supervisione che sono rilevanti per l'antiriciclaggio¹⁶¹.

L'attribuzione all'AIF di questa funzione ha implicato inoltre la successiva modifica dello Statuto di tale Autorità, intervenuta con il M.p. *Mediante*, del 15 Novembre 2013, e che, oltre che tenere conto dell'ampliamento delle funzioni demandate all'AIF, opera anche sensibili ritocchi della sua struttura e delle sue competenze, riflessi anch'esse delle indicazioni emerse nel corso del processo di valutazione condotto in seno al comitato Moneyval¹⁶².

Come già evidenziato incidentalmente, la scelta del legislatore vaticano in materia è stata quella di realizzare una sostanziale delegificazione della disciplina in materia, posto che negli artt. 52 e ss. della Legge N. XVIII («seconda legge antiriciclaggio») cit. si assiste ad un pressoché sistematico rinvio alla normativa stabilita in proposito dai regolamenti di competenza

¹⁶¹ Cf. COMMITTEE OF EXPERTS ON THE EVALUATION OF ANTI-MONEY LAUNDERING MEASURES AND THE FINANCING OF TERRORISM (MONEYVAL), *Mutual Evaluation Report*, § 866, 156. La traduzione nel testo è propria. Nel testo originale si legge che: «*It is therefore strongly recommended that IOR is also supervised by a prudential supervisor in the near future. Even if this is not formally required, it poses large risks to the stability of the small financial sector of HS/VCS if IOR is not independently supervised. In addition it would require IOR to implement additional regulatory and supervisory measures which are relevant for AML.*».

¹⁶² È da sottolineare che l'introduzione dell'istituto della vigilanza prudenziale non era richiesta obbligatoriamente da parte della Convenzione monetaria del 2009. Essa è stata quindi decisa spontaneamente da parte della Santa Sede, accogliendo il suggerimento del Comitato Moneyval. In dottrina, nello stesso senso, cf. I. CORTESI, «Note sul recepimento vaticano», 311, secondo cui: «Sorprende come l'introduzione della disciplina prudenziale vaticana non sia stata formalmente disposta da nessuna Decisione della Commissione Europea, né da uno specifico accordo con l'UE, come invece è accaduto, ad esempio, per il Principato di Monaco. ... In altre parole, la Santa Sede ha deciso autonomamente in base al recepimento di tale disciplina senza giungere ad un accordo formale con l'UE. Varie motivazioni hanno spinto, probabilmente, al recepimento di tale normativa anche in assenza di un obbligo formale, tra le quali, plausibilmente, le indicazioni ricevute a livello internazionale (Moneyval, Banca d'Italia) ed i meccanismi sanzionatori propri della soft law che altrimenti si sarebbero attivati».

dell'Autorità di Informazione Finanziaria¹⁶³. È proprio in ragione di tale motivo, d'altronde, che l'art. 64 della Legge N. XVIII («seconda legge antiriciclaggio») cit. stabilisce, con una disposizione del tutto eccezionale, che questi regolamenti siano sottoposti «alla considerazione del Sommo Pontefice, secondo le modalità di cui all'articolo 4, comma 3, della Legge fondamentale dello Stato della Città del Vaticano, del 26 novembre 2000»; stabilendo cioè per essi un procedimento normativo corrispondente a quello previsto per l'approvazione delle leggi da parte della Pontificia Commissione per lo SCV.

Sebbene il potere normativo dell'AIF in materia sia quindi notevolmente ampio, esso tuttavia deve osservare i confini della materia come desumibili dal combinato disposto dell'articolo 2 del M.p. *La promozione* cit. e dal complesso delle disposizioni legislative contenute nella Legge N. XVIII ult. cit. In particolare, ciò che viene attribuita all'AIF dall'art. 2 cit. è la funzione di «vigilanza prudenziale degli enti che svolgono professionalmente un'attività di natura finanziaria». Consegue a ciò che tanto il contenuto oggettivo della funzione (la «vigilanza prudenziale»), quanto l'ambito soggettivo di essa – cioè degli enti ad essa sottoposti – sono riservate alla legge vaticana, laddove il riferimento alla «legge» deve in questo caso essere inteso in senso stretto e non in senso lato. Ovvero, posto che qui si tratta di definire il contenuto fondamentale della funzione e il suo perimetro soggettivo, questi aspetti devono essere stabiliti da una fonte vaticana di rango primario – una legge, cioè, adottata dalla Pontificia Commissione per lo SCV oppure, ovviamente, direttamente dal Sommo Pontefice –, mentre (e soltanto) gli altri aspetti della materia, quelli cioè di ulteriore definizione del contenuto della funzione, possono essere rimessi dal legislatore vaticano a fonti di grado subordinato e quindi legittimamente delegificati¹⁶⁴.

Questi criteri sembrano infatti trovare corrispondenza nelle previsioni della Legge N. XVIII ult. cit., la quale stabilisce sia le materie per le quali l'AIF è chiamata a individuare una disciplina di dettaglio ulteriore¹⁶⁵ sia

¹⁶³ Ai regolamenti dell'AIF rinviano, in particolare, le disposizioni di cui agli artt. 54-63 della Legge N. XVIII («seconda legge antiriciclaggio») cit. In ordine alla peculiarità di queste fonti di diritto vaticano cf. *supra* Cap. II, § 2.5.2, pp. 81 ss. In dottrina, in argomento, cf. I. CORTESI, «Note sul recepimento vaticano», 314 ss.

¹⁶⁴ In proposito sembra quindi potersi parlare di una vera e propria «riserva di legge» in materia, sia pure di portata «relativa» e non «assoluta».

¹⁶⁵ Queste materie sono quelle di cui agli artt. 54-63 della Legge N. XVIII («seconda legge antiriciclaggio») cit.

Anche il Rapporto Moneyval aveva indicato in linea di massima tali contenuti: cf. COMMITTEE OF EXPERTS ON THE EVALUATION OF ANTI-MONEY LAUNDERING MEASURES

i requisiti in base ai quali è possibile individuare il perimetro soggettivo degli enti sottoposti alla funzione di regolamentazione e vigilanza prudenziale¹⁶⁶.

Da queste notazioni discendono conseguenze di grande rilievo pratico nella definizione dell'ambito rimesso alla potestà regolamentare dell'AIF. Non sarà infatti consentito all'AIF di dettare una disciplina che riguardi enti ulteriori rispetto a quelli «che svolgono professionalmente un'attività di natura finanziaria», né dettare norme che stabiliscono obblighi diversi ed ulteriori rispetto a quelli segnatamente indicati nelle materie di cui agli artt. 54 e ss. della Legge N. XVIII ult. cit.

8.3 *L'estensione della giurisdizione*

Dopo avere previsto anzitutto la canonizzazione delle materie espressamente indicate e avere istituito la funzione di vigilanza prudenziale, attribuendola all'AIF, il M.p. *La promozione* cit. prosegue con lo stabilire l'estensione della giurisdizione con la disposizione di cui all'articolo 3, ove si legge che

I competenti organi giudiziari dello Stato della Città del Vaticano esercitano la giurisdizione nelle materie sopra indicate anche nei confronti dei Dicasteri e degli altri organismi ed enti dipendenti dalla Santa Sede, nonché delle organizzazioni senza scopo di lucro aventi personalità giuridica canonica e sede nello Stato della Città del Vaticano.

Si tratta com'è evidente della estensione della giurisdizione, che corrisponde alla canonizzazione di cui all'articolo 1 del *motu proprio*, a completamento del sistema. Il parallelismo con la canonizzazione di cui all'articolo 1 è resa evidente sia dal riferimento «oggettivo» alle «materie sopra indicate», sia dal riferimento «soggettivo» ai Dicasteri, agli «altri organismi ed enti dipendenti dalla Santa Sede» ed alle «organizzazioni

AND THE FINANCING OF TERRORISM (MONEYVAL), *Mutual Evaluation Report*, § 867, 157, ove si afferma che: «From an AML perspective prudential supervision on IOR would lead to regulatory and supervisory measures that are also relevant to money laundering such as:

- (i) licensing and structure;
- (ii) risk management processes to identify, measure, monitor and control material risks;
- (iii) ongoing supervision; and
- (iv) global consolidated supervision when required by the Core Principles».

¹⁶⁶ I quali sono i requisiti delle «Attività di natura finanziaria», nonché della «Attività svolta professionalmente», come definiti nell'art. 1 nn. 1 e 2 Legge N. XVIII («seconda legge antiriciclaggio») cit. In ordine a tali categorie cf. anche quanto osservato *infra* § 10, nota 179, p. 161.

senza scopo di lucro aventi personalità giuridica canonica e sede nello Stato della Città del Vaticano».

In riferimento alla delega di giurisdizione di cui al M.p. *La Sede Apostolica* del 30 dicembre 2010, la delega di cui al presente *motu proprio* è ben più ampia. Quella infatti era limitata solo alla materia penale¹⁶⁷ mentre questa ha un oggetto molto più esteso, considerato che le controversie che sono ipotizzabili nelle materie canonizzate all'articolo 1 possono essere sia di natura amministrativa (come impugnazione di atti o di sanzioni amministrative) che di natura civile (come quelle inerenti al risarcimento del danno).

Dal punto di vista soggettivo la delega di giurisdizione è più ampia perché annovera tra i soggetti passivi del potere giurisdizionale degli organi giudiziari dello SCV anche «organizzazioni senza scopo di lucro aventi personalità giuridica canonica e sede nello Stato della Città del Vaticano». Per quelle aventi anche o esclusivamente la personalità giuridica civile vaticana, infatti, il potere giurisdizionale dei giudici vaticani sussiste *natura-liter* e non abbisogna di estensione alcuna. Per le persone giuridiche canoniche non aventi sede nello SCV, invece, vale quanto detto a proposito del corrispondente articolo 1 del *motu proprio*, ovvero esse sono da considerare soggette alla giurisdizione dei giudici dello Stato in cui hanno sede¹⁶⁸.

Per gli stessi motivi evidenziati *supra*¹⁶⁹, così come sarà ipotizzabile un concorso di legislazione nelle materie per le quali opera il rinvio legislativo, in queste stesse materie e nei confronti degli stessi enti interessati dalla canonizzazione del *motu proprio* sarà anche ipotizzabile un corrispondente concorso di giurisdizione tra gli organi giudiziari dei diversi Stati le cui legislazioni risultino contestualmente applicabili. In definitiva, al concorso di legislazioni corrisponde un concorso di giurisdizioni, ciascuna finalizzata a verificare il rispetto della normativa di riferimento.

8.4 *Il Comitato di Sicurezza Finanziaria (Co.Si.Fi.)*

Con la disposizione di chiusura dell'art. 4 il M.p. *La promozione* cit. dispone l'istituzione del Comitato di Sicurezza Finanziaria (Co.Si.Fi.)¹⁷⁰.

¹⁶⁷ Cf. *supra* § 2.3, pp. 99 ss.

¹⁶⁸ La giurisdizione sarà dunque individuabile *ratione loci*, al pari della legislazione loro applicabile: cf. *supra* § 8.1.1, pp. 145 ss. L'art. 3 del presente *motu proprio* dunque, così come l'art. 1, costituiscono *in partis quibus* applicazione di principi di carattere generale.

¹⁶⁹ Cf. § 8.1.1, pp. 145 ss.

¹⁷⁰ L'art. 4 così recita: «È istituito il Comitato di Sicurezza Finanziaria con il fine di coordinare le Autorità competenti della Santa Sede e dello Stato della Città del Vaticano

Anche l'istituzione del Co.Si.Fi. risponde ad una richiesta contenuta nel rapporto Moneyval¹⁷¹ nonché, ancor più direttamente, allo standard stabilito dal FATF/GAFI¹⁷² (cui il Comitato Moneyval fa riferimento).

Esso è interamente composto da membri di diritto individuati *ratione muneris*, i quali rappresentano i diversi organi ed enti della Santa Sede e dello SCV che hanno competenza in materia di sicurezza in senso stretto e in materia finanziaria.

Per quanto concerne le funzioni da esso svolte, il predetto Comitato è chiamato a coordinare le politiche e le misure interne, nonché ad approvare la valutazione generale dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo (disciplinata dall'art. 9 della Legge N. XVIII «seconda legge antiriciclaggio» cit.), la quale è lo strumento base ed essenziale per l'attuazione della normativa antiriciclaggio da parte dei soggetti a ciò obbligati.

in materia di prevenzione e di contrasto del riciclaggio, del finanziamento del terrorismo e della proliferazione di armi di distruzione di massa. Esso è disciplinato dallo Statuto unito alla presente Lettera Apostolica». In ordine a tale organismo, cf. F. MORONI, *La nuova architettura economico-finanziaria*, 194 ss.; G. RIVETTI, *Stato città del Vaticano*, 89-90.

¹⁷¹ Tra le raccomandazioni conclusive del COMMITTEE OF EXPERTS ON THE EVALUATION OF ANTI-MONEY LAUNDERING MEASURES AND THE FINANCING OF TERRORISM (MONEYVAL), *Mutual Evaluation Report*, 207, si legge infatti: «Consider developing a joint committee to review and evaluate the effectiveness of the AML/CFT system». In un passaggio precedente lo stesso *Mutual Evaluation Report* aveva infatti rilevato che «To date, no formal mechanism has been established to enable competent authorities to cooperate and coordinate their actions in the AML/CFT sphere. Furthermore, there has been no collective review of the AML/CFT system and its performance which would have set the basis for future developments and implementation of policies and activities to combat money laundering and terrorist financing. The impact of the implementation of the new role of the Secretariat of State as a coordinating body remains to be seen, due to the novelty of the provision»: § 1010, 179.

¹⁷² Lo standard internazionale cui si è attenuto il legislatore vaticano è quindi quello offerto dal FATF/GAFI, R.2 (2012), ove si legge che «National cooperation and coordination: Countries should have national AML/CFT policies, informed by the risks identified, which should be regularly reviewed, and should designate an authority or have a coordination or other mechanism that is responsible for such policies. Countries should ensure that policy-makers, the financial intelligence unit (FIU), law enforcement authorities, supervisors and other relevant competent authorities, at the policymaking and operational levels, have effective mechanisms in place which enable them to cooperate, and, where appropriate, coordinate domestically with each other concerning the development and implementation of policies and activities to combat money laundering, terrorist financing and the financing of proliferation of weapons of mass destruction».

Ciò che merita di essere segnalato è la composizione «promiscua» del Comitato, nel quale sono previsti, come membri di diritto, sia rappresentanti della Santa Sede¹⁷³, che rappresentanti dello SCV¹⁷⁴, oltre al Direttore dell'Autorità di Informazione Finanziaria, che ne completa la composizione. Questa composizione «mista» (che permette forse di considerare il Co.Si.Fi. come un vero e proprio «organo misto») è un'ulteriore manifestazione dello stretto collegamento (meglio sarebbe dire «intreccio») tra diritto canonico e diritto vaticano che appare da considerare del tutto eccezionale, in quanto dettata dall'esigenza di una cabina di regia unitaria tra Santa Sede e SCV nella materia *de qua*¹⁷⁵.

9. Il superamento dell'intervento normativo del 2010

Con l'intervento normativo del 2013 si giunge quindi ad un perfezionamento ed al tempo stesso ad un superamento degli strumenti normativi del 2010. Ciò sia a livello di leggi canoniche che di leggi vaticane. Il M.p. *Ai nostri tempi* e il M.p. *La promozione* infatti cancellano la maggior parte delle disposizioni del M.p. *La Sede Apostolica*, il quale subisce un'abrogazione tacita delle disposizioni divenute incompatibili (perché sostituite) con i contenuti delle leggi canoniche successive. In particolare:

- la lettera a) del M.p. *La Sede Apostolica* risulta quasi totalmente superata per effetto dell'ampia abrogazione della Legge N. CXXXVII («prima legge antiriciclaggio») cit. cui faceva riferimento;
- la lettera d) dello stesso *motu proprio* risulta invece abrogata dal M.p. *Ai nostri tempi*, che disciplina *ex novo* la materia della delega di giurisdizione in materia penale, in relazione alle fattispecie delittuose inizialmente introdotte con la Legge N. CXXXVII ult. cit.

Del M.p. *La Sede Apostolica* restano invece in vigore le disposizioni concernenti l'istituzione dell'AIF (lettera b), mentre la stessa estensione delle funzioni dell'AIF nei confronti dei Dicasteri e degli organismi ed

¹⁷³ L'Assessore per gli Affari Generali della Segreteria di Stato, che lo presiede, il Sotto-Segretario per i Rapporti con gli Stati e il Segretario della Prefettura per gli Affari Economici (da intendersi sostituito dal Revisore Generale).

¹⁷⁴ Il Vice-Segretario Generale del Governatorato, il Promotore di Giustizia presso il Tribunale dello Stato della Città del Vaticano e il Direttore dei Servizi di Sicurezza e di Protezione Civile del Governatorato.

¹⁷⁵ Osservazioni specifiche a proposito di tale commistione tra diritto canonico e diritto vaticano saranno svolte nel capitolo conclusivo del presente lavoro.

enti «satellitari» della Curia Romana (lettera c) sembrerebbe da considerare anch'essa superata per effetto della canonizzazione delle leggi vaticane, ai sensi dell'articolo 1 del M.p. *La promozione*, tra le quali vi sono quelle che disciplinano le funzioni dell'AIF.

La Legge N. CXXVII ult. cit., inoltre, è stata ampiamente abrogata a seguito delle disposizioni della Legge N. VIII *Norme complementari in materia penale* cit., della Legge N. IX *Norme recanti modifiche al codice penale e al codice di procedura penale* cit. e dal Decreto N. XI cit., di seguito confermato dalla Legge N. XVIII («seconda legge antiriciclaggio») cit.

Dell'intervento iniziale del 2010, quindi, residuano le leggi in materia monetaria, le quali costituiscono una materia separata da quella esaminata in questo capitolo e da essa autonoma¹⁷⁶. Queste leggi, proprio in virtù del loro contenuto squisitamente tecnico, non hanno risentito del processo di adeguamento agli standard internazionali, se non limitatamente ad alcuni profili accessori¹⁷⁷.

10. La Legge N. XVIII del 2013

L'ultimo tassello della riforma economico-finanziaria, ma solo in ordine di tempo, è costituito dalla Legge N. XVIII, *recante norme in materia di trasparenza, vigilanza ed informazione finanziaria*, dell'8 ottobre 2013, la quale conferma il Decreto N. XI, dell'8 agosto 2013¹⁷⁸ e riproduce larga parte dei contenuti della Legge N. CXXVII («prima legge antiriciclaggio») cit., perfezionandoli ed espandendoli.

Con uno sforzo di estrema sintesi è possibile affermare che la legge assomma in sé cinque settori normativi tra di loro distinguibili nei

¹⁷⁶ L'aggiornamento della legislazione in materia ha richiesto la sostituzione della Legge N. CXXX cit., con la successiva Legge N. LXIV *recante norme in materia monetaria per l'anno 2014*, del 16 dicembre 2014, *AAS Suppl.* 85 (2014) 616-626. Tale sostituzione della normativa è dipesa dall'aggiornamento della normativa comunitaria che ciclicamente conosce provvedimenti di «rifusione» che realizzano una riscrittura *ex novo* di queste normative.

¹⁷⁷ È il caso della previsione in materia di sanzioni di natura amministrativa, sia per le persone fisiche che per le persone giuridiche: in proposito, *amplius*, cf. § 12, pp. 164 ss.

¹⁷⁸ Adottato ai sensi dell'art. 7, comma 2, della *Legge Fondamentale dello Stato della Città del Vaticano*, del 26 novembre 2000, cit. Per completezza si fa presente che la Legge N. XVIII («seconda legge antiriciclaggio») cit. è stata modificata, per via di piccoli ritocchi, dalla Legge N. CCXLVII *recante modifiche alla Legge N. XVIII in materia di trasparenza, vigilanza ed informazione finanziaria, dell'8 ottobre 2013*, del 19 giugno 2018, *AAS Suppl.* 89 (2018) 89-101. Tale modifica è stata operata al fine di adeguare la legislazione vaticana alla Direttiva (UE) 2015/849 (c.d. «IV Direttiva Antiriciclaggio»).

termini che seguono:

- il complesso delle «Misure di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo» (disciplinate nel «Titolo II») ¹⁷⁹;
- la vigilanza prudenziale, le cui disposizioni sono contenute nel «Titolo III. Vigilanza e regolamentazione prudenziale degli enti che svolgono professionalmente un'attività di natura finanziaria» ¹⁸⁰;

¹⁷⁹ Tra i possibili soggetti interessati dall'ambito di applicazione di queste misure sono da considerare in particolare «le persone fisiche o giuridiche che svolgono professionalmente una o più attività di natura finanziaria» (art. 2, lett. a), la cui individuazione è definita ai sensi dell'art. 1 nn. 1 e 2: in proposito si può rinviare alle osservazioni formulate alla nota 141, p. 146, e alla nota 166, p. 156.

Inizialmente l'art. 30, comma 3, della Legge N. CXXVII ult. cit. (come modificata dalla Legge N. CLXVI cit.) aveva espressamente previsto l'esenzione dagli obblighi di adeguata verifica della clientela «se la controparte è un'Autorità pubblica». Nella successiva disciplina della Legge N. XVIII («seconda legge antiriciclaggio») cit., più in linea con i parametri internazionali, questa esenzione non è stata conservata e, quindi, anche le «autorità pubbliche» sono ora da considerare soggette alle misure di adeguata verifica in quanto clienti di enti «che svolgono professionalmente una o più attività di natura finanziaria».

Ovviamente, le «autorità pubbliche» che, all'atto della valutazione dei rischi, siano ritenute presentare un basso rischio di riciclaggio potranno essere ammesse alle misure «semplificate» di adeguata verifica di cui all'art. 24 della Legge N. XVIII ult. cit.

In dottrina, per una dettagliata disamina delle norme in tema di adeguata verifica dei soggetti interessati da rilevanti operazioni economiche, nonché degli obblighi di segnalazione di operazioni sospette, cf. G. RIVETTI, *Stato città del Vaticano*, 67 ss.; F. MORONI, *La nuova architettura economico-finanziaria*, 99 ss.; in ordine allo stesso tema, ma con riferimento alla normativa introdotta con la Legge N. CLXVI cit., dunque ad uno stato anteriore alla Legge N. XVIII ult. cit., cf. F. SGUBBI – D. FONDAROLI – A. ASTROLOGO – G. SILVESTRI, «La legislazione antiriciclaggio», 18 ss.; COSTANTINO-M. FABRIS, «Legami inter-ordinamentali recenti», 396 ss.

¹⁸⁰ Sulla vigilanza prudenziale può farsi rinvio a quanto già osservato *supra* § 8.2, pp. 153 ss.

In questa sede si deve osservare che il riferimento agli «enti che svolgono professionalmente una o più attività di natura finanziaria», per i quali valgono le definizioni dell'art. 1, nn. 1 e 2, della Legge N. XVIII («seconda legge antiriciclaggio») cit., consegue all'impostazione data alla materia a partire dalle disposizioni della Legge N. CXXVII («prima legge antiriciclaggio») cit. Con tale espressione infatti si è voluto fare gravitare l'applicazione della disciplina sull'attività svolta dall'ente più che sulla natura dell'ente stesso. Si è cioè partiti dall'assunto che nello SCV e nella Santa Sede non esistono istituzioni finanziarie in senso stretto ma solamente enti che possono (*inter alia*) svolgere attività di natura finanziaria. Per tale motivo l'applicazione della disciplina relativa a tali attività avverrà nella misura in cui lo svolgimento dell'attività sia «attuale»; talché nel momento in cui essa cessi verrà anche meno *ipso iure* l'applicazione di essa.

- le disposizioni che riguardano le altre funzioni dell'AIF, quali principalmente quelle di: «vigilanza e regolamentazione per la prevenzione e il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo» (artt. 46-47); «informazione finanziaria» (artt. 48-51); «collaborazione e scambio di informazioni da parte dell'autorità di informazione finanziaria a livello interno e internazionale» (artt. 69-70)¹⁸¹;
- le Misure contro i soggetti che minacciano la pace e la sicurezza internazionali (inserite organicamente al «Titolo VI»)¹⁸²;
- la disciplina del «Trasporto transfrontaliero di denaro contante» (di cui al «Titolo VII»).

11. Il M.p. *Mediante*, del 15 novembre 2013

In conseguenza dei mutamenti intervenuti nelle funzioni dell'AIF (per effetto del M.p. *La promozione* cit. e della Legge N. CXXVII «prima legge antiriciclaggio» cit.), nonché al fine di dare corso anche a rilievi formulati in ordine alla sua struttura da parte del Comitato Moneyval, con il M.p. *Mediante*, del 15 novembre 2013, è stato approvato il nuovo statuto dell'AIF, che ha sostituito quello adottato con il M.p. *La Sede Apostolica* del 30 dicembre 2010¹⁸³. I cambiamenti principali sono consistiti:

- nella eliminazione dei riferimenti alla Legge N. CXXVII ult. cit., oramai non più attuali in conseguenza della totale abrogazione delle disposizioni economico-finanziarie di interesse dell'AIF;
- una più chiara indicazione delle funzioni di spettanza dell'Autorità, con l'aggiunta della vigilanza prudenziale attribuita all'AIF da parte del M.p. *La promozione* cit.¹⁸⁴;

¹⁸¹ Queste norme di legge vaticana continuano la peculiarità di questa Istituzione collegata con la Curia Romana la quale, nonostante tale natura, risulta però disciplinata per quanto concerne le sue funzioni dalla legislazione vaticana. Tale peculiarità è stata anche accentuata per effetto dell'approvazione del nuovo Statuto dell'AIF intervenuto con il M.p. *Mediante*, del 15 novembre 2013 (su cui v. *infra* § 11, pp. 162 ss.), il quale ha attribuito all'AIF la sola personalità giuridica canonica, mentre il precedente Statuto allegato al M.p. *La Sede Apostolica* ne affermava sia la personalità giuridica canonica che quella civile vaticana.

Su questo «intreccio» tra diritto canonico e diritto vaticano vedi quanto già osservato *supra* § 2.3, pp. 99 ss.

¹⁸² In dottrina, per riferimenti, cf. G. RIVETTI, *Stato città del Vaticano*, 87 ss.; F. MORONI, *La nuova architettura economico-finanziaria*, 189 ss.

¹⁸³ Sui contenuti di tale riforma, in dottrina, cf. F. RICCIARDI CELSI, «L'Autorità d'Informazione Finanziaria», 235 ss.; F. MORONI, *La nuova architettura economico-finanziaria*, 89 ss.

¹⁸⁴ In ordine alla quale cf. *supra* § 8.2, pp. 153 ss.

- l’inserimento del Direttore nell’elenco degli organi dell’Autorità¹⁸⁵;
- la divisione dell’Autorità in due uffici, competenti rispettivamente «per la vigilanza e la regolamentazione», l’uno, e «per l’informazione finanziaria», l’altro¹⁸⁶;
- una modifica del riparto di competenze tra gli organi, con un rafforzamento delle competenze del Direttore rispetto a quelle del Presidente¹⁸⁷.

Per il resto vengono confermati, anche nella nuova configurazione statutaria:

- la natura di «Istituzione collegata con la Santa Sede» a norma degli articoli 186 e seguenti della Cost. Ap. *Pastor bonus*;
- il riconoscimento come persona giuridica canonica pubblica (mentre non si fa più menzione della concorrente «personalità giuridica civile vaticana»¹⁸⁸, che deve conseguentemente considerarsi cessata¹⁸⁹);
- la sede legale nello SCV.

¹⁸⁵ Nel precedente statuto, invece, gli organi erano soltanto il Presidente ed il Consiglio direttivo (art. 3 § 1), mentre l’art. 3 § 2 stabiliva di seguito che «Fanno parte dell’Autorità il Direttore e il personale addetto».

¹⁸⁶ Come richiesto dai valutatori del comitato Moneyval in riferimento alla raccomandazione FATF/GAFI n. 30: cf. COMMITTEE OF EXPERTS ON THE EVALUATION OF ANTI-MONEY LAUNDERING MEASURES AND THE FINANCING OF TERRORISM (MONEYVAL), *Mutual Evaluation Report*, 202, ove si legge che progress «The structure of the FIA does not reflect division between the FIA as Supervisor or the FIA as FIU. There is also no real division in staff for the two different tasks».

¹⁸⁷ L’art. 4 § 2 dello Statuto precedente stabiliva infatti che «Il Presidente sorveglia l’andamento dell’Autorità promuovendone il regolare ed efficace funzionamento», adesso invece l’art. 6 § 2 lett. a) del nuovo Statuto stabilisce che «Il Direttore ... dirige, organizza e controlla l’attività dell’Autorità», mentre ai sensi dell’art. 4 § 3 del nuovo Statuto il Presidente «presiede il Consiglio direttivo», «ha la rappresentanza legale dell’Autorità» ed «il potere di firma».

¹⁸⁸ Attribuitale invece dall’art. 1 § 3 dello Statuto precedente.

¹⁸⁹ In questo senso, valorizzando la mancata specificazione nel nuovo Statuto della (concorrente) personalità giuridica civile vaticana, cf. F. RICCIARDI CELSI, «L’Autorità d’Informazione Finanziaria», 249-250, il quale osserva che «Nel caso dell’AIF ... la qualifica di persona giuridica civile vaticana 26 nulla aggiungerebbe alla sua capacità di agire, mentre la sottoporrebbe necessariamente alla giurisdizione vaticana. Invece, l’attribuzione della sola qualità di persona giuridica canonica comporterebbe la conseguente esclusione dalla giurisdizione vaticana, benché si tratti di Istituto ubicato in territorio vaticano, alla stessa stregua di altri enti ed istituti appartenenti all’ordinamento canonico».

In senso contrario, invece, G. DALLA TORRE, «L’extraterritorialità nel Trattato del Laterano», 111, nota 28, secondo cui in mancanza di un’esplicita soppressione la personalità giuridica civile vaticana sarebbe da considerarsi ancora sussistente; in questo senso argomento anche I. CORTESI, «Note sul recepimento vaticano», 314 ss.

12. Legge N. X recante norme generali in materia di sanzioni amministrative, dell'11 luglio 2013

La ricca stagione legislativa dell'anno 2013 annovera anche la Legge N. X cit., concernente la materia delle sanzioni amministrative, la cui esigenza si è fatta avvertire in conseguenza proprio dell'aggiornamento legislativo della Santa Sede e dello SCV e della necessità, richiesta dagli stessi parametri internazionali, di corredare le diverse misure adottate di un sistema sanzionatorio adeguato alle eventuali violazioni degli obblighi di legge¹⁹⁰. Le sanzioni amministrative costituiscono infatti un sistema intermedio di sanzioni, distinto sia da quello privatistico, caratterizzato dalla lesione di un interesse privato e strutturato sul rimedio del risarcimento del danno (per equivalente o in forma specifica), sia da quello penale, caratterizzato dalla lesione di un interesse pubblico (eventualmente concorrente con quello privato) e dalla irrogazione di pene che incidono sul patrimonio o sulla libertà personale del colpevole e che richiedono un procedimento di applicazione con garanzie particolari (il c.d. processo penale).

Con l'illecito amministrativo si perseguono quindi violazioni lesive di interessi pubblici (al pari delle sanzioni penali), ma giudicate di gravità inferiore rispetto alle fattispecie di reato. Ciò giustifica, da un lato, l'adozione di una serie di principi comuni alla responsabilità penale (es. principio di legalità, di irretroattività, di imputabilità, etc.) ma, da altro lato, consente sensibili differenze. Diversamente dalla responsabilità penale, infatti, l'applicazione delle sanzioni avviene ad opera di un'autorità amministrativa, all'esito di un procedimento solo amministrativo (e non giurisdizionale) e con un provvedimento sanzionatorio avente natura di atto amministrativo, come tale suscettibile di controllo giudiziario al pari degli altri atti amministrativi.

Nel diritto vaticano la categoria dell'illecito amministrativo non era stata ancora sistematicamente introdotta nonostante qualche episodica menzione, come quella contenuta nell'art. 5 della Legge N. CCXXVII *in materia di modifiche al sistema penale*, del 14 dicembre 1994, in relazione al caso del tutto eccezionale «di fatti accaduti negli immobili che godono dell'immunità prevista dall'art. 15 del Trattato Lateranense».

¹⁹⁰ Questa legge ha ricevuto minore attenzione in dottrina, probabilmente a ragione del fatto che essa non è stata fatta oggetto di estensione anche alla Santa Sede da parte del M.p. *Ai nostri tempi* cit. In argomento, per qualche cenno, cf. J.I. ARRIETA, «Legami inter-ordinamentali recenti», 315-316; F. MORONI, *La nuova architettura economico-finanziaria*, 116 ss.

A tale disposizione, in assenza di una disciplina generale di riferimento, rinviava l'articolo 4 della Legge N. CCCLXXXII *con la quale sono stabiliti divieti di fumo*, del 14 giugno 2002, pur senza menzionare in alcun modo le sanzioni di natura amministrativa.

Più recentemente, la categoria dell'illecito amministrativo è stata considerata, per la prima volta in termini generali, nell'art. 7, comma 4, della Legge N. LXXI cit., a tenore del quale: «Gli illeciti amministrativi e le relative sanzioni sono regolati da apposita legge vaticana». Questa disposizione, tuttavia, era solo programmatica, in quanto rinviava ad una legge generale di futura adozione.

Il recente processo di aggiornamento dell'ordinamento vaticano ha reso infine necessario disciplinare i termini generali di questo illecito, il ricorso al quale si è reso non più procrastinabile in diversi settori, quali principalmente:

- la disciplina monetaria, dove correntemente le fonti comunitarie – da adottarsi a cura dello SCV per effetto della Convenzione Monetaria del 2009 intervenuta con l'Unione Europea – esigono che gli Stati aderenti al sistema euro stabiliscano idonee sanzioni, amministrative o penali, da applicare in caso di violazione della disciplina di volta in volta stabilita. Sovente tali sanzioni sono richieste anche riguardo alle persone giuridiche¹⁹¹;
- la disciplina di contrasto al riciclaggio ed al finanziamento del terrorismo, dove una prima disciplina di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche è stata introdotta con gli artt. 42 e 42 *bis* della Legge N. CXXVII («prima legge antiriciclaggio») cit. (come modificata ad opera della Legge N. CLXVI cit.), i quali sono stati a loro volta sostituiti dall'art. 47 della Legge N. XVIII («seconda legge antiriciclaggio») cit.¹⁹²;
- la disciplina della vigilanza prudenziale, la violazione dei cui obblighi è punita con le sanzioni previste dall'art. 66 della Legge N. XVIII ult. cit.;
- la disciplina della registrazione e della vigilanza sulle persone giuridiche, in relazione alla quale le sanzioni sono stabilite dall'art. 12

¹⁹¹ In proposito, a titolo esemplificativo, si può richiamare la sanzione amministrativa in materia monetaria stabilita dall'art. 5, commi 2, 3 e 4, della Legge N. CXXVIII cit. (come sostituito dall'art. 1 della Legge N. XX *recante norme in materia monetaria per l'anno 2013*, del 13 dicembre 2013).

¹⁹² È singolare che tali disposizioni, introdotte in accoglimento dei suggerimenti formulati dai valutatori del comitato Moneyval, erano in quel momento carenti di una cornice generale di regolamentazione dell'illecito amministrativo.

della Legge N. CCXI *in materia di registrazione e di vigilanza degli enti senza scopo di lucro* cit.

In tutti questi casi ed in altri ancora l'assenza di un sistema di sanzioni amministrative avrebbe implicato il ricorso alla previsione di sanzioni di carattere penale, con gli inconvenienti di risultare in tanti casi eccessiva rispetto alla violazione contestata e di necessitare, al fine della sua applicazione, della celebrazione di un processo penale, ben più impegnativo, oneroso e lungo di un procedimento amministrativo. Esemplare di questo «inconveniente» è la vicenda di cui all'art. 5 della Legge N. CXXVIII («seconda legge antiriciclaggio») cit. che, in assenza di un sistema di sanzioni amministrative, aveva introdotto l'art. 441 *bis* del codice penale e sanzionato come reato (sia pure punito con l'ammenda e quindi contravvenzionale) la distribuzione al pubblico di banconote e di monete a titolo professionale, in violazione degli obblighi di verifica dell'autenticità delle banconote e monete in euro ovvero di ritiro dalla circolazione di quelle sospette di falsità. All'indomani della Legge N. X cit. si è quindi provveduto con – l'art. 1 della Legge N. XX cit. – a sostituire la sanzione penale con la ben più mite «sanzione amministrativa pecuniaria da euro 500 ad euro 5.000».

Con la Legge N. X cit. si è risposto quindi all'esigenza di offrire una base normativa comune alla categoria dell'illecito amministrativo e delle conseguenti sanzioni, introducendo una disciplina generale e di principio, suscettibile di applicazione in tutti i casi in cui l'ordinamento stabilisca una sanzione amministrativa e facendo salva la possibilità del legislatore di prevedere, di volta in volta, norme speciali e derogatorie al quadro generale.

Il contenuto delle disposizioni risulta in molti casi ispirato alla disciplina generale vigente nell'ordinamento giuridico italiano¹⁹³, di volta in volta opportunamente adattate alle norme ed ai principi dello SCV.

Tra gli adattamenti introdotti si segnalano in particolare i seguenti:

- a) è stata espressamente ipotizzata l'estensione della responsabilità amministrativa anche alle persone giuridiche (art. 6, commi 3 e 4, nonché art. 14, comma 6);
- b) la «Presidenza del Governatorato» è stata individuata come l'autorità competente ad irrogare le sanzioni¹⁹⁴, salvo diversa previsione

¹⁹³ In particolare, alla Legge del 24 novembre 1981, n. 689, limitatamente al Capo I «Le sanzioni amministrative», Sezione I «Principi generali» e Sezione II «Applicazione».

¹⁹⁴ In proposito, cf. J.I. ARRIETA, «Legami inter-ordinamentali recenti», 315, secondo il quale: «Altro interessante elemento di sconfinamento tra la giurisdizione civile

- di legge¹⁹⁵. Al fine poi di non irrigidire tale disciplina è stata anche prevista la possibilità di una delega, diversamente modulabile in relazione alle esigenze del caso (art. 10);
- c) su espressa proposta del Segretario Generale del Governatorato e del Presidente del Tribunale vaticano, è stata prevista la possibilità di notificare gli atti a mezzo posta, nei confronti di quanti avessero residenza al di fuori dello Stato della Città del Vaticano (art. 14, comma 5);
 - d) l'impugnazione delle sanzioni viene proposta davanti al Giudice unico (art. 19), configurando in proposito una competenza per materia, ad eccezione delle sanzioni pecuniarie di maggior valore, la cui impugnazione deve proporsi innanzi il Tribunale. Le leggi speciali potranno, all'occorrenza, stabilire anche diversamente;
 - e) è stato previsto (art. 22, commi 2-4) un procedimento camerale semplificato al fine di trasformare la sanzione amministrativa in sanzione giurisdizionale nel caso di omesso pagamento da parte di un soggetto (persona fisica o giuridica) residente o avente sede legale all'estero¹⁹⁶.

A differenza delle altre leggi adottate nel 2013 e di cui si è fatto cenno in precedenza, la Legge N. X cit. non risulta essere stata direttamente canonizzata, benché contestuale alla Legge N. VIII *Norme complementari in materia penale* cit. ed alla Legge N. IX *Norme recanti modifiche al codice penale e al codice di procedura penale* cit. Essa infatti non concerne la materia penale di cui al M.p. *Ai nostri tempi*, né direttamente la materia economica-finanziaria di cui al M.p. *La promozione*. Una sua canonizzazione esplicita non era quindi richiesta né, in fondo, avrebbe avuto senso,

e quella canonica è rappresentato dalla capacità concessa al Presidente del Governatorato dello Stato della Città del Vaticano di imporre le sanzioni amministrative che la Legge X designa».

Benché il tema richieda ben altro spazio e approfondimento, in questa sede può tuttavia osservarsi che, in base alle sole norme della Legge N. X cit., non si può tuttavia ritenere che il Presidente del Governatorato possa imporre sanzioni ad enti e organismi appartenenti alla Curia Romana.

¹⁹⁵ È quanto accade, ad esempio, con le norme speciali degli artt. 47 e 66 della Legge N. XVIII («seconda legge antiriciclaggio») cit., che attribuiscono all'AIF il potere sanzionatorio nelle materie della «vigilanza e regolamentazione per la prevenzione e il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo» e della «vigilanza prudenziale».

¹⁹⁶ Il provvedimento giurisdizionale è necessario infatti al fine di rendere eseguibile la sanzione mediante la cooperazione giudiziaria internazionale. Una tale misura è pressoché essenziale in uno Stato di ridotte dimensioni come lo SCV ed in considerazione del fatto che nella maggior parte dei casi i soggetti sanzionati potrebbero risiedere al di fuori del proprio territorio.

posto che la Legge N. X cit. è soltanto, come si è già sottolineato più volte, una legge di carattere generale che non introduce sanzioni amministrative specifiche, ma stabilisce la cornice generale della categoria. Per tale motivo, dunque, la stessa Legge N. X cit. sarà comunque applicabile anche nei confronti degli enti di diritto canonico ogni qualvolta una delle leggi vaticane già «canonizzate» preveda l'applicazione di sanzioni amministrative¹⁹⁷. In questo caso infatti la canonizzazione della norma sanzionatoria particolare implicherà e comporterà la canonizzazione (che bene potrebbe considerarsi «indiretta») della normativa generale della Legge N. X cit., la quale ne completa la disciplina e la rende concretamente applicabile.

13. Gli Statuti dei Nuovi Organismi Economici

Le interazioni tra diritto canonico e diritto vaticano hanno conosciuto più di recente anche altre manifestazioni. In particolare, merita di essere segnalata e presa in considerazione in questa sede la vicenda legata all'istituzione dei *Nuovi Organismi Economici* i quali, previsti con il M.p. *Fidelis dispensator et prudens*, del 24 febbraio 2014, hanno visto i rispettivi statuti approvati espressamente dal Sommo Pontefice con il M.p. *Statuti dei Nuovi Organismi Economici*, del 22 febbraio 2015¹⁹⁸.

Questi organismi sono, rispettivamente, il Consiglio per l'Economia, la Segreteria per l'Economia e l'Ufficio del Revisore Generale, per via dei quali si è voluto riorganizzare l'assetto economico finanziario della Santa Sede stabilendo, da un lato, due enti impegnati nella *governance* e tra di loro ordinati su un doppio livello (il Consiglio per l'Economia e la Segreteria per l'Economia) e, da altro lato, un ente con compiti più specifici di revisione (contabile e non solo) dell'operato amministrativo degli enti controllati¹⁹⁹.

¹⁹⁷ Come nel caso delle sanzioni previste dalla Legge N. XVIII («seconda legge anticiclaggio») cit. o dalla Legge N. CCXI cit.

¹⁹⁸ In argomento, per approfondimenti, cf. G. DALLA TORRE, «Sui nuovi organismi economici della Santa Sede», 277 ss.; J.I. ARRIETA, «Legami inter-ordinamentali recenti», 316 ss.; C. PINOTTI, «Sui nuovi organismi economici della Santa Sede», 283 ss.; F. MORONI, *La nuova architettura economico-finanziaria*, 133 ss.; con particolare riferimento alla finalità di vigilanza sulla gestione patrimoniale da essi perseguita, cf. C. BEGUS, «Sui nuovi organismi economici della Santa Sede», 289 ss.; limitatamente al M.p. *Fidelis dispensator et prudens*, cit., cf. A. SARAIS, «Nuova governance finanziaria per la Santa Sede», 32 ss.; G. RIVETTI, «Le ragioni giuridiche e ontologiche», 380 ss.

¹⁹⁹ È da rilevare che l'unico di essi ad essere definito come Dicastero è la Segreteria per l'Economia. Gli altri due sono invece espressamente definiti come «enti» *tout court*, senz'altra specificazione.

L'istituzione di questi Organismi ha portato alla soppressione del «Consiglio dei Cardinali per lo studio dei problemi organizzativi ed economici della Santa Sede» (artt. 24 e 25 della Cost. Ap. *Pastor Bonus*)²⁰⁰, nonché alla soppressione della «Prefettura degli Affari Economici della Santa Sede» (artt. 176-179 della Cost. Ap. *Pastor Bonus*), le cui competenze sono state assorbite, rispettivamente, dal Consiglio per l'Economia e dall'Ufficio del Revisore Generale.

Il sistema introdotto con le disposizioni originarie del M.p. *Statuti dei Nuovi Organismi Economici* può costituire oggetto di ritocchi dettati dall'esperienza del loro funzionamento, il che giustifica l'approvazione *ad experimentum* dei relativi Statuti, secondo una prassi che può considerarsi consueta²⁰¹. Problematiche specifiche sono d'altronde emerse nel corso della prima applicazione degli Statuti, particolarmente per quanto concerne il riparto di competenze tra di essi e la corretta e funzionale distribuzione e separazione tra attività di controllo e attività di gestione²⁰².

Al di là delle considerazioni concernenti l'assetto istituzionale di questa riforma, i cui termini sono quindi ancora in evoluzione, ciò che più interessa la presente dissertazione è l'ambito di applicazione di essa, ovvero l'ambito soggettivo degli enti sottoposti alle competenze di questi nuovi dicasteri. Tale ambito è definito dall'art. 1 § 1 dello Statuto del Consiglio per l'Economia, nei seguenti termini:

²⁰⁰ Circa le differenze tra il nuovo organismo consiliare e il precedente, cf. J.I. ARRIETA, «Legami inter-ordinamentali recenti», 319.

²⁰¹ Proprio di recente, in data 21 gennaio 2019, l'Ufficio del Revisore Generale ha ricevuto un nuovo Statuto, nel quale il compito di controllore è in qualche modo rafforzato, come mediante l'attribuzione ad esso del ruolo di «Autorità Anticorruzione ai sensi della Convenzione di Mérida, in vigore per la Santa Sede e lo Stato della Città del Vaticano dal 19 ottobre 2016» (art. 1, §3).

²⁰² Un'incertezza ha riguardato, ad esempio, la distinzione di competenze tra la Segreteria per l'Economia e l'Amministrazione del Patrimonio della Sede Apostolica, che ha condotto all'approvazione prima del M.p. *Confermando una tradizione*, dell'8 luglio 2014, con il quale erano state trasferite alla Segreteria per l'Economia le competenze della Sezione ordinaria della APSA (Amministrazione del patrimonio della Sede Apostolica), e poi di un successivo M.p. *I beni temporali*, del 4 luglio 2016, con cui è stato stabilito, da un lato, che «Alla Sezione per il controllo e la vigilanza della Segreteria per l'Economia spetta il controllo e la vigilanza sull'attività dell'Amministrazione del Patrimonio della Sede Apostolica» (§ 1) e che, da altro lato, all'Amministrazione del Patrimonio della Sede Apostolica spetta, tra le altre cose, «amministrare il patrimonio mobiliare ed immobiliare della Santa Sede e quello degli enti che ad essa hanno affidato i propri beni» (§ 3), sia pure nel rispetto delle «linee guida, modelli, procedure» formulate dalla Sezione Amministrativa della Segreteria per l'Economia (§ 2).

Il Consiglio per l'Economia è l'ente della Santa Sede competente a vigilare sulle strutture e attività amministrative e finanziarie dei dicasteri della Curia Romana, delle istituzioni collegate alla Santa Sede o che fanno riferimento ad essa e delle amministrazioni del Governatorato dello Stato della Città del Vaticano, indicati nell'elenco allegato al presente Statuto²⁰³.

A tale disposizione fanno poi rinvio le disposizioni di apertura degli Statuti sia della Segreteria per l'Economia (art. 1) che dell'Ufficio del Revisore Generale (art. 1 §1). Esso è dunque comune a tutti e tre i dicasteri.

Una difficoltà di non poco conto consiste nel fatto che al momento dell'approvazione dello Statuto nessun elenco risultava essere effettivamente allegato ad esso. Ancora oggi nessun elenco risulta essere stato pubblicato sugli *Acta Apostolicae Sedis*²⁰⁴. Le competenze degli enti sono quindi allo stato attuale definite dal testo dell'art. 1 § 1 dello Statuto del Consiglio per l'Economia e riguardano: i «dicasteri della Curia Romana», le «istituzioni collegate alla Santa Sede» e le «amministrazioni del Governatorato dello Stato della Città del Vaticano». Mentre queste categorie sono agevolmente definibili, dubbi potrebbero invece sorgere in relazione alle «istituzioni ... che fanno riferimento ad essa [la Santa Sede n.d.a.]», per le quali l'indicazione nell'elenco potrebbe assumere un rilievo talvolta decisivo²⁰⁵.

²⁰³ Il suddetto elenco potrà poi essere modificato dal Consiglio per l'Economia «Sentiti la Segreteria per l'Economia e la Segreteria di Stato ... come necessario ...» (art. 1 § 2 dello Statuto cit.).

²⁰⁴ Ad un primo elenco, approvato dal Sommo Pontefice ma non pubblicato – della cui entrata in vigore era quindi legittimo dubitare, stante il principio generale della necessità della promulgazione della legge al fine della sua entrata in vigore e del decorso di un termine di *vacatio legis*, ai sensi dei cann. 7 e 8 § 1 CIC –, hanno fatto seguito altri elenchi, aggiornati periodicamente.

Per quanto concerne poi le «amministrazioni del Governatorato dello Stato della Città del Vaticano», in proposito è da segnalare che la recente Legge N. CCLXXIV *sul Governo dello SCV*, del 25 novembre 2018, in *L'Osservatore Romano*, 7 dicembre 2018, 4-5, reca all'art. 29, comma 4, una specifica disposizione in materia di procedure economico-contabili, a tenore della quale: «Ai sensi degli artt. 11 e 12 della Legge fondamentale, i bilanci preventivo e consuntivo, approvati dalla Pontificia Commissione, sono sottoposti al Sommo Pontefice per il tramite della Segreteria di Stato. La predisposizione dei bilanci e le relative procedure economico-contabili sono regolate da specifiche norme dello Stato».

²⁰⁵ In tale espressione risuonano quelle adoperate nei precedenti *motu proprio*: a cominciare dal M.p. *La Sede Apostolica* che alla lett. a) faceva riferimento a «tutti gli Organismi ed Enti dipendenti dalla Santa Sede» (su cui v. *supra* § 2.3, pp. 99

Ciò che occorre mettere in rilievo, ai fini del presente lavoro, è l'associazione comunque operata dal M.p. *Statuti dei Nuovi Organismi Economici* tra gli enti della Curia Romana e le amministrazioni del Governatorato dello Stato della Città del Vaticano, assunte *tout court* nell'ambito originario di applicazione della riforma.

Siamo in presenza in questo caso di leggi canoniche (gli *Statuti dei Nuovi Organismi Economici*) che operano anche come fonti dirette di diritto vaticano nella misura in cui si applicano alle amministrazioni statali vaticane.

Il caso suscita una doppia riflessione. Da un lato siamo in presenza di leggi pontificie di contenuto misto. Esse operano infatti sia come fonti di diritto canonico – così per quanto concerne l'applicazione alle istituzioni canoniche – sia come fonti di diritto vaticano – appunto perché destinate a trovare applicazione anche nei confronti di istituzioni statali vaticane.

Da altro lato, la presente situazione è speculare, benché rovesciata, rispetto a quella esaminata finora nel corrente capitolo, laddove abbiamo considerato il fenomeno della canonizzazione delle leggi e delle istituzioni vaticane. In questo caso infatti siamo in presenza di istituzioni canoniche che operano (anche) nell'ambito del diritto vaticano, con incidenza su rapporti giuridici propri dell'ordinamento vaticano.

Quanto detto a proposito delle norme primarie vale anche in riferimento alla normativa secondaria di attuazione di queste leggi pontificie. Il riferimento corre, ad esempio, alla normativa contabile di attuazione, cui sono chiamate ad attenersi tutte le istituzioni soggette alla disciplina della riforma, indicate nell'art. 1 § 1 dello Statuto del Consiglio per l'Economia.

ss.); cui ha fatto seguito il M.p. *Ai nostri tempi*, il cui punto 3 fa riferimento agli «enti direttamente dipendenti dalla Santa Sede ed iscritti nel registro delle persone giuridiche canoniche tenuto presso il Governatorato dello Stato della Città del Vaticano» (v. *supra* §§ 5.2.3, pp. 113 ss., e 5.2.6, pp. 119 ss.); per arrivare al M.p. *La promozione*, il cui art. 1 menziona gli organismi ed enti dipendenti dalla Santa Sede (v. *supra* § 8.1, pp. 144 ss., e nota 138, p. 145), con un movimento pendolare di ritorno alla definizione del M.p. *La Sede Apostolica*, sia pure con l'elisione dell'avverbio «immediatamente» prima del participio «dipendenti».

La scelta operata con gli *Statuti dei Nuovi Organismi Economici* mostra invece di prediligere un criterio nominale di individuazione di questi enti «satellitari» della Curia Romana, secondo la tecnica del M.p. *Ai nostri tempi* in materia penale ed al fine di una maggiore certezza del diritto e dell'ambito soggettivo di competenza di questi dicasteri.

**14. Il M.p. La tutela dei minori e la Legge N. CCXCVII
sulla protezione dei minori e delle persone vulnerabili,
del 26 marzo 2019**

Particolare menzione deve inoltre essere fatta alla normativa canonica, concernente la Curia Romana, e a quella vaticana, concernente lo SCV, relative alla protezione dei minori e delle persone vulnerabili in materia di abusi sessuali compiuti in loro danno. Esse costituiscono uno dei primi frutti dell'incontro tra i presidenti delle Conferenze episcopali di tutto il mondo, tenutosi in Vaticano dal 21 al 24 febbraio 2019 e relativo al contrasto degli abusi sessuali nella Chiesa. L'intervento normativo che ne è conseguito è stato composito e si articola, in particolare, in tre documenti, tutti adottati direttamente da Papa Francesco il 26 marzo 2019: il M.p. *La tutela dei minori*, la Legge N. CCXCVII *sulla protezione dei minori e delle persone vulnerabili*, nonché *Le linee guida per la protezione dei minori e delle persone vulnerabili*²⁰⁶.

I primi due documenti riproducono, sia pure con diversità di contenuti e riferendosi a materie del tutto diverse, la «combinazione tecnica» già sperimentata a proposito delle leggi in materia penale e delle leggi in materia finanziaria: la disciplina vaticana della materia, introdotta con la Legge N. CCXCVII cit. e valevole per lo SCV, viene «canonizzata» e applicata dal M.p. *La tutela dei minori* cit. alla Curia Romana e alle persone fisiche in essa impiegate. Tale applicazione avviene, come già visto a proposito della materia penale e di quella economico-finanziaria, sotto il duplice profilo dell'estensione sia della legislazione sia della giurisdizione. Tale estensione, inoltre, viene ancorata alla categoria dei cc.dd. «pubblici ufficiali della Santa Sede», come coniata e definita dal M.p. *Ai nostri tempi*, dell'11 luglio 2013, cui il M.p. *La tutela dei minori*, cit. esplicitamente rinvia.

La ripetizione di questa tecnica è infatti esplicita laddove, nel punto 1 del M.p. cit., si dispone che

1. I competenti organi giudiziari dello Stato della Città del Vaticano esercitano la giurisdizione penale anche in ordine ai reati di cui agli articoli 1 e 3 della Legge N. CCXCVII, sulla protezione dei minori e delle persone vulnerabili, del 26 marzo 2019, commessi, in occasione dell'esercizio delle loro funzioni, dai soggetti di cui al punto 3 del Motu Proprio «Ai nostri tempi», dell'11 luglio 2013.

Nonché nel punto 2 del M.p. cit., ove si dispone ancora che

²⁰⁶ Tutti questi atti sono stati promulgati mediante pubblicazione su *L'Osservatore Romano*, 30 marzo 2019, 6-7.

2. Fatto salvo il sigillo sacramentale, i soggetti di cui al punto 3 del Motu Proprio «Ai nostri tempi», dell'11 luglio 2013, sono obbligati a presentare, senza ritardo, denuncia al promotore di giustizia presso il tribunale dello Stato della Città del Vaticano ogniqualvolta, nell'esercizio delle loro funzioni, abbiano notizia o fondati motivi per ritenere che un minore o una persona vulnerabile sia vittima di uno dei reati di cui all'articolo 1 della Legge N. CCXCVII, qualora commessi anche alternativamente:

...

iii. in occasione dell'esercizio delle loro funzioni, dai pubblici ufficiali dello Stato o dai soggetti di cui al punto 3 del Motu Proprio «Ai nostri tempi», dell'11 luglio 2013.

Per quanto concerne i profili di interesse in questa sede, appare agevole rilevare come il legislatore canonico abbia così inteso ripetere lo schema coniato nel 2013, con il M.p. *Ai nostri tempi*, dell'11 luglio 2013, sia pure con gli opportuni adeguamenti del caso. Al punto 1, infatti, ricorre l'estensione della giurisdizione degli organi giudiziari vaticani in relazione ai delitti previsti e puniti dalla legge vaticana, i cui effetti vengono quindi «estesi» ai soggetti individuati ai sensi del punto 3 del M.p. *Ai nostri tempi* cit., ai quali dunque si applicherà, attraverso un rinvio «fisso», la normativa vaticana in materia di protezione dei minori e delle persone vulnerabili introdotta dalla contestuale Legge N. CCXCVII cit.

Il riferimento alla Curia Romana, quindi, non è diretto (non vengono infatti menzionati i Dicasteri, gli Organismi o gli Enti ad essa pertinenti), ma indiretto, attraverso la categoria dei cc.dd. «pubblici ufficiali della Santa Sede» (individuati appunto ai sensi del punto 3 del M.p. *Ai nostri tempi* cit.), la cui categoria viene dunque espressamente confermata²⁰⁷.

L'estensione legislativa e giurisdizionale a carico di questi soggetti, inoltre – e in ciò è da apprezzare un'ulteriore conferma dell'impianto del M.p. *Ai nostri tempi* cit. –, non sarà per ogni delitto in materia di abusi sessuali dovunque commesso, ma solo per quelli «commessi, in occasione dell'esercizio delle loro funzioni», ovvero che siano da considerare collegati con l'ambito della Curia Romana e tali da giustificare l'attrazione da parte della giurisdizione vaticana²⁰⁸.

A carico dei «pubblici ufficiali della Santa Sede», peraltro, si specifica un preciso obbligo di denuncia (punto 2 del M.p. cit.), al pari dei pubblici

²⁰⁷ In ordine ad essa cf., *amplius* § 5.2.3, pp. 113 ss., del presente capitolo.

²⁰⁸ Si tratta, pertanto, di un'ulteriore conferma del c.d. criterio di occasionalità necessaria, di cui al punto 1 del M.p. *Ai nostri tempi* cit., in ordine al quale cf. *supra* § 5.2.9, pp. 125 ss.

ufficiali dello SCV (art. 3 Legge N. CCXCVII cit.), sia pure in relazione ai soli delitti di cui abbiano avuto notizia «nell'esercizio delle loro funzioni». Quest'obbligo di denuncia, a ben vedere, era già da considerare sussistente, posto che i delitti in parola erano già procedibili d'ufficio, anche anteriormente alla Legge N. CCXCVII cit. Questa legge, tuttavia, introduce una pena più grave (generalmente solo pecuniaria, detentiva «se il fatto è commesso da un agente o ufficiale di polizia giudiziaria») rispetto a quella stabilita, in generale dall'art. 180 c.p. per l'omessa denuncia da parte di un pubblico ufficiale.

15. La disciplina dell'aggiudicazione dei contratti pubblici: Il M.p. La diligenza del buon padre di famiglia, del 19 maggio 2020

15.1 In generale

Il mosaico delle riforme economico-finanziarie si è di recente arricchito di un'importante tassello, volto a riorganizzare la complessa materia degli appalti pubblici, fino ad ora sprovvisti di una disciplina generale sia nell'ambito dell'ordinamento della Curia Romana che in quello vaticano. A differenza di altre innovazioni già esaminate, quest'ultima non è direttamente collegata al processo di valutazione da parte del Comitato Moneyval, pur non mancando di assumere un qualche rilievo in esso. L'esigenza di introdurre una disciplina generale in materia era invece avvertita da tempo ed è da riferire all'attuazione della Convenzione di Mérida contro la corruzione, ratificata dalla Sede Apostolica nel 2016²⁰⁹.

Tra le misure che tale Convenzione prescrive vi sono quelle relative alla stipulazione degli appalti pubblici (art. 9), per i quali si richiedono «sistemi appropriati di stipulazione degli appalti pubblici che siano basati sulla trasparenza, la concorrenza e su criteri obiettivi per l'assunzione delle decisioni e che siano efficaci, inter alia, per prevenire la corruzione».

A ciò ha inteso provvedere il M.p. *La diligenza del buon padre di famiglia*, del 19 maggio 2020²¹⁰, con il quale vengono approvati due distinti (ma collegati) articolati normativi, entrambi allegati all'atto

²⁰⁹ Si tratta, in particolare, della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale il 31 ottobre 2003, aperta alla firma a Mérida dal 9 all'11 dicembre dello stesso anno ed entrata in vigore a livello internazionale il 14 dicembre 2005.

²¹⁰ In http://w2.vatican.va/content/francesco/it/motu_proprio/documents/papa-francesco-motu-proprio-20200519_procedure-aggiudicazione-contrattipubblici.html.

pontificio: le *Norme sulla trasparenza, controllo e concorrenza dei contratti pubblici della Santa Sede e dello Stato della Città del Vaticano* (Allegato A) e la *Tutela giurisdizionale in materia di trasparenza, controllo e concorrenza dei contratti pubblici della Santa Sede e dello Stato della Città del Vaticano* (Allegato B).

15.2 Le Norme sostanziali

In base al combinato disposto degli artt. 2 lett. a) e 3 lett. a) delle *Norme sostanziali*, tale disciplina si applica a «i Dicasteri e gli altri organismi o uffici della Curia Romana, le Istituzioni collegate alla Santa Sede, il Governatorato dello Stato della Città del Vaticano, nonché tutti i soggetti individuati nell'elenco approvato dalla Superiore Autorità su proposta del Consiglio per l'Economia». In definitiva, detto ambito abbraccia tre categorie: a) gli enti della Curia Romana (comprendendo, in un'accezione molto ampia, anche le Istituzioni collegate alla Santa Sede); b) le istituzioni che fanno capo al Governatorato dello Stato della Città del Vaticano; c) altri enti²¹¹, particolarmente quelli che gravitano intorno alla Curia Romana e che, in quanto non sono immediatamente classificabili, saranno di volta in volta individuati attraverso un apposito elenco²¹².

La scelta, di un'unica disciplina, valevole in linea di massima (salvo quanto si dirà *infra*) per la Curia Romana e per lo Stato della Città del Vaticano, segna una certa discontinuità rispetto alla scelta, compiuta nel corso degli anni precedenti, di seguire invece un «doppio binario» legislativo, consistente in una legge vaticana applicabile allo Stato, la cui disciplina veniva di seguito «estesa» alla Curia Romana in forza di un distinto atto legislativo canonico.

Con il M.p. *La diligenza del buon padre di famiglia*, cit., siamo invece in presenza di una vera e propria legge «pontificia» di natura e

²¹¹ Questa terza categoria nel testo del *Motu proprio* è specificata come «altre persone giuridiche canoniche pubbliche specificatamente individuate». Va da sé, pertanto, che nell'elenco non dovrebbero essere indicate persone giuridiche civili vaticane, che non siano al tempo stesso anche dotate della personalità giuridica canonica pubblica.

²¹² Questa soluzione legislativa, di rimettere ad un apposito elenco l'individuazione tassativa (e non esemplificativa) degli «altri» enti assoggettati alla disciplina pubblicistica, appare quanto mai opportuna sia per assicurare la certezza dell'applicazione della normativa sia per dare alla stessa la necessaria elasticità. Questa stessa soluzione rispecchia quella adottata al fine di definire l'ambito di competenza dei *Nuovi Organismi Economici*: anche in quel caso, infatti, l'elenco degli enti è approvato dalla Superiore Autorità su proposta del Consiglio per l'Economia: su di esso cf. *supra* § 13, pp. 168 ss.

di contenuto «misti»²¹³, in parte canonici (nella misura in cui si applica alla Curia Romana e agli «altri enti» di natura canonica) e in parte vaticani (in quanto applicabili al Governatorato dello Stato della Città del Vaticano).

L'unicità della disciplina non acquista tuttavia, nello sviluppo della normativa, un carattere assoluto. Già nel testo del *Motu proprio* si fa presente che

... pur nella sua unitarietà e omogeneità, questa disciplina contempla quelle necessarie differenze tra la Santa Sede e lo Stato della Città del Vaticano ben note al diritto e universalmente considerate dalla prassi giuridica, anche internazionale, nonché le specifiche finalità proprie di ogni Ente che, in ragione dell'unico servizio ecclesiale, è chiamato a darvi applicazione.

Tra le «necessarie differenze» è da considerare anzitutto quella concernente il principio di centralizzazione degli appalti, fissato dall'art. 15 delle *Norme*, ove da un lato si stabilisce che tutti i beni e i servizi sono ordinariamente acquisiti dagli enti in modo centralizzato, a pena di nullità del contratto e salvo le deroghe stabilite dalla legge (§1); per poi immediatamente stabilire che le autorità centralizzate sono due: l'APSA relativamente ai Dicasteri della Curia Romana e alle Istituzioni «collegate alla Santa Sede o che fanno riferimento ad essa», e il Governatorato, «relativamente alle sue articolazioni» (§2).

Nell'ambito di questo sdoppiamento del principio di centralizzazione degli acquisti non appaiono chiaramente collocati gli «altri enti», soggetti alla disciplina in forza dell'individuazione nell'apposito elenco approvato dalla Superiore Autorità. Tuttavia, essi parrebbero da riferire all'APSA più che al Governatorato, così come d'altronde la locuzione relativa alle «Istituzioni ... che fanno riferimento ad essa [alla Santa Sede, n.d.r.]» vorrebbe forse lasciare intendere.

Altre differenze (o separazioni) tra la Santa Sede e lo Stato della Città del Vaticano riguardano l'istituzione dell'«Albo Informatico» (art. 26) che da un lato è realizzato su una piattaforma unica (§1), divisa a sua volta in tre comparti: uno gestito dall'APSA, «per il comparto relativo agli operatori economici della Santa Sede»; un altro gestito «dal Consiglio per l'Economia, per il comparto relativo agli operatori economici degli Organismi di vigilanza e di controllo»; un altro ancora gestito «dal competente Ufficio del Governatorato dello Stato della Città del Vaticano, per il comparto relativo agli operatori

²¹³ Cf. quanto già osservato supra al Cap. II, §2.4.2, pp. 75 ss.

economici del Governatorato medesimo». Nessuna separazione è dato invece ravvisare in relazione ad alcune competenze della Segreteria per l'Economia, che riguardano tanto la Curia Romana quanto il Governatorato²¹⁴.

La disposizione che più di tutte le altre tende a diversificare la Santa Sede dal Governatorato dello SCV è tuttavia l'art. 83, titolato «Norme applicabili al Governatorato dello Stato della Città del Vaticano», ove si legge che

§1. In considerazione del particolare status giuridico dello Stato della Città del Vaticano, il Governatorato opera sulla base di un proprio regolamento di attuazione conforme alla presente normativa da emanarsi entro tre mesi dalla sua entrata in vigore.

§2. Le disposizioni speciali devono essere approvate e modificate con il procedimento di cui agli artt. 3 e 4 della Legge Fondamentale dello Stato della Città del Vaticano.

§3. Nella individuazione delle funzioni e gli uffici di cui alla presente normativa, si fa riferimento alle disposizioni organizzative proprie del Governatorato dello Stato della Città del Vaticano, nel rispetto dei principi di separazione delle funzioni, specializzazione, rotazione e non predeterminazione.

Al di là della natura legislativa e non regolamentare in senso stretto del «regolamento di attuazione», alla luce del procedimento normativo di adozione specificato nel §2 e a prescindere dunque dal *nomen iuris* che gli verrà assegnato²¹⁵, non appare tuttavia chiaro quale debba essere il margine di autonomia concesso in materia al legislatore vaticano. Da un lato, trattandosi di una normativa di «attuazione», essa non dovrebbe avere portata derogatoria rispetto alle prescrizioni delle *Norme* sostanziali (è lo stesso art. 83 §1 a specificare che esso debba essere «conforme alla presente normativa»); da altro lato, però, un margine così limitato sarebbe altamente riduttivo e tale da svuotare di fatto il principio di autodeterminazione che la disposizione sembrerebbe invece affermare. In definitiva, la soluzione adottata appare un difficile compromesso, al fine di conciliare le «necessarie differenze tra la Santa Sede

²¹⁴ Ad esempio, in tema di iscrizione dell'operatore economico all'Albo (art. 31), di cancellazione da esso (art. 34). Lo stesso avviene anche per quanto riguarda la pubblicazione e l'aggiornamento semestrale dell'elenco dei prezzi e dei corrispettivi di riferimento dei beni e dei servizi, sebbene in tal caso la Segreteria per l'Economia provveda «sentita l'APSA, con procedimento congiunto con il Governatorato» (art. 18 §1 delle *Norme*).

²¹⁵ In proposito cf. quanto osservato al Cap. II, nota 83, p. 77.

e lo Stato della Città del Vaticano» con l'esigenza di «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»²¹⁶.

15.3 La Tutela giurisdizionale

Oltre alle implicazioni di carattere giuridico sostanziale, l'intreccio tra ambito vaticano e ambito canonico prosegue anche in riferimento al sistema della *Tutela giurisdizionale* (di cui all'Allegato B del *Motu proprio*), accessoria alla disciplina stabilita dalle *Norme* (dell'Allegato A). Tale *corpus* normativo (di soli 12 articoli, dunque ben più limitato di quello delle *Norme* sostanziali) si apre stabilendo che

Appartengono alla giurisdizione degli Organi Giudiziari dello Stato della Città del Vaticano tutte le controversie aventi a oggetto gli atti e provvedimenti delle procedure di cui alla normativa sui contratti pubblici, ivi compresi il silenzio rifiuto, i provvedimenti relativi all'iscrizione all'Albo o all'esclusione dallo stesso; nonché i provvedimenti generali come i disciplinari e i bandi; gli atti di affidamento di concessioni; nonché tutti i provvedimenti degli Organismi di vigilanza e controllo o degli Enti che intervengono a qualsiasi titolo nelle procedure.

Le disposizioni sulla *Tutela giurisdizionale* delineano per il resto un procedimento giudiziario di carattere speciale di competenza del tribunale (presso la cui cancelleria deve essere depositato il ricorso notificato, ai sensi dell'art. 3 §2). Spetta invece al Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica la competenza su «tutti i conflitti di attribuzioni tra gli Enti e tra gli Enti e gli Organismi di vigilanza e controllo inerenti alla normativa sui contratti pubblici» (art. 1 §2).

In questo caso, dunque, si assiste ad una «giurisdizione degli Organi Giudiziari dello Stato della Città del Vaticano» (art. 1 §1) che avrà ad oggetto anche atti e provvedimenti adottati da enti e organismi della Curia Romana, aventi natura squisitamente (ed esclusivamente) canonica. Se questa estensione è, per un certo verso, qualcosa di già conosciuto, in questo caso è da registrare come la stessa sia stata esplicitamente non solo menzionata, quanto anche «motivata» nel M.p. *La diligenza del buon padre di famiglia*, cit., in ragione della «specificità

²¹⁶ Così, testualmente, il M.p. *La diligenza del buon padre di famiglia*, cit.

della materia» e del «tecnicismo della normativa sostanziale»²¹⁷. La specificazione del Legislatore merita di essere valorizzata. Essa lascia infatti intendere l'assoluta eccezionalità dell'estensione della giurisdizione degli organi giudiziari vaticani anche agli organismi della Curia Romana; questa eccezionalità giustificherà dunque interpretazioni restrittive, volte a circoscriverne i confini entro l'ambito di quanto stabilito dall'art. 1 §1 della *Tutela giurisdizionale*, limitato alle controversie inerenti le procedure di aggiudicazione degli appalti e i provvedimenti di iscrizione o di cancellazione dei fornitori dall'Albo.

Restano invece escluse dall'estensione della giurisdizione le controversie relative all'esecuzione dei contratti pubblici. Queste ultime, non annoverate dalla disciplina della *Tutela giurisdizionale*, sono però disciplinate dall'art. 81 §2 delle *Norme sostanziali*, il quale prescrive che

Per ogni controversia relativa all'interpretazione e all'esecuzione del contratto, una volta stipulato, è competente in via esclusiva il Tribunale dello Stato della Città del Vaticano. Nei contratti devono essere inserite clausole volte ad assicurare l'esclusività della giurisdizione.

Da ciò deriva l'obbligo per tutti gli enti soggetti alle *Norme sostanziali* (dunque anche gli enti della Curia Romana) di inserire nei contratti pubblici «clausole volte ad assicurare l'esclusività della giurisdizione», con la conseguenza che anche per le controversie relative all'adempimento dei contratti sussisterà una estensione della giurisdizione degli organi giudiziari vaticani nei confronti di organismi di diritto canonico. Diverso, tuttavia, è il fondamento di questa estensione della giurisdizione rispetto a quella stabilita dall'art. 1 §1 della *Tutela giurisdizionale*. In questo caso, infatti, il fondamento dell'estensione della tutela giurisdizionale cessa di essere legale e diviene di natura negoziale (come effetto di una pattuizione espressamente imposta dalla legge).

16. Conclusioni

Senza voler anticipare le considerazioni che saranno svolte al termine della presente tesi, si può osservare come nel corso dell'ultimo decennio l'esigenza di adeguamento della Santa Sede a standard normativi internazionali abbia richiesto il ricorso al «braccio secolare», offerto dallo Stato della Città del Vaticano. Come visto nel corso del presente capitolo, il supporto offerto dall'ordinamento vaticano all'ordinamento canonico

²¹⁷ In proposito cf. quanto osservato *infra* Cap. V, § 5.2, pp. 223 ss.

della Santa Sede si è inoltre dispiegato ad un duplice livello: a livello normativo, da un lato, con una serie di leggi divenute applicabili a soggetti (enti giuridici) propri di diritto canonico; a livello di funzioni ed organi (si pensi all'estensione della giurisdizione degli organi giudiziari dello SCV), da altro lato, che, da proprie e peculiari dello Stato, sono state estese anche all'ambito (inteso in senso molto ampio) della Curia Romana o dei soggetti che in essa operano (che sono appunto abbracciati dalla categoria dei cc.dd. «pubblici ufficiali della Santa Sede»).

CAPITOLO IV

Il diritto canonico fonte del diritto vaticano

1. La Legge N. II *sulle fonti del diritto*, del 7 giugno 1929¹

Una delle leggi fondamentali adottate al momento della creazione dello SCV riguarda le fonti del diritto. Le fonti provenienti dall'ordinamento canonico venivano annoverate dall'art. 1 della Legge N. II *sulle fonti del diritto*, del 7 giugno 1929, al primo posto tra le «fonti principali del diritto oggettivo nello Stato della Città del Vaticano», con precedenza rispetto alle «leggi emanate per la Città del Vaticano dal Sommo Pontefice o da altra autorità da lui delegata, nonché i regolamenti legittimamente emanati dall'autorità competente».

Il rinvio al diritto canonico non era poi generico, ma riferito al «*Codex iuris canonici*» e alle «Costituzioni Apostoliche».

Il sistema delle fonti veniva poi completato con le fonti c.d. suppletive (art. 3)² e con l'adozione di larga parte della legislazione allora vigente

¹ *AAS Suppl.* 1 (1929) 5-13. In dottrina, a proposito del sistema introdotto da questa legge, cf. F. CAMMEO, *Ordinamento giuridico*, 169 ss.; P.A. BONNET, *Le fonti normative*, 519 ss.; P.A. D'AVACK, *Vaticano e Santa Sede*, 193 ss.

L'impianto delle fonti del diritto vaticano è stato già illustrato nel Cap. II, § 2.3, pp. 65 ss. In questo capitolo sarà quindi sufficiente presentare una breve sintesi.

² Del seguente testuale tenore: «Nelle materie, alle quali non provvedano le fonti indicate nell'art. 1, si osservano, in via suppletiva e fino a che non siasi provveduto con leggi proprie della Città del Vaticano, le leggi emanate dal Regno d'Italia fino alla data di entrata in vigore della presente insieme ai loro regolamenti generali ed a quelli locali della Provincia e del Governatorato di Roma, indicati negli articoli seguenti e colle modificazioni e limitazioni specificate nei medesimi, sempre che dette leggi e regolamenti non sieno contrari ai precetti di diritto divino né ai principi generali del diritto canonico, nonché alle norme del Trattato e del Concordato stipulati fra la S. Sede ed il Regno d'Italia nell'11 febbraio 1929 e sempre che, in relazione allo stato di fatto esistente nella Città del Vaticano, risultino ivi applicabili».

in Italia, composta in particolare dal codice penale (art. 4), dal codice di procedura penale (art. 7), dal codice civile (art. 11), dal codice di commercio (art. 12), dal codice di procedura civile (art. 13) ³, nonché dalle leggi vigenti in materie determinate (art. 20) ⁴.

2. La Legge N. LXXI *sulle fonti del diritto*, del 1 ottobre 2008⁵

A distanza di circa ottant'anni l'impianto normativo delle fonti del diritto è stato riveduto in modo organico mediante una sostituzione integrale della Legge N. II cit. L'art. 1, intitolato «Fonti principali del diritto», stabilisce che

1. L'ordinamento giuridico vaticano riconosce nell'ordinamento canonico la prima fonte normativa e il primo criterio di riferimento interpretativo.
2. Sono fonti principali del diritto la legge fondamentale e le leggi promulgate per lo Stato della Città del Vaticano dal Sommo Pontefice, dalla Pontificia Commissione o da altre autorità alle quali Egli abbia conferito l'esercizio del potere legislativo.
3. Quanto disposto circa le leggi riguarda anche i decreti, i regolamenti e ogni altra disposizione normativa legittimamente emanati.
4. L'ordinamento giuridico vaticano si conforma alle norme di diritto internazionale generale e a quelle derivanti da trattati e altri accordi di cui la Santa Sede è parte, salvo quanto prescritto al n. 1.

Senza entrare nel merito del più generale tema delle fonti del diritto vaticano, si può comunque osservare come la rubrica dell'art. 1 («Fonti principali del diritto») non sia corrispondente con il testo della disposizione che, a sua volta, indica espressamente come tali solo quelle indicate nel comma 2. Resta cioè il dubbio se debbano intendersi «Fonti principali del diritto» – come pare d'altronde ragionevole – tutte le fonti dell'art. 1 (dunque anche quelle secondarie, di cui al comma 3, e quelle internazionali, di cui al comma 4), ovvero solo quelle del comma 2.

³ Questo sarà poi sostituito da un codice di procedura civile proprio dello SCV, adottato il 1° maggio 1946.

⁴ Ogni rinvio alla legge italiana era circondato dalla clausola generale di cui all'art. 3, indicato *supra* alla nota 2, p. 181.

⁵ In *AAS Suppl.* 79 (2008) 65-70. In dottrina, per una disamina generale della nuova legge, cf.: J.I. ARRIETA, «La nuova legge vaticana», 231 ss.; A. SARAI, *Le fonti del diritto vaticano*, 45 ss.; ID., *Alcuni cenni*, 208 ss.; W. HILGEMAN, «La nuova Legge», 43 ss.; ID., *L'ordinamento giuridico*, 210 ss.; G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto vaticano*, 73 ss.; G. BONI, *Il diritto penale della Città del Vaticano*, 90 ss.; G. RIVETTI, *Stato città del Vaticano*, 151 ss.; A. GIANFREDI, «La legge sulle fonti dello SCV», 365 ss.

Nel passaggio dalla legge del 1929 a quella attuale viene per il resto mantenuta la disciplina delle c.d. fonti «suppletive», sia pure riformulando la cornice di recepimento⁶, nonché il rinvio ai codici italiani⁷. Una delle novità concerne invece l'indicazione tra le fonti del diritto delle norme di diritto internazionale (art. 1, comma 4, Legge N. LXXI cit.), ignorate nel precedente impianto della Legge N. II cit.

Il tema che più strettamente interessa in questa sede, concernente l'effettiva e reale portata normativa dell'art. 1, comma 1, della Legge N. LXXI cit., il quale, piuttosto enfaticamente, afferma che «L'ordinamento giuridico vaticano riconosce nell'ordinamento canonico la prima fonte normativa e il primo criterio di riferimento interpretativo». La disposizione impone di svolgere due approfondimenti separati, riferiti l'uno al diritto canonico come «prima fonte normativa» e il secondo che lo considera quale «primo criterio di riferimento interpretativo» del diritto vaticano. Si tratta, infatti, di due norme ben diverse l'una dall'altra, entrambe di non facile intendimento.

3. Il diritto canonico «prima fonte normativa» del diritto vaticano

3.1 Prime differenze

Ciò che balza immediatamente all'attenzione nella diversa considerazione del diritto canonico nell'ambito delle due leggi sulle fonti del diritto vaticano è il passaggio da un rinvio a fonti puntuali e determinate, benché ampie, quali «il *Codex iuris canonici* e le Costituzioni Apostoliche», di cui all'art. 1 lett. a) della Legge N. II del 1929, ad un rinvio generico e indeterminato all'«ordinamento canonico» nel suo insieme⁸. La modifica ha il senso di raccogliere all'interno del rinvio

⁶ In particolare, l'art. 3, titolato «Recezione della legislazione italiana», dispone che: «1. Nelle materie alle quali non provvedono le fonti indicate nell'art. 1, si osservano, in via suppletiva e previo recepimento da parte della competente autorità vaticana, le leggi e gli altri atti normativi emanati nello Stato Italiano.

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

⁷ Mentre il codice civile italiano del 1865 è stato sostituito da quello, sempre italiano, del 1942 (art. 5), è rimasto invece il rinvio al codice penale italiano del 1889 (art. 7) ed al codice di procedura penale italiano del 1913 (art. 8).

⁸ A. SARAIS, *Alcuni cenni*, 220, correttamente evidenzia che si tratta di «un rinvio di carattere dinamico, che tiene conto dell'evoluzione che la norma canonica ha all'interno del sistema giuridico da cui promana, ...»; e ciò a differenza di «quando si tratta di recepire le norme dell'ordinamento italiano: salvo ipotesi particolari infatti le norme

tutte le possibili fonti, non escluse quelle non di necessaria derivazione pontificia⁹.

Da parte nostra vogliamo osservare che l'avere poi esplicitamente qualificato il diritto canonico come «prima fonte normativa» del diritto vaticano non può non avere il senso di volerlo espressamente sovraordinare nell'ordine delle fonti a tutte le altre¹⁰. Riguardata sotto tale profilo, questa affermazione assume, anzitutto, una significativa valenza di principio¹¹, volendo affermare che la realtà giuridica statuale è servente rispetto alla finalità ecclesiale. Detto metaforicamente, si potrebbe anche affermare che la prevalenza del diritto canonico sul diritto vaticano appare in qualche modo corrispondente alla sovranità della Santa Sede sullo SCV. Queste affermazioni tuttavia, per quanto suggestive, non danno ancora conto del reale impatto normativo della disposizione e di

dell'ordinamento italiano sono «vaticanizzate» e recepite nello SCV nella forma statica che esse presentano al momento del recepimento, ...».

⁹ Una tale affermazione era del resto già stata avanzata da F. CAMMEO, *Ordinamento giuridico*, 200, il quale osservava, all'indomani della Legge N. II cit. che «Attraverso il Codex e per effetto del richiamo di esso come fonte di diritto dello S.C.V., sono fonti di diritto del medesimo anche le altre nel Codex ricordate e ivi vigenti e cioè i privilegi, le leggi particolari e le consuetudini speciali della Diocesi di Roma o degli enti ecclesiastici che si trovano nella Città del Vaticano. Perciò deve dirsi che nello S.C.V. vige il diritto canonico e non soltanto il Codex con le Costituzioni Apostoliche».

Di recente, il «primato» del diritto canonico è stato ribadito ed evidenziato dal Sommo Pontefice Francesco in occasione dell'approvazione della recentissima Legge N. CCCLI *sull'ordinamento giudiziario dello Stato della Città del Vaticano*, del 16 marzo 2020, in *L'Osservatore Romano*, 16 marzo 2020, 6-7, nella cui premessa si afferma che quello stabilito dall'art. 1 della Legge N. LXXI cit. è «un collegamento fondante e prezioso che auspico possa essere sempre più esplorato dagli organi giudiziari di questo Stato, al fine di esprimerne le potenzialità ad esso sottese e che la norma giuridica rimette all'opera dell'interprete».

¹⁰ In dottrina si è tentato di dare spiegazioni diverse di questo «primato» assegnato al diritto canonico. È da segnalare, in particolare, la tesi di A. GIANFREDA, «La legge sulle fonti dello SCV», 368, secondo cui «L'ordine delle fonti del diritto elencate nell'articolo 1 della legge che si commenta non può essere letto – come usualmente avviene per le fonti del diritto “laico” – come regola gerarchica di ‘forza attiva e passiva’ ... delle singole fonti che sono tutte di “provenienza sovrana”, ma quale indicazione sull'ordine di applicazione di fonti qualitativamente differenti»; in tal senso, ad esivamente, cf. G. BONI, *Il diritto penale della Città del Vaticano*, 92,

¹¹ A. GIANFREDA, «La legge sulle fonti dello SCV», 369, ritiene che «la natura dell'ordinamento canonico quale “fonte primaria” rispetto alle altre, quindi, ha una valenza orientativa ed interpretativa nel senso che esso costituisce il primo criterio di riferimento nell'applicazione del diritto nello SCV e di interpretazione delle altre norme emanate per lo SCV».

quanto essa possa concretamente rilevare nella ricostruzione del sistema giuridico vaticano.

3.2 *Possibilità di un concorso (ipotetico) di norme*

La prevalenza del diritto canonico rispetto a tutte le altre possibili fonti dell'ordinamento vaticano (leggi vaticane comprese) si misura infatti con le possibilità, che concretamente possono darsi, di un concorso di norme nella disciplina di una fattispecie concreta, che appaiono invero piuttosto esigue e che devono, comunque, considerarsi limitate soltanto alle materie c.d. «miste», con esclusione dunque di quelle «spirituali», sulle quali nemmeno il diritto vaticano (al pari degli altri ordinamenti statali) può intervenire.

Anche in relazione alle materie «miste», tuttavia, molto spesso il problema riceve già una soluzione *in radice*, perlomeno tutte le volte in cui è lo stesso diritto canonico a rinviare alle corrispondenti norme statali¹².

Il tema che si sta per esaminare, inoltre, concerne solo quella parte del diritto canonico che è di produzione «ecclesiale», non le norme canoniche che possono considerarsi espressione del diritto divino. Ogni qualvolta una norma statale vaticana si ponesse, in astratto, in conflitto con una norma di diritto divino non v'è dubbio che la prima sia da considerarsi illegittima, posto che il diritto divino è recepito per intero e di necessità dal diritto vaticano, come la fonte di più alto rango¹³.

Al di fuori dei casi che precedono, laddove diritto canonico e diritto statale vaticano contengano statuizioni differenti per la medesima fattispecie, possono verificarsi in astratto due differenti ipotesi:

1) il diritto canonico si trova in una situazione di concorso/conflitto con le «fonti principali del diritto» vaticano (di cui all'art. 1 della Legge N. LXXI cit.);

2) il diritto canonico si trova in una situazione di concorso/conflitto con le fonti vaticane «suppletive», ovvero quelle conseguenti ad un recepimento della legislazione italiana (art. 3 e ss. Legge N. LXXI cit.).

Questi distinti casi meritano di essere considerati separatamente in quanto la loro analisi conduce a soluzioni differenziate e, almeno per il primo di essi, piuttosto articolate. Alla luce di quanto si dirà in relazione a queste due ipotesi principali saranno poi da affrontare anche i restanti

¹² Attraverso il meccanismo della c.d. «canonizzazione», di cui al can. 22 CIC.

¹³ In proposito, in dottrina, cf.: cf. P.A. BONNET, *Le fonti normative*, 525; W. HILGEMAN, *L'ordinamento giuridico*, 212; A. SARAIS, *Le fonti del diritto vaticano*, 117.

In generale, sulla rilevanza del diritto divino nel sistema delle fonti del diritto vaticano, cf. *supra* Cap. II, § 2.4.1, pp. 73 ss.

casi di concorso/conflitto con le fonti di cui all'art. 1, commi 2 e 4, della Legge N. LXXI cit.

3.3 *Il concorso con le fonti cc.dd. «suppletive»*

Si preferisce esaminare dapprima la seconda delle ipotesi sopra indicate, ovvero quella del concorso tra il diritto canonico e le fonti «suppletive», in quanto questa sembra meno complessa, in cui il conflitto tra le norme riceverà senz'altro soluzione nel senso di dare la prevalenza alla norma canonica. In questo ambito, infatti, il diritto canonico è certamente prevalente sulla norma della fonte «suppletiva» che (solo in ipotesi, ma non in realtà) potrebbe costituire oggetto di un recepimento nell'ordinamento vaticano¹⁴. In senso contrario non potrebbe nemmeno invocarsi il fatto che le norme canoniche in quanto tali non siano indicate tra i limiti al recepimento delle fonti «suppletive», ai sensi dell'art. 3, comma 2, della Legge N. LXXI cit., ove si stabilisce che

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

Questa formulazione si spiega con il fatto che una tale precisazione sarebbe stata invero superflua, bastando a tal fine già il principio generale dell'art. 1, comma 1, Legge N. LXXI cit.

Appare invece opportuna la specificazione del limite dei «principi generali del diritto canonico», che costituisce un limite distinto e autonomo al recepimento. Potrebbe infatti teoricamente presentarsi il caso in cui una norma contenuta in una fonte «suppletiva» non possa considerarsi contraria ad alcuna disposizione canonica singolare, perché riferita a fattispecie non disciplinata in modo puntuale dal diritto canonico, ma che al tempo stesso appaia tuttavia contraria ad un proprio principio generale, il quale è desumibile anche da disposizioni relative a fattispecie diverse benché in qualche misura analoghe. In questo caso, quindi, si porrà un problema (interpretativo) di recepimento o meno della norma della fonte suppletiva, anche in assenza di un concorso/conflitto normativo con una norma canonica, circostanza questa che richiede l'identità della fattispecie disciplinata dalle norme di diversa derivazione.

¹⁴ Su questa conclusione concorda anche A. SARAIS, *Alcuni cenni*, 223 ss.; nonché ID., *Le fonti del diritto vaticano*, 117, nonostante la generale dequotazione della disposizione da parte dell'Autore, come si vedrà meglio *infra* nota 33, pp. 191-192.

L'ipotesi di un conflitto tra una norma canonica e una norma italiana derivante da una fonte suppletiva non appare comunque di frequente ricorrenza in concreto. Già la diversità di materie tra diritto canonico e diritto temporale in genere riduce di molto le ipotesi di concorso; nel caso dell'ordinamento vaticano esse poi sono ristrette ancora di più dalle stesse previsioni delle norme contenute nella legge sulle fonti che, all'art. 4, rubricato «norme civili», dispone il recepimento del codice civile italiano del 1942 elencando al tempo stesso una serie di materie per le quali viene esplicitamente e *a priori* stabilita l'applicazione della legge vaticana o della legge canonica. In tutti questi casi, pertanto, l'ipotetico concorso/conflitto di norme è risolto direttamente dalla stessa Legge N. LXXI cit.¹⁵

Tutte queste riserve, sommate alla precedenti, rendono invero difficile configurare ancora qualche caso di concorso/conflitto tra diritto canonico e fonti italiane «suppletive»¹⁶. Uno di questi poteva essere costituito dalla normativa sulle associazioni di persone, le quali però sono state disciplinate da apposita legislazione vaticana, talché il concorso non si pone più direttamente con la disciplina del codice civile italiano in quanto fonte suppletiva, ma con la fonte principale della legge vaticana in materia¹⁷.

¹⁵ Per completezza, appare opportuno ricordare in questa sede almeno le materie principali per le quali il recepimento è espressamente escluso. Tra di esse possono essere ricordate: la cittadinanza vaticana; il matrimonio; la prescrizione, quanto ai beni ecclesiastici; le donazioni e i lasciti per causa di morte a favore delle pie cause; i rapporti di lavoro.

L'elenco di queste materie corrisponde a quello contenuto nell'art. 11 della precedente Legge N. II *sulle fonti del diritto*, del 7 giugno 1929, che venivano appunto riservate alla legge canonica e sottratte alla disciplina del codice civile italiano del 1865.

¹⁶ A. SARAIS, *Le fonti del diritto vaticano*, 120, menziona le materie delle «associazioni di fedeli», degli «strumenti di comunicazione sociale e libri» e delle «*res sacrae*, beni ecclesiastici, pie fondazioni».

¹⁷ Il tema delle associazioni di persone e delle persone giuridiche in genere ha ricevuto particolare attenzione da parte del legislatore vaticano nel corso degli anni. In materia sono infatti intervenute, nell'ordine: la Legge N. CLXXXVII *sulla disciplina delle attività di volontariato*, del 22 maggio 1992, *AAS Suppl.* 63 (1992) 21-24; la Legge N. CCVI *sulle persone giuridiche civili*, del 28 giugno 1993, *AAS Suppl.* 66 (1993) 37-38, la quale dispone il recepimento della normativa italiana in materia (art. 1), stabilendo inoltre che «Le eventuali modifiche ed evoluzioni della legislazione italiana ... si intenderanno in futuro automaticamente recepite nell'ordinamento dello Stato della Città del Vaticano, purché non comportino innovazioni contrarie ai medesimi precetti e principi espressi nel precedente articolo» (art. 2).

Più di recente è stata approvata la Legge N. CCXI *in materia di registrazione e di vigilanza degli enti senza scopo di lucro*, del 22 novembre 2017, *AAS Suppl.* 88 (2018) 181-188, al fine di dettare

3.4 *Il caso delle norme penali*

Un concorso di norme appare invece da escludere in riferimento alla normativa del codice penale italiano del 1865, recepito ai sensi dell'art. 7 della Legge N. LXXI cit. e le norme penali del Codice di Diritto Canonico del 1983¹⁸. Un problema di concorso di norme si potrebbe porre, in particolare, con riferimento alle norme di portata generale dell'uno e dell'altro codice, nella misura in cui queste risultino incompatibili le une con le altre. Un esempio potrebbe essere offerto dalla disposizione, espressione di un corrispondente principio di portata generale nel diritto canonico, di cui al can. 1323 n. 2 CIC, a tenore del quale «Non è passibile di alcuna pena chi, quando violò la legge o il precetto: ... 2) senza sua colpa ignorava di violare una legge o un precetto; all'ignoranza sono equiparati l'inavvertenza e l'errore». Tale principio appare frontalmente contrario a quello, caposaldo del diritto penale dello Stato moderno, secondo cui *ignorantia legis non excusat*, recepito dall'art. 44 del codice penale italiano del 1889, secondo cui «Nessuno può invocare a propria scusa l'ignoranza della legge penale».

Discorso analogo potrebbe farsi in riferimento a molte altre circostanze esimenti di cui al can. 1323 CIC, nonché alle circostanze attenuanti di cui al successivo can. 1324 CIC; a titolo solo esemplificativo si possono citare: l'età oltre la quale si diviene imputabili; la violenza morale (o costrizione da «timore grave»); la legittima difesa; la capacità d'intendere o di volere (o «l'uso di ragione»), etc.

Ad un rapido confronto con le corrispondenti disposizioni del codice penale italiano del 1889 appare di tutta evidenza come, in tutti questi casi e in altri ancora, ci troviamo infatti dinanzi a istituti disciplinati in modo sensibilmente difforme, senza spazi per interpretazioni mediatrici.

Il problema deve tuttavia essere risolto non tanto in base alla considerazione secondo la quale l'affermazione, anche nella materia *de qua dicitur*, dell'ordinamento canonico come «prima fonte normativa» avrebbe

una disciplina unitaria e adeguata rispetto agli standard internazionali in riferimento alle «associazioni o fondazioni che hanno come attività prevalente la raccolta e/o la distribuzione di fondi o altre risorse economiche per scopi caritativi, religiosi, culturali, educativi, sociali o umanitari» (art. 1 n. 3), con esclusione di quelli «annoverati nell'elenco allegato allo Statuto del Consiglio per l'Economia», nonché di quelli «che svolgono professionalmente attività di natura finanziaria» (art. 2, comma 2). Questa normativa era stata sollecitata già a partire dal M.p. *La promozione*, dell'8 agosto 2013, nella parte in cui vengono menzionate le «organizzazioni senza scopo di lucro aventi personalità giuridica canonica e sede nello Stato della Città del Vaticano» (art. 1): in argomento, v. *amplius* Cap. III, § 8, pp. 144 ss.

¹⁸ Contenute nel Libro VI «Le sanzioni nella Chiesa», cann. 1321 CIC e ss.

una portata dirompente, tale da minare alle fondamenta l'effettività del sistema sanzionatorio penale dello SCV. Una tale considerazione, seppure condivisibile, non offre tuttavia ancora un argomento utile a sostenere la «sospensione» del principio generale dell'art. 1, comma 1, della Legge N. LXXI cit. o un'eccezione ad esso.

Il problema sembra invece doversi risolvere *in radice*, considerando cioè che nella materia penale le norme canoniche e le norme italiane non disciplinano la stessa fattispecie, ma fattispecie diverse. Le prime infatti disciplinano i delitti stabiliti dalla legge canonica e con la finalità di irrogare le pene di cui al can. 1312 CIC¹⁹. Le norme statali, invece, disciplinano reati stabiliti dalla legge statale²⁰, con pene di portata temporale e aventi finalità molteplici e marcatamente diverse da quelle canoniche²¹.

Mutatis mutandis, analogo discorso deve ripetersi anche in riferimento alle norme processuali penali, laddove diversamente emergerebbero numerosi profili di incompatibilità tra quanto stabilito dal codice di procedura penale italiano del 1913²² e quanto invece previsto, con una disciplina decisamente più sommaria e meno articolata, dal Codice di Diritto Canonico del 1983²³.

3.5 *Il concorso con le fonti principali*

La prevalenza del diritto canonico in quanto «prima fonte normativa» del diritto vaticano sembra invece arrestarsi al confronto con le «fonti principali» del diritto vaticano, di cui all'art. 1, comma 2, della Legge N. LXXI cit. Anche qui, tuttavia, è opportuno procedere con le dovute distinzioni.

3.5.1 *Le leggi pontificie*

Una prima ipotesi concerne infatti le «leggi promulgate per lo Stato della Città del Vaticano dal Sommo Pontefice». Qualora queste risultino difformi alla normativa canonica in materia appare piuttosto evidente che esse debbano prevalere rispetto ad essa. Questa soluzione si impone sulla base di molteplici argomenti. Muove in tal senso, anzitutto, il rilievo fatto

¹⁹ A loro volta specificate in pene medicinali o censure (cann. 1331 CIC e ss.) o pene espiatorie (cann. 1336 CIC e ss.)

²⁰ Distinti in delitti e contravvenzioni, le cui fattispecie sono peraltro molto più numerose dei delitti canonici.

²¹ Cfr. artt. 11 e ss. del codice penale italiano del 1865.

²² Recepito inizialmente dall'art. 7 della Legge N. II cit., e confermato dal più recente art. 8 della Legge N. LXXI cit.

²³ Condensata nel Libro VII «I processi», Parte IV «Il processo penale», cann. 1717 CIC e ss.

in precedenza²⁴ secondo cui le leggi pontificie per lo SCV, oltre che essere leggi vaticane in senso proprio, possono anche avere contenuti e natura canonica. Un tale rilievo basterebbe già, anche da solo, a rendere questo caso estraneo a quello del concorso/conflitto tra norme vaticane e norme canoniche²⁵.

La stessa soluzione si impone d'altronde anche in base ad un criterio di specialità, secondo il quale *lex specialis derogat legi generali*. La norma della legge pontificia, dettata appunto per ricevere applicazione nello SCV, appare infatti già per questo speciale rispetto alla norma canonica che, per potere astrattamente ricevere applicazione nello SCV, deve essere norma di carattere generale²⁶. Infine, sempre nello stesso senso della prevalenza della legge pontificia vaticana rispetto alla norma canonica difforme, si deve osservare che una soluzione diversa si risolverebbe in una inesorabile *interpretatio abrogans* della legge pontificia vaticana, che sarebbe perciò non solo *inutiliter data*, quanto addirittura *perperam data*.

3.5.2 Le altre leggi vaticane

Una soluzione solo in parte analoga è da coltivare in riferimento a tutte le altre «fonti principali» del diritto vaticano, ovvero alle «leggi promulgate ... dalla Pontificia Commissione o da altre autorità alle quali Egli abbia conferito l'esercizio del potere legislativo» (che nel corso del presente lavoro sono state indicate come leggi vaticane «di rango ordinario»). Una tale conclusione è certamente sostenibile ogni qualvolta la legge della Pontificia Commissione per lo SCV abbia

²⁴ In proposito, *amplius*, v. Cap. II, § 2.4.2, pp. 75 ss.

²⁵ Appare utile ricordare l'opinione espressa in proposito, nel diverso assetto del sistema delle fonti di cui alla Legge N. II cit., da F. CAMMEO, *Ordinamento giuridico*, 170, secondo il quale «In uno Stato assoluto la categoria prevalente di norme è necessariamente quella delle norme emanate, in forma e con forma di legge, dal Sovrano. La graduatoria di efficacia delle altre non può dipendere che dalla volontà di Lui, espressa mediante una legge, che nello S.C.V. è quella del 7 giugno 1929, n. II»; questa considerazione è ripresa anche da P.A. D'AVACK, *Vaticano e Santa Sede*, 179, nota 64, il quale poi aggiunge che «Come si comprende, però, si tratta di una questione teorica, la cui soluzione in un senso o nell'altro resta praticamente irrilevante, in quanto è pur sempre il pontefice la fonte dell'uno o dell'altro diritto, e quindi l'arbitro della sua conservazione o efficacia».

²⁶ Nel caso delle leggi pontificie sembra quindi potersi parlare, invero, di un criterio di specialità «territoriale», con portata ed effetti diversi rispetto alle leggi territoriali canoniche (cann. 12 e 13 CIC), le quali non obbligano, in linea di principio, i «forestieri» (can. 13 § 2 n. 2 CIC).

fondamento in una legge pontificia che, in qualche modo, vi faccia riferimento o assegni alla Pontificia Commissione la disciplina, con apposita legge, di determinate materie. È questo il caso delle recenti normative in materia penale e finanziaria adottate nello SCV, a partire dalla Legge N. CXXVII *concernente la prevenzione ed il contrasto del riciclaggio dei proventi di attività criminose e del finanziamento del terrorismo*, del 30 dicembre 2010²⁷, espressamente richiamata dal M.p. *La Sede Apostolica*²⁸; nonché delle successive leggi²⁹ che hanno dato attuazione o sviluppo al M.p. *Ai nostri tempi*, dell'11 luglio 2013³⁰, per quanto concerne le modifiche in ambito penale, e al M.p. *La promozione*, dell'8 agosto 2013³¹, per quanto riguarda la riforma economico-finanziaria³². In tutti questi casi, infatti, i termini del conflitto normativo sono dati non tanto, o almeno non direttamente, dalla legge della Pontificia Commissione per lo SCV, quanto dalla stessa legge pontificia vaticana che sta a monte di essa e che la legittima a disciplinare la materia, anche in modo eventualmente difforme rispetto al diritto canonico generale.

Qualche dubbio potrebbe invero darsi tutte le altre volte, quando cioè la legge vaticana adottata dalla Pontificia Commissione per lo SCV non sia radicata in una legge pontificia e sia cioè espressione di un'iniziativa autonoma della stessa Commissione³³. In questi casi, ad avviso di chi

²⁷ AAS Suppl. 81 (2010) 167-201.

²⁸ AAS 103 (2011) 7-9. In argomento cf., *amplius*, Cap. III, § 2, pp. 96 ss.

²⁹ In particolare, la Legge N. VIII *Norme complementari in materia penale*, dell'11 luglio 2013, AAS Suppl. 84 (2013) 77-108, e la Legge N. IX *Norme recanti modifiche al codice penale e al codice di procedura penale*, dell'11 luglio 2013, AAS Suppl. 84 (2013) 109-131: su questo tema si rinvia a quanto detto in precedenza al Cap. III, § 5, pp. 108 ss.

³⁰ AAS 105 (2013) 651-653.

³¹ AAS 105 (2013) 811-814: sul tema, anche per tutti i riferimenti del caso, cf. Cap. III, § 8, pp. 144 ss.

³² Cui ha fatto seguito la Legge N. XVIII, *recante norme in materia di trasparenza, vigilanza ed informazione finanziaria*, dell'8 ottobre 2013, AAS Suppl. 84 (2013) 233-296; cf. Cap. III, § 10, pp. 160 ss.

³³ Di avviso molto diverso è A. SARAIS, *Le fonti del diritto vaticano*, 116-117, secondo il quale: «È vero che il diritto canonico regola materie spirituali e materie miste e pertanto in termini di fatto è difficile che si determinino specifici ambiti di sovrapposizione con le norme emanate propriamente per lo SCV, ma ove ciò dovesse avvenire è da considerare prevalente quanto disposto dalla norma vaticana propria. D'altronde, il diritto canonico ha vigenza nello SCV, considerata la peculiare natura di tale Stato, ogniquale volta questo sia effettivamente possibile ed il legislatore vaticano non abbia disposto diversamente»; talché, in definitiva: «L'affermazione del valore del diritto canonico all'interno dell'ordinamento giuridico vaticano come fonte principale e

scrive, dovrebbe imporsi una valutazione in base al criterio di specialità. Ovvero, o la norma vaticana trova sufficiente ragione nella specialità della fattispecie che è chiamata a disciplinare, e allora sarà prevalente rispetto alla norma generale canonica, oppure essa sarà illegittima per contrarietà all'art. 1, comma 1, della Legge N. LXXI cit., disponendo in modo difforme da quanto previsto dal diritto canonico generale, in assenza di motivi sufficienti a giustificare la deroga³⁴. In tutti questi casi dovrà quindi essere l'interprete a verificare se sussistano le condizioni di specialità che escludono l'applicazione dell'art. 1, comma 1, della Legge N. LXXI cit., ovvero se la legge della Pontificia Commissione per lo SCV debba considerarsi *perperam data*³⁵.

Per gli stessi motivi, analoga conclusione si impone anche in relazione alle «leggi promulgate ... da altre autorità alle quali Egli [*id est*, il Sommo Pontefice] abbia conferito l'esercizio del potere legislativo». Anche in questo caso il conflitto deve essere misurato non tanto sulla base della legge che viene concretamente adottata, quanto in confronto alla delega (o conferimento) del potere normativo da parte del Sommo Pontefice³⁶. Per verificare la legittimità della deroga, quindi, si dovrà valutare se essa sia in qualche modo richiesta o almeno ammessa dalla delega, ovvero se essa sia frutto di una scelta autonoma del legislatore delegato ma giustificata da sufficienti ragioni di specialità. Diversamente, invece, le si dovrebbe riconoscere una «forza normativa» inferiore, incapace di derogare alla fonte primaria costituita da «l'ordinamento canonico».

prevalente ad ogni altra fonte del diritto può trovare un senso solo se riferita non al diritto canonico tutto, ma solo al cd. diritto divino».

Una tale tesi, tuttavia, non sembra potersi conciliare con l'interpretazione testuale dell'art. 1, comma 1, Legge N. LXXI cit., posto che conduce al suo esatto ribaltamento, ovvero ad affermare la generale prevalenza del diritto vaticano su quello canonico.

³⁴ Il caso, tuttavia, appare piuttosto ipotetico. Come esempio di scuola potrebbe pensarsi ad una legge vaticana che stabilisca una disciplina degli impedimenti matrimoniali, difforme da quella del Codice di Diritto Canonico del 1983.

³⁵ Con la conseguenza, piuttosto radicale, della disapplicazione da parte del giudice vaticano o anche della stessa autorità chiamata a darvi applicazione. In questo caso, infatti, non basterebbe il solo criterio di specialità territoriale, evidenziato in riferimento alle leggi pontificie: cf. *supra* § 3.5.1, pp. 189-190, nel presente capitolo.

³⁶ Sarebbe infatti opportuno che il conferimento del potere normativo da parte del Sommo Pontefice – che di prassi avviene con un *rescriptum ex audientia* – sia corredato anche dall'indicazione dei limiti di volta in volta opportuni, nonché, ove se ne dia il caso, dei criteri o dei principi direttivi che l'autorità delegata deve osservare nello sviluppo della delega.

3.5.3 Le altre fonti di carattere secondario

Un discorso ancora diverso deve invece essere fatto a proposito delle residue «fonti principali» del diritto vaticano, per le quali l'art. 1, comma 3, della Legge N. LXXI cit. stabilisce che «Quanto disposto circa le leggi riguarda anche i decreti, i regolamenti e ogni altra disposizione normativa legittimamente emanati».

Queste fonti, infatti, avendo carattere subordinato rispetto alle fonti legislative sono dotate di una «forza» normativa inferiore. Il criterio di specialità, pertanto, non appare argomento sufficiente per autorizzare deroghe o eccezioni ai contenuti di norme canoniche generali. Poiché tuttavia queste fonti (di carattere subordinato alla legge) devono essere autorizzate da una fonte legislativa di carattere primario, non è da escludere tuttavia che il contenuto derogatorio rispetto alla norma canonica generale sia da rinvenire nella stessa norma legislativa primaria. In questi casi, qualora cioè la fonte vaticana secondaria sviluppi una normativa anche difforme da quella canonica, ma in linea con il mandato ricevuto dal legislatore vaticano, il conflitto/concorso con le norme canoniche dovrà essere riferito alla norma legislativa di autorizzazione e dovrà pertanto essere affrontato e risolto in base a quanto detto sopra.

3.5.4 Le norme di diritto internazionale

Tra le «fonti principali» del diritto vaticano l'art. 1, comma 4, della Legge N. LXXI cit., innovando rispetto al precedente sistema delle fonti di cui alla Legge N. II cit., menziona infine le «norme di diritto internazionale generale e ... quelle derivanti da trattati e altri accordi di cui la Santa Sede è parte» alle quali l'ordinamento giuridico vaticano si conforma «salvo quanto prescritto al n. 1»³⁷.

Anche per questo tipo di fonti occorre fare qualche distinzione. Una prima ipotesi concerne il caso, comunque difficile a configurarsi in concreto, del concorso/conflitto tra una norma canonica e una norma di diritto internazionale generale³⁸. Contrariamente a quanto ritenuto da alcuni³⁹, per questa eventualità sembra doversi assicurare la prevalenza

³⁷ In argomento, cf. A. SARAIS, *Le fonti del diritto vaticano*, 181 ss.; W. HILGEMAN, «La nuova Legge sulle Fonti del Diritto», 64.

³⁸ Le quali sono da individuare nelle norme internazionali di fonte consuetudinaria.

³⁹ A. SARAIS, *Le fonti del diritto vaticano*, 182-183, secondo il quale «Evidentemente non ogni contrasto con il diritto canonico può impedire l'applicazione di una normativa internazionale, dal momento che già il legislatore vaticano attraverso l'emanazione di norme sue proprie potrebbe legittimamente derogare allo stesso diritto

della norma canonica, proprio in base al disposto dell'art. 1, comma 1, della Legge N. LXXI cit. e vieppiù alla luce della esplicita riserva di cui alla parte finale del comma 4⁴⁰.

Un discorso a parte sembra invece doversi fare in ipotesi di concorso/conflitto tra una norma canonica e una disposizione contenuta o comunque derivante da un trattato o accordo stipulato dalla Santa Sede. La prevalenza della norma pattizia sembra infatti potersi affermare ogni qualvolta il trattato o accordo sia stato stipulato previa autorizzazione del Sommo Pontefice⁴¹. In tutti questi casi, infatti, il conflitto/concorso deve essere risolto, come già evidenziato sopra in casi analoghi, facendo riferimento alla Superiore Autorità che concede l'autorizzazione, più che al trattato o all'accordo di volta in volta autorizzato.

Discorso diverso deve invece essere fatto in tutti gli altri casi in cui la Santa Sede stipuli trattati o accordi senza la preventiva autorizzazione del Sommo Pontefice. In proposito si deve tenere presente che le autorità legittimate alla stipula degli accordi internazionali sono specificate dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati⁴² e, in particolare, dall'art. 7 («*Full powers*»), § 2, ove si stabilisce che:

canonico per lo SCV. Neppure il limite sembra da ritenersi coincidente con quei principi generali del diritto canonico che sono considerati un argine invalicabile all'applicazione della normativa di fonte italiana nell'ambito del sistema giuridico vaticano». In definitiva, secondo detto Autore, «Il limite al rinvio e al recepimento del diritto internazionale nell'ordinamento vaticano è da ritenersi riferito quindi non genericamente al diritto canonico, ma a quella parte di esso che presenta profili di radicale e assoluta indisponibilità allo stesso legislatore statale: andrebbe inteso quindi come riferimento al diritto divino, che, sempre ed in ogni caso, non può essere derogato o contraddetto da alcuna fonte del diritto umano, quale che sia il suo rango e la sua forza, si trattasse anche di una pattuizione di carattere internazionale».

⁴⁰ In questo senso, sia pure senza approfondire particolarmente il tema, cf. W. HILGEMAN, «La nuova Legge sulle Fonti del Diritto», 64, secondo il quale la riserva finale dell'art. 1, comma 4 Legge N. LXXI cit. «è un riferimento esplicito al Canone 22 del Codice di Diritto canonico, in base al quale le Leggi civili (nel caso di specie il Diritto internazionale) alle quali il Diritto della Chiesa rimanda, sono osservate nel Diritto canonico con i medesimi effetti, ma solo per quanto non siano contrarie al Diritto divino e a condizione che il Diritto canonico non stabilisca diversamente. L'Ordinamento canonico si conferma, in tal modo, quale "prima Fonte" dell'Ordinamento vaticano, dettando anche i limiti della forza espansiva di quest'ultimo».

⁴¹ Come d'altronde accade di norma posto che, da un lato, il Sommo Pontefice non interviene in prima persona (si pensi al caso dei Patti lateranensi, sottoscritti dal Segretario di Stato) e che, da altro lato, la Segreteria di Stato, di prassi, ne procura il preventivo assenso per gli accordi di maggiore rilevanza.

⁴² Conclusa a Vienna il 23 maggio 1969 e considerata, per buona parte, una codificazione del diritto consuetudinario internazionale in materia.

Sono considerati rappresentanti dello Stato al quale appartengono, in virtù delle loro funzioni, e senza dover presentare i pieni poteri:

- a) i Capi di Stato, i Capi di Governo ed i Ministri degli affari esteri, per tutti gli atti relativi alla conclusione di un trattato;
- b) i capi di missioni diplomatiche, per l'adozione del testo di un trattato tra lo Stato accredittante e lo Stato accredittario;
- c) i rappresentanti accreditati degli Stati ad una conferenza internazionale o presso un'organizzazione internazionale o uno dei suoi organi, per l'adozione del testo di un trattato nel corso di detta conferenza, presso detta organizzazione o detto organo.⁴³

Secondo l'ordinamento canonico della Santa Sede queste autorità sono da rinvenire, in aggiunta al Sommo Pontefice, nel Segretario di Stato, nel Segretario per i Rapporti con gli Stati e nei Nunzi Pontifici, questi ultimi limitatamente agli accordi con i Governi degli Stati presso i quali sono stati accreditati. Per altro verso, si deve ancora rilevare che la prassi diplomatica non conosce solo gli accordi di maggiore importanza e rilevanza. In molti casi infatti si stipulano accordi su materie minori o particolari, con formalità anche semplificate, come nel caso dello scambio delle cc.dd. «Note Verbali».

Nonostante tutte queste varietà di forme e contenuti, sembra che al problema del conflitto/concorso tra norme pattizie internazionali e norme canoniche possa darsi una soluzione unitaria. Anzitutto occorre distinguere i trattati o accordi stipulati dalla Santa Sede in quanto tale e che producono effetti valevoli per la Chiesa universale. In questo caso le norme che ne derivano saranno norme canoniche, destinate ad applicarsi, almeno in linea di principio, a tutte le Chiese particolari e quindi non solo al territorio dello SCV. In questo caso il problema del conflitto/concorso è escluso *a priori* proprio perché le norme che derivano dall'accordo non sono norme dell'ordinamento vaticano.

Il problema si pone invece ogni qualvolta la Santa Sede stipuli trattati o accordi destinati a ricevere applicazione limitatamente al territorio

⁴³ Traduzione propria. Il testo in lingua originale è il seguente: «*In virtue of their functions and without having to produce full powers, the following are considered as representing their State:*

(a) *Heads of State, Heads of Government and Ministers for Foreign Affairs, for the purpose of performing all acts relating to the conclusion of a treaty;*

(b) *Heads of diplomatic missions, for the purpose of adopting the text of a treaty between the accrediting State and the State to which they are accredited;*

(c) *Representatives accredited by States to an international conference or to an international organization or one of its organs, for the purpose of adopting the text of a treaty in that conference, organization or organ».*

dello SCV⁴⁴. In questo caso, però, o la stipula del trattato è stata previamente autorizzata dal Sommo Pontefice, con la conseguenza della prevalenza della norma pattizia sulla norma canonica generale; oppure la conclusione dovrà essere nel senso della prevalenza della norma canonica generale, per effetto dell'esplicita riserva di cui alla parte finale dell'art. 1, comma 4, Legge N. LXXI cit. Con la conseguenza, però, che lo SCV sarà inadempiente agli obblighi assunti in sede pattizia, salvo che i contenuti difforni al diritto canonico generale vengano recepiti da una legge pontificia o da una legge vaticana adottata dalla Pontificia Commissione per lo SCV, dotata al tempo stesso di sufficiente specialità a giustificare la deroga al diritto canonico generale⁴⁵.

4. Il diritto canonico «primo criterio di riferimento interpretativo»

4.1 *I criteri di interpretazione delle leggi vaticane*

Un discorso diverso deve invece essere fatto a proposito della seconda parte dell'art. 1, comma 1, della Legge N. LXXI cit., che indica nel diritto canonico il «primo criterio di riferimento interpretativo» del diritto vaticano. Questa espressione infatti regge una separata norma giuridica, la quale non stabilisce una fonte di diritto, ma un criterio ermeneutico che modella tutte le altre fonti normative (beninteso, ulteriori al diritto canonico stesso)⁴⁶.

Com'è noto, l'interpretazione delle leggi e degli atti normativi in genere osserva delle regole (o criteri) che sono grosso modo comuni nei diversi ordinamenti. Di norma queste regole vengono anche cristallizzate in norme apposite, che sono appunto indicate come criteri ermeneutici o interpretativi, ai quali l'interprete deve riferirsi nei casi in cui la legge non abbia un significato di immediata evidenza.

⁴⁴ Occorre tenere presente infatti che la materia delle relazioni internazionali dello SCV è sottratta agli organi di governo dello Stato, ex art. 2 della Legge Fondamentale dello Stato della Città del Vaticano, del 26 novembre 2000, *AAS Suppl.* 71 (2000) 75-83, ove si stabilisce che «La rappresentanza dello Stato nei rapporti con gli Stati esteri e con gli altri soggetti di diritto internazionale, per le relazioni diplomatiche e per la conclusione dei trattati, è riservata al Sommo Pontefice, che la esercita per mezzo della Segreteria di Stato».

Sul tema della capacità giuridica internazionale dello SCV, in generale, cf. Cap. I, § 3, pp. 41 ss.

⁴⁵ In conformità a quanto osservato *supra* al § 3.5.2, pp. 190 ss.

⁴⁶ Degna di considerazione sembra l'osservazione di J.I. ARRIETA, «La nuova legge vaticana», 234, ove osserva che: «In quanto principio comunque rappresenta anche un invito alla canonistica per confrontarsi sull'intero campo della esperienza giuridica senza arroccarsi su tematiche specificamente ecclesiastiche».

Nel caso del diritto vaticano queste norme sull'interpretazione delle leggi non sono state indicate direttamente e in modo esplicito da fonti vaticane. L'unica disposizione in tal senso è proprio quella di cui stiamo discorrendo. Ciò, tuttavia, non deve essere considerata una lacuna, ma un silenzio invero opportuno proprio perché soccorrono in tal senso le norme sull'interpretazione delle leggi indicate nel Codice di Diritto Canonico, che costituiscono in tal modo la prima applicazione pratica della prima parte della disposizione di cui all'art. 1, comma 1, Legge N. LXXI cit.⁴⁷

L'intervento della disposizione di cui alla seconda parte dell'art. 1, comma 1, Legge N. LXXI cit., che stiamo ora esaminando, sembra confermare definitivamente tale indirizzo⁴⁸, nel senso che non solo le leggi vaticane, ma anche gli altri atti normativi vaticani di rango subordinato, saranno da interpretare alla luce dei criteri di cui al Titolo I «Le leggi ecclesiastiche», del Libro I «Norme generali», del Codice di Diritto Canonico del 1983⁴⁹, e, specialmente, alla luce di quanto stabilito dai cann. 16-21. Tra tutte queste disposizioni spiccano, in particolare, i criteri indicati nel can. 17 CIC, senza però tralasciare anche altre disposizioni che hanno certamente un impatto sull'attività ermeneutica dell'interprete anche vaticano, quali i cann. 18 e 19 CIC.

⁴⁷Questa conclusione era già tratta, anche sotto il vigore della precedente legge sulle fonti, da F. CAMMEO, *Ordinamento giuridico*, 177, secondo il quale «Nel Codex juris canonici la interpretazione è disciplinata in modo molto preciso e completo (cc. 17-21, v. anche cc. 6, 22, 23), molto più preciso e completo che nelle disp. prel. al C.C. del regno, artt. 3 e ss. Perciò, sebbene anche questo viga nello S.C.V. (artt. 3 e 11 Legge sulle fonti), ritengo che in proposito debbano seguirsi le norme canoniche, non solo perché esse, anche se valesse la legge italiana, ne sarebbero in gran parte la esplicazione, ma anche perché la materia, essendo per intero regolata dal diritto canonico, questo prevale su quello del Regno».

⁴⁸In questo senso, in dottrina, cf. G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto vaticano*, 84; A. SARAIS, *Alcuni cenni*, 229, il quale ritiene che «L'assoggettamento dell'interpretazione di tutte le fonti del sistema legale alle regole ermeneutiche poste dal diritto canonico costituisce una assoluta peculiarità del sistema giuridico dello SCV»; G. BONI, *Il diritto penale della Città del Vaticano*, 96-97, ammette che «Dal punto di vista teorico è, in effetti, assai bizzarro che le fonti richiamate sfuggano ai loro propri criteri interpretativi per essere sottoposte in qualche modo al setaccio e quasi lette attraverso la filigrana di un altro diritto, quello canonico», per poi tuttavia riconoscere che «... questa 'contaminazione' di fonti plurime ... può rivelarsi, al contrario, assai feconda. E va individuato proprio nel diritto canonico l'enzima in grado di fungere da catalizzatore».

⁴⁹Circa la possibile applicazione di quanto stabilito dal can. 16 CIC, in riferimento all'interpretazione autentica, cf. *infra* § 4.5, pp. 206-207.

4.2 *Necessaria precedenza del criterio letterale*

Premesso che l'oggetto del presente approfondimento non è la rassegna di tutti i criteri ermeneutici praticabili nel diritto vaticano, ma la reale portata dell'affermazione che indica nel diritto canonico il «primo criterio» ermeneutico da adottare da parte dell'interprete, deve anzitutto osservarsi che l'enfasi di questa affermazione deve tuttavia misurarsi anche con la precedenza, che possiamo considerare ontologicamente necessaria, di un altro criterio ermeneutico, che è quello letterale. Questo trova ingresso nella prima parte del can. 17 CIC, a tenore del quale le leggi canoniche (e dunque anche le leggi vaticane) «... sono da intendersi secondo il significato proprio delle parole considerato nel testo e nel contesto ...».

La corrispondenza dell'interpretazione al «significato proprio delle parole» è una necessità di tutti gli ordinamenti, dove sovente viene stabilita con disposizioni di tenore equivalente a quella sopra citata⁵⁰. Tale necessità fa sì che se pure il criterio di interpretazione testuale non fosse esplicitamente affermato, in ogni caso esso dovrebbe essere considerato, necessariamente, il pilastro dell'interpretazione e il principale criterio di riferimento per comprendere il senso di ogni disposizione normativa. Conseguo a ciò che, qualora una disposizione di legge vaticana assuma un significato letterale incompatibile con l'ordinamento canonico, non per questo l'interprete sarebbe autorizzato ad attribuire alle parole un significato diverso da quello che *naturaliter* è loro proprio. Qualora invece una parola possa avere più significati possibili, allora l'interprete avrebbe il dovere di scegliere quello più coerente con l'ordinamento canonico. Ma anche in questo caso, non si potrebbe parlare di una prevalenza del criterio ermeneutico «canonico» su quello letterale, ma di un'azione del primo all'interno della cornice (necessaria) del secondo.

4.3 *I principi generali del diritto canonico*

Un'altra osservazione deve invero muoversi alla formulazione della disposizione in esame. Essa individua infatti il «primo criterio di riferimento interpretativo» ne «l'ordinamento canonico». A ben vedere però un'interpretazione letterale di questa disposizione solleva molteplici

⁵⁰ Si veda, ad es., l'art. 12 delle disposizioni preliminari al codice civile italiano, laddove si stabilisce che: «Nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse ...».

problemi: anzitutto, «l'ordinamento canonico» viene già considerato quale «prima fonte normativa» dell'ordinamento vaticano. Se esso, unitariamente e interamente considerato, costituisce già una fonte del diritto vaticano, appare difficile indicarlo, al tempo stesso, anche come «criterio di riferimento interpretativo». Ovvero, per scendere più nel concreto, se una disposizione puntuale di diritto canonico non riceve applicazione in diritto vaticano, perché, ad esempio, derogata da una legge vaticana di portata speciale rispetto ad essa, non si vede come la stessa disposizione possa tuttavia fare sentire la propria rilevanza in sede ermeneutica. Molto probabilmente invece, e a dire il vero del tutto legittimamente, l'interprete si riterrà autorizzato ad accantonarla definitivamente e a sciogliere i residui dubbi sul significato della disposizione vaticana facendo ricorso ad altri e diversi criteri ermeneutici.

In buona sostanza, si ha l'impressione che il riferimento a «l'ordinamento canonico» nel suo insieme, se può funzionare nell'indicazione di esso come «prima fonte normativa», non possa tuttavia essere *sic et simpliciter* assunto quale «criterio di riferimento interpretativo», anche a prescindere dalla precedenza o meno rispetto agli altri criteri.

Dove invece la norma ermeneutica potrebbe assumere un rilievo è nel prescrivere che l'attività dell'interprete debba indirizzarsi ad attribuire alle disposizioni di significato dubbio quello più conforme ai «principi generali del diritto canonico». In questo caso l'interprete sarebbe quindi chiamato ad armonizzare le disposizioni vaticane di contenuto dubbio non tanto a singole norme canoniche (le quali, appunto, dovrebbero di per sé ricevere applicazione), quanto ai «principi generali» che emergono da «l'ordinamento canonico» nel suo insieme. Va da sé peraltro che gli stessi «principi generali» potrebbero anche desumersi da una singola norma canonica, di portata appunto generale. Nel caso in cui quest'ultima risultasse derogata da una norma particolare di diritto vaticano, l'interprete dovrebbe comunque cercare di circoscrivere in senso restrittivo la deroga, attribuendovi carattere eccezionale.

In questi margini la disposizione in esame pare acquistare senso e ricevere effettive possibilità di applicazione. È anche vero però che in questo modo si potrebbe dubitare sulla precedenza di tale criterio anche rispetto ad altri, quale anzitutto quello analogico, che solitamente precede il ricorso dell'interprete ai principi generali dell'ordinamento giuridico⁵¹.

⁵¹ È quanto viene stabilito infatti nel can. 19 CIC, laddove si legge che: «Se su una determinata materia manca una espressa disposizione di legge sia universale sia particolare o una consuetudine, la causa, se non è penale, è da dirimersi tenute presenti le leggi date per casi simili, i principi generali del diritto applicati con equità canonica, ...».

Un tale dubbio sembra però potersi superare tenendo presente che il riferimento ai «principi generali del diritto canonico» – imposto ex art. 1, comma 1, Legge N. LXXI cit. – sarebbe in questo caso precedente all'interpretazione analogica riferita a disposizioni dell'ordinamento vaticano, non a norme canoniche. L'interpretazione analogica rispetto ad altre disposizioni vaticane potrebbe essere compiuta, cioè, soltanto se e nella misura in cui il senso della disposizione in esame restasse ancora oscuro per l'assenza di «principi generali» de «l'ordinamento canonico» utili a chiarirlo⁵².

4.4 *Criterio di riferimento de iure condendo*

In questo modo questa parte dell'art. 1, comma, 1 Legge N. LXXI cit. diventa a sua volta espressione di un principio ancor più generale, rilevante nei confronti dello stesso legislatore vaticano, prima ancora che nei confronti dell'interprete. Questa disposizione può cioè essere indicata come espressione di un'esigenza di carattere generale secondo la quale, prima ancora che a livello interpretativo, i «principi generali» dell'ordinamento canonico diventano un «criterio di riferimento» da tenere presente anche da parte di tutti gli organi investiti di potestà normativa nell'ordinamento vaticano, a cominciare dalla Pontificia Commissione per lo SCV⁵³.

La stessa precedenza del criterio analogico sui principi generali è affermata nell'art. 12, comma 2, disposizioni preliminari del codice civile italiano, dove si afferma che: «Se una controversia non può essere decisa con una precisa disposizione, si ha riguardo alle disposizioni che regolano casi simili o materie analoghe; se il caso rimane ancora dubbio, si decide secondo i principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato».

Peraltro, stante il tenore dell'art. 1, comma, 1 Legge N. LXXI cit. e alla luce di quanto sopra detto, sembra possibile affermare che i principi generali di diritto canonico valgano anche quali principi generali di diritto vaticano, senza possibilità di distinguere gli uni dagli altri.

⁵² Per completezza si fa presente che solo dopo il fallimento anche del criterio analogico sarebbe consentito riferirsi agli ulteriori criteri indicati nel can. 17 CIC e consistenti «nel ricorso al fine e alle circostanze della legge e all'intendimento del legislatore». In ulteriore subordine si potrà poi ancora ricorrere ai criteri ermeneutici di cui al can. 19 CIC; ovvero, nell'ordine: «i principi generali del diritto applicati con equità canonica, la giurisprudenza e la prassi della Curia Romana, il modo di sentire comune e costante dei giuristi». Questi criteri, tuttavia, vanno considerati e armonizzati all'interno dell'ordinamento vaticano. Ciò impone, pertanto, di riformularli facendo riferimento ai «principi generali del diritto vaticano».

⁵³ In dottrina, v. J.I. ARRIETA, «La nuova legge vaticana», 234, secondo il quale la «dichiarazione di primato» dell'ordinamento canonico come criterio interpretativo «è senz'altro coraggiosa perché dovrà trovare riscontro sia nella produzione normativa che

Benché una tale conclusione non discenda dal contenuto della disposizione in esame – il cui ambito proprio è quello dell'ermeneutica, concernente lo *ius conditum* –, non sembra tuttavia né improprio né esagerato ravvisare nella disposizione in esame l'espressione di un principio generale di contenuto corrispondente – concernente l'ambito della produzione giuridica normativa (*ius condendum*) –, indirizzato allo stesso legislatore vaticano, prima ancora che all'interprete.

Quanto ora sostenuto sembra d'altronde trovare conferma in diverse circostanze in cui la legislazione vaticana, anche più recente, ha adottato soluzioni normative rispettose di «principi generali» di diritto canonico, anche se con riferimento a materie estranee alla legislazione canonica.

4.4.1 I poteri del giudice in materia penale (art. 9 Legge N. LXXI cit.)

Un primo caso può essere ravvisato nella disposizione di cui all'art. 9 della stessa Legge N. LXXI cit. che, rubricato come «Poteri del giudice in materia penale», stabilisce che

Qualora manchi qualunque disposizione penale e tuttavia sia commesso un fatto che offenda i principi della religione o della morale, l'ordine pubblico o la sicurezza delle persone o delle cose, il giudice può richiamarsi ai principi generali della legislazione per comminare pene pecuniarie sino ad Euro tremila, ovvero pene detentive sino a sei mesi, applicando, se del caso, le sanzioni alternative di cui alla legge 14 dicembre 1994, n. CCXXVII.

Una tale disposizione sarebbe invero inconcepibile in un ordinamento giuridico statale che intenda adottare in modo rigido il principio di legalità, spesso rafforzato come garanzia costituzionale⁵⁴. Nell'ordinamento

nell'applicazione del diritto». In precedenza, per un'indicazione nel senso del diritto canonico quale parametro utile anche *de iure condendo* nel diritto vaticano, cf. P.A. D'AVACK, *Vaticano e Santa Sede*, 178, ove afferma che «nello S.C.V., come già nel vecchio Stato pontificio, la legislazione religiosa (il Codex juris canonici cioè e le Costituzioni apostoliche) è formalmente assunta come diritto positivo dello Stato prima e sopra le altre leggi, e, come tale, informa il contenuto di tutta l'attività legislativa statale e ne fissa i limiti definitivi e inderogabili».

⁵⁴ È il caso, ad esempio, proprio dell'ordinamento italiano, laddove il principio di legalità delle norme penali *in malam partem* è stabilito a livello di legge ordinaria dall'art. 2 del codice penale italiano del 1930 e confermato come garanzia costituzionale dall'art. 25, comma 2, della Costituzione italiana del 1947. Sull'argomento, in dottrina, di recente cf. G. DALLA TORRE, *Aspetti della giustizia vaticana*, 13 ss.; G. BONI, *Il diritto penale della Città del Vaticano*, 122 ss, ove ulteriori citazioni; secondo; F. CAMMEO, *Ordinamento giuridico*, 229, stante il «riferimento a nozioni ben note di morale, di ordine pubblico, di sicurezza, ecc. La norma c'è»; in senso critico, invece, cf. P.A. BONNET, «Le fonti normative», 553 ss.; ID., «Lo spirito del diritto penale

penale vaticano, invece, questo principio – pur presente in quanto stabilito dagli artt. 1 e 2 del codice penale italiano del 1889⁵⁵ – non riceve però una valenza assoluta, proprio perché «attenuato» dall'art. 9 della Legge N. LXXI cit.⁵⁶

Il fondamento che conferisce piena legittimità a questa incisiva deroga al principio di legalità è offerto infatti proprio dal can. 1399 CIC⁵⁷, a tenore del quale

Oltre i casi stabiliti da questa o da altre leggi, la violazione esterna di una legge divina o canonica può essere punita con giusta pena, solo quando la speciale gravità della violazione esige una punizione e urge la necessità di prevenire o riparare gli scandali.

Tale canone introduce appunto un principio generale del diritto canonico che non intende contraddire, ma semplicemente attenuare⁵⁸, il principio di legalità di cui al can. 221 § 3 CIC, secondo il quale «I fedeli hanno il diritto di non essere colpiti da pene canoniche, se non a norma di legge». Il principio di legalità, di portata generale, risulterebbe dunque mitigato in funzione del principio, anch'esso di portata generale,

vaticano», 43, ove osserva che: «Il Legislatore vaticano peraltro non ha ripetuto, come per l'individuazione della fattispecie criminosa, anche per la statuizione della pena una così ampia possibilità di apprezzamento giudiziario, proprio in quanto assai minore sarebbe stata, con una parametrizzazione oggettivamente accertabile, la vincolatività del diritto divino la cui appropriazione umana in tema di sanzione non può che essere determinativa postulata ma non definita dalla disposizione divina».

⁵⁵ In particolare, ai sensi dell'art. 1, comma 1, codice penale italiano del 1889: «Nessuno può essere punito per un fatto che non sia espressamente preveduto come reato dalla legge, né con pene che non siano da essa stabilite».

Ai sensi dell'art. 2, comma 1, codice penale italiano del 1889: «Nessuno può essere punito per un fatto che, secondo la legge del tempo in cui fu commesso, non costituiva reato».

⁵⁶ Il Tribunale Vaticano ha avuto peraltro occasione di dare applicazione a tale norma, con sentenza del 5 maggio 2007, che si può leggere per esteso in G. BONI, *Il diritto penale della Città del Vaticano*, 272 ss.

⁵⁷ Unica disposizione del Titolo VII «Norma generale», inserito nel Libro VI «Le sanzioni nella Chiesa», Parte II «Le pene per i singoli delitti». Il canone è sostanzialmente corrispondente al can. 2222, § 1, del CIC 1917 e figura soltanto nel codice della Chiesa latina, non comparando nel CCEO, ove si applica in modo rigido il principio di legalità.

In dottrina, di recente, cf. G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto vaticano*, 154, il quale afferma che la norma di cui all'art. 9 della Legge N. LXXI cit. «è evidentemente ispirata alla norma di cui al can. 1399 c.i.c.».

⁵⁸ In tal senso, cf. L. CHIAPPETTA, *Il Codice di Diritto Canonico*, II, 735; G. GHIRLANDA, *Il diritto nella Chiesa*, 617, che parla appunto di un «temperamento» del principio *nullum crimen, nulla poena sine lege poenali praevia*.

dell'esigenza di prevenire o riparare lo scandalo che, nei casi di violazioni di «speciale gravità», diventa prevalente⁵⁹.

Con l'art. 9 della Legge N. LXXI cit. si è voluto pertanto adottare la stessa soluzione del CIC, nel senso di dare al principio di legalità quella giusta flessibilità richiesta in funzione del principio generale della prevenzione del danno e della riparazione dello scandalo.

4.4.2 L'effetto sospensivo automatico dell'impugnazione delle ordinanze d'ingiunzione in materia di sanzioni amministrative (art. 19 Legge N. X del 2013⁶⁰)

Un altro esempio di come l'ordinamento canonico abbia influito – in un modo che si potrebbe dire «preventivo» – sulla stessa produzione di norme giuridiche vaticane ricorre in riferimento alla disposizione di cui all'art. 19, comma 5, della Legge N. X recante *Norme generali in materia di sanzioni amministrative*, dell'11 luglio 2013, il quale attribuisce effetto sospensivo del provvedimento impugnato alla sola proposizione del ricorso giurisdizionale contro di esso⁶¹.

Di norma, infatti, negli ordinamenti statali l'iniziativa del privato che impugna un atto autoritativo sanzionatorio non assume una portata automaticamente sospensiva del provvedimento impugnato, la quale è, se del caso, rimessa ad una valutazione, da svolgere in sede cautelare⁶², da parte del giudice adito. Benché nella materia dei ricorsi amministrativi la portata sospensiva dell'impugnazione non sia generalizzata⁶³, in

⁵⁹ In proposito, cf. G. GHIRLANDA, *Il diritto nella Chiesa*, 617, secondo il quale «l'applicazione rigida di tale principio sarebbe dannosa per l'ordinamento penale canonico, perché esso dovrebbe essere molto minuzioso per poter prevedere tutte le violazioni possibili, e quindi estremamente rigido».

⁶⁰ *AAS Suppl.* 84 (2013) 133-144.

⁶¹ In particolare, l'art. 19, comma 5, Legge N. X cit. stabilisce che: «L'impugnazione sospende l'esecuzione del provvedimento, salvo che la ricorrenza di gravi motivi o la manifesta infondatezza del ricorso inducano il giudice, anche d'ufficio, a disporre diversamente con ordinanza inoppugnabile».

⁶² Alla luce del duplice criterio del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora*.

⁶³ Si veda in proposito l'articolata disciplina di cui al can. 1736 CIC, ove viene stabilito che: «§1. In quelle materie in cui il ricorso gerarchico sospende l'esecuzione del decreto, anche la domanda di cui nel can. 1734 produce lo stesso effetto.

§2. In tutti gli altri casi, a meno che l'autore stesso del decreto, entro dieci giorni da quando gli è pervenuta la domanda di cui nel can. 1734, non abbia deciso di sospendere l'esecuzione, la sospensione può frattanto essere richiesta al suo Superiore gerarchico, che la può decidere soltanto per cause gravi ed evitando sempre che la salvezza delle anime ne subisca danno.

questo caso invece – concernente l’impugnazione di sanzioni amministrative applicate con ordinanza ingiuntiva per la violazione di leggi statali vaticane – il legislatore vaticano sembra avere preferito adottare il principio stabilito dal diritto penale canonico e affermato nel can. 1353 CIC, a tenore del quale «L’appello o il ricorso contro le sentenze giudiziali o i decreti che infliggono o dichiarano una pena qualsiasi hanno effetto sospensivo»⁶⁴.

In sostanza, nella scelta tra aderire al principio di sospensione automatica del diritto penale canonico o a quello contrario proprio del diritto amministrativo canonico, il legislatore vaticano ha preferito propendere per il primo, dando così maggiore rilevanza alla natura «sanzionatoria» che a quella «amministrativa» della materia disciplinata dalla Legge N. X cit.

In questo modo il legislatore vaticano ha quindi adottato il principio generale proprio del diritto penale canonico, ispirato al *favor rei*, con specifico riferimento all’efficacia sospensiva delle impugnazioni delle ordinanze ingiuntive in materia di sanzioni amministrative.

4.4.3 La responsabilità amministrativa delle persone giuridiche derivante da reato (art. 46 e ss. Legge N. VIII del 2013)

Altro esempio ancora di come i «principi generali» de «l’ordinamento canonico» sembrino avere influito nel plasmare la normativa vaticana può essere ravvisato in riferimento alla disciplina degli art. 46 e ss. del Titolo X, intitolato «Responsabilità amministrativa delle persone giuridiche derivante da reato», della Legge N. VIII *Norme complementari in materia penale*, dell’11 luglio 2013⁶⁵. Si tratta, in particolare, di un istituto del tutto nuovo per il diritto vaticano, la cui introduzione è stata richiesta dal recepimento degli *standard* internazionali in materia

§3. Sospesa l’esecuzione del decreto a norma del §2, qualora in seguito sia presentato ricorso, colui che deve giudicare il ricorso stesso a norma del can. 1737, §3, decida se la sospensione debba essere confermata oppure revocata.

§4. Se nessun ricorso viene presentato contro il decreto nel termine stabilito, per ciò stesso cessa la sospensione della esecuzione messa in atto nel frattempo a norma dei §§1 o 2».

⁶⁴ In proposito, cf. G. GHIRLANDA, *Il diritto nella Chiesa*, 627-628, che riconduce la previsione del can. 1353 nell’ambito del principio generale della «benevolenza verso il reo»; nello stesso senso, cf. V. DE PAOLIS, «Comentario can. 1353», secondo cui «El legislador, frente a la opinión de algunos que habrían preferido que el recurso y la apelación no tuviesen efecto suspensivo sino devolutivo, ha elegido una línea de benignidad, ...».

⁶⁵ In ordine alla quale v. *amplius* Cap. III, § 7.1, pp. 136 ss.

di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo. L'esigenza fatta propria da questi *standard* è infatti nel senso di estendere la responsabilità penale delle persone fisiche anche alle persone giuridiche che profittano, in qualche modo, delle conseguenze del reato⁶⁶. Nell'adottare l'istituto il legislatore vaticano ha inteso peraltro generalizzarne la portata, oltre l'ambito normativo che ne ha richiesto l'introduzione.

I modelli normativi di riferimento che sarebbero potuto in astratto essere adottati contemplavano anche la possibilità di una vera e propria responsabilità «penale» delle persone giuridiche, secondo la scelta fatta propria da altri ordinamenti europei⁶⁷. Il legislatore vaticano ha invece preferito adottare la medesima soluzione scelta dal legislatore italiano⁶⁸, confermando così anche in questa materia la tradizionale prossimità della legislazione vaticana a quella italiana⁶⁹ e optando per la soluzione (intermedia) di una «responsabilità amministrativa derivante da reato»⁷⁰.

⁶⁶ Secondo la cornice generale dell'art. 46, comma 1, Legge N. VIII *Norme complementari in materia penale* cit.: «La persona giuridica è responsabile per i reati commessi nel suo interesse o a suo vantaggio:

a) da persone che rivestono funzioni di rappresentanza, di amministrazione o di direzione dell'ente o di una sua unità organizzativa dotata di autonomia finanziaria e funzionale, nonché da persone che esercitano, anche di fatto, la gestione e il controllo dello stesso;

b) da persone sottoposte alla direzione o alla vigilanza di uno dei soggetti di cui alla lettera a)».

⁶⁷ È questo il caso, ad esempio, della legislazione francese, che ha introdotto l'istituto nel 1994 con la riforma del codice penale all'art. 121-2, a tenore del quale:

«Les personnes morales, à l'exclusion de l'Etat, sont responsables pénalement, selon les distinctions des articles 121-4 à 121-7, des infractions commises, pour leur compte, par leurs organes ou représentants.

Toutefois, les collectivités territoriales et leurs groupements ne sont responsables pénalement que des infractions commises dans l'exercice d'activités susceptibles de faire l'objet de conventions de délégation de service public.

La responsabilité pénale des personnes morales n'exclut pas celle des personnes physiques auteurs ou complices des mêmes faits, sous réserve des dispositions du quatrième alinéa de l'article 121-3».

⁶⁸ La Legge N. VIII *Norme complementari in materia penale* cit., infatti, appare in parte qua largamente coincidente con il decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 (*Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300*).

⁶⁹ Si pensi all'ampiezza delle fonti italiane recepite già dalla stessa Legge N. LXXI cit.

⁷⁰ Secondo G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto vaticano*, 155, questa disciplina costituisce «Un altro caso interessante di assunzione di principi canonistici da parte del

In proposito va evidenziato come la soluzione prescelta sia stata nel senso di un modello di responsabilità che ha il reato come suo presupposto, ma delle sanzioni di natura amministrativa come conseguenze (rispetto alle quali è stabilita anche una specifica tutela processuale, peraltro piuttosto garantista, all'interno del processo penale⁷¹). Non si tratta, quindi, di una responsabilità *tout court* di natura penale, ma di natura amministrativa, appunto, che realizza una soluzione certo originale e che appare anche sufficientemente efficace, sia dal punto di vista delle garanzie che del rispetto degli *standard* internazionali e dei principi generali del diritto canonico⁷².

4.5 *Il Pontificio Consiglio per i Testi Legislativi*

Un quesito a parte si pone a proposito del ruolo del Pontificio Consiglio per i Testi Legislativi all'interno dell'ordinamento vaticano e se esso sia chiamato, in particolare, a svolgere le proprie funzioni anche in riferimento all'interpretazione delle leggi vaticane.

Com'è noto, il compito del Pontificio Consiglio per i Testi Legislativi è strettamente connesso al disposto del can. 16 §1 CIC, a tenore del quale «Interpreta autenticamente le leggi il legislatore e colui al quale egli abbia concesso la potestà d'interpretarle autenticamente».

Come specificato dalla stessa Cost. Ap. *Pastor Bonus*:

Articolo 154: La funzione del Consiglio consiste soprattutto nell'interpretazione delle leggi della Chiesa.

Articolo 155: Spetta al Consiglio di proporre la interpretazione autentica, confermata dall'autorità pontificia, delle leggi universali della Chiesa, dopo aver sentito nelle questioni di maggiore importanza i dicasteri competenti circa la materia presa in esame.

legislatore vaticano giacché si è introdotto in un ordinamento statuale ispirato – come tradizionalmente gli ordinamenti statuali – al principio secondo cui “societas delinquere non potest”, l’opposto principio per il quale “societas delinquere et puniri potest”, che viceversa ha sempre ispirato l’ordinamento canonico». In argomento, in dottrina, cf. anche G. RIVETTI, *Stato città del Vaticano*, 129 ss.

⁷¹ L'art. 50 Legge N. VIII *Norme complementari in materia penale* cit. contiene infatti le «Norme processuali», tra le quali si segnala il comma 4, a tenore del quale: «Alla persona giuridica si applicano le disposizioni processuali relative all'imputato, in quanto compatibili».

⁷² Si dissente pertanto dall'opinione critica espressa da R. ZANNOTTI, «La normativa antiriciclaggio», 97, secondo cui «non si vede su cosa il Vaticano basi una scelta simile», aggiungendo che «il legislatore vaticano ben avrebbe potuto qualificare con la sua esatta natura una forma di responsabilità degli enti che sostanzialmente è penale».

Premessa questa cornice normativa, non sembra corretto ampliare le competenze del Consiglio anche all'interpretazione autentica delle leggi vaticane. Non appare infatti possibile estendere il can. 16 § 1 CIC (e le disposizioni della Cost. Ap. *Pastor Bonus* che vi danno applicazione) oltre il loro ambito letterale, posto che questo *corpus* normativo ha carattere di per sé eccezionale. Con queste disposizioni infatti si assegna ad un organo la qualità di interprete «autentico» del contenuto degli atti adottati da un organo diverso, laddove invece la caratteristica propria dell'interpretazione autentica è di provenire dallo stesso organo che ha adottato l'atto interpretato. Stante la natura eccezionale del can. 16 § 1 CIC, nonché il significato letterale delle norme sopra richiamate, il Pontificio Consiglio per i Testi Legislativi non sembra poter essere investito delle funzioni di interprete autentico delle leggi vaticane, nemmeno nel caso in cui venga in considerazione l'interpretazione di una legge pontificia. Questa infatti, nonostante abbia una natura in qualche modo «mista», appare uno strumento normativo diverso e non assimilabile alle «leggi universali della Chiesa», vero e proprio oggetto dell'interpretazione autentica del Consiglio.

L'interpretazione autentica delle leggi vaticane resta ovviamente possibile, ma essa dovrà procedere secondo le modalità ordinarie, ovvero dal Sommo Pontefice per quanto riguarda le leggi da Egli emanate e dalla Pontificia Commissione per lo SCV per quanto concerne le proprie.

Quanto precede non esclude comunque che il Pontificio Consiglio per i Testi Legislativi venga richiesto di esprimere la propria opinione circa l'interpretazione di un testo normativo vaticano (in ipotesi, anche di rango non legislativo), come d'altronde accade già nella prassi. Il parere che verrà reso, tuttavia, non sarà munito di quella particolare forza vincolante propria dell'interpretazione autentica, che può anche giungere a riconoscere efficacia retroattiva all'atto interpretato⁷³.

5. Conclusioni

L'art. 1, comma 1 della Legge N. LXXI cit. non è, come visto, di facile lettura e, ancor meno, di facile applicazione. Le espressioni utilizzate dal legislatore vaticano, volte ad attribuire un deciso «primato» al diritto canonico nell'ambito del (e anche rispetto al) diritto vaticano e che appaiono *prima facie* piuttosto ridondanti, non devono tuttavia scoraggiare l'interprete, né indirizzarlo verso più rassicuranti interpretazioni riduttive, se

⁷³ Ai sensi del can. 16 §2 CIC, qualora «soltanto dichiara le parole di per sé certe della legge», senza restringerne o estenderne la portata.

non addirittura abrogative, delle norme stabilite dalla disposizione in esame.

Essa infatti contiene due distinte norme: la prima sulle fonti del diritto, ove si stabilisce che l'ordinamento canonico costituisce «la prima fonte normativa» dell'ordinamento vaticano; la seconda sull'interpretazione delle norme vaticane, di cui l'ordinamento canonico costituisce «il primo criterio di riferimento interpretativo».

Per quanto concerne la norma sulle fonti, la reale «forza normativa» di essa deve misurarsi in concreto con la «forza normativa» delle altre fonti vaticane con le quali potrebbe, in ipotesi, entrare in conflitto.

Se il conflitto con le fonti «suppletive» sembra doversi risolvere in favore del diritto canonico, il confronto con le fonti «primarie» impone invece valutazioni differenziate: da un lato, in caso di conflitto tra legge pontificia e legge canonica sembra la prima a dovere prevalere, in ragione della sua specialità; da altro lato, invece, in caso di conflitto con le altre fonti vaticane «primarie» deve essere risolto a seconda che le stesse siano state adottate sulla base di una legge pontificia, ovvero siano «indipendenti», in quanto iniziativa autonoma della Pontificia Commissione per lo SCV. In quest'ultimo caso, infatti, la prevalenza della legge vaticana sulla legge canonica difforme non potrà considerarsi scontata, ma sarà oggetto di valutazioni condotte caso per caso da parte dell'interprete, al fine di verificare la ricorrenza di sufficienti motivi di specialità tali da giustificare la deroga della legge vaticana alla legge canonica.

In modo simile e sulla base di analoghi distinguo si dovrà risolvere anche l'ipotetico conflitto tra le norme vaticane e le fonti di diritto internazionale di cui all'art. 1, comma 4, Legge N. LXXI cit., distinguendo quelle di diritto consuetudinario da quelle di origine pattizia.

Un lavoro non meno semplice attende l'interprete nell'individuare il corretto significato della seconda parte dell'art. 1, comma 1, Legge LXXI cit., in riferimento alla norma sull'interpretazione delle fonti vaticane. Il «primato» interpretativo del diritto canonico è anzitutto eroso dal criterio letterale che, di necessità, precede qualunque altro. Esso però appare cedevole anche in se stesso, salvo ravvisare in esso il rinvio ai criteri interpretativi di volta in volta offerti dai «principi generali» de «l'ordinamento canonico», che bene ed efficacemente possono indirizzare l'attività ermeneutica delle leggi. Il riferimento a «l'ordinamento canonico» nel suo insieme dovrà dunque essere apprezzato come rinvio ai suoi «principi generali» e in questo senso potrà essere vincolante e utile all'interprete. D'altronde, questo criterio è in qualche modo anche operante *de iure condendo*, in considerazione del fatto che più volte il legislatore

canonico si è mostrato attento ad adottare soluzioni normative rispettose di principi generali di diritto canonico.

Conclusivamente si può infine osservare come la stretta connessione tra ordinamento vaticano e ordinamento canonico, riflesso della stretta connessione tra SCV e Santa Sede, imponga misure di coordinamento tra i due ordinamenti. Quest'esigenza è realizzata proprio dall'art. 1, comma 1, Legge N. LXXI cit. che, accentuando il «primato» dell'ordinamento canonico su quello vaticano, incontra tuttavia limiti logico-giuridici che impongono delicate valutazioni rimesse all'interprete. Queste difficoltà ermeneutiche sarebbero comunque presenti, anche con formulazioni diverse del testo normativo, posto che esse discendono non tanto (o comunque non soltanto) dal testo normativo prescelto, quanto dalla particolarità del diritto vaticano e dalla funzione servente dello SCV rispetto alla Santa Sede.

Ad avviso di chi scrive infatti, qualunque sia la formulazione adottata, resterebbe pur sempre fondamentale ed essenziale il successivo lavoro, del legislatore prima e dell'interprete poi, di coordinamento dei due ordinamenti, che restano tra loro distinti e che perseguono finalità comunque diverse⁷⁴, benché tra di loro strettamente correlate.

⁷⁴ In proposito, cf. Cap. II, § 1.4.1, pp. 58 ss.

CAPITOLO V

Diritto canonico e diritto vaticano: tra separazione e coordinamento

1. Santa Sede e SCV: due enti separati, ma connessi

In questo capitolo si rende necessario raccogliere in modo sintetico e con uno sguardo d'insieme le riflessioni svolte finora, al fine di poter arrivare a delineare delle conclusioni. Il presente lavoro è iniziato, né poteva essere diversamente, dall'analisi della relazione corrente tra la Santa Sede e lo SCV e dalle caratteristiche fondamentali di questi due enti. Si tratta di entità giuridicamente distinte, sebbene correlate in modo «asimmetrico» tra di loro. È un'«asimmetria» che si manifesta sotto diversi aspetti: la sovranità della Santa Sede in rapporto allo Stato; la funzionalità dello Stato rispetto alla Santa Sede, talché esso si pone in posizione servente rispetto alle finalità proprie di quella; la dipendenza strutturale dello Stato, se non addirittura necessaria, rispetto alla Santa Sede, che condiziona profondamente l'architettura istituzionale dello Stato; il fatto, infine, che si tratti di una dipendenza «a senso unico», posto che, se non è immaginabile uno SCV senza la Santa Sede (o non sottoposto alla sua sovranità)¹, appare invece ammissibile – e storicamente si è dato – l'esistenza della Santa Sede anche in assenza di un territorio sul quale esercitare le prerogative della sovranità temporale².

¹ Senza volere in alcun modo sminuire le esigenze di sovranità territoriale della Santa Sede, come espresse da Pio XI, *Ad parochos urbis et concionatores sacri temporis quadragesimalis*, 108, secondo il quale «una qualche sovranità territoriale è condizione universalmente riconosciuta indispensabile ad ogni vera sovranità giurisdizionale: dunque almeno quel tanto di territorio che basti come supporto della sovranità stessa; quel tanto di territorio, senza del quale questa non potrebbe sussistere, perché non avrebbe dove poggiare».

² Basti tenere presente, infatti, che soltanto la Santa Sede – e non anche lo SCV

La separazione giuridica tra i due enti presenta pertanto aspetti di assoluta unicità, che rendono la relazione tra di essi priva di precedenti e, molto probabilmente, irripetibile. Nonostante ciò questa separazione, non si presenta in modo fisso e statico. Ogni realtà, calata nelle forme giuridiche, diventa per ciò stesso plasmabile e modificabile con il mutare dell'ordinamento che la disciplina e la rende storicamente definibile. Questo accade anche per i rapporti correnti tra la Sede Apostolica e lo SCV, le cui forme sono mutevoli e suscettibili di conoscere nuove modalità ed espressioni al mutare dei reciproci ordinamenti.

2. La relazione tra gli ordinamenti

È su queste basi che si è proceduto pertanto ad analizzare come la duplicità/distinzione degli enti venga riflessa dai rispettivi ordinamenti e come la relazione tra i due ordinamenti di riferimento (diritto canonico e diritto vaticano) dia contenuto e attualità all'«asimmetria» sopra indicata.

Questo approfondimento ha richiesto di riflettere sulle caratteristiche di fondo degli ordinamenti in esame e di ravvisare, anzitutto, una fondamentale differenza per quanto concerne l'originarietà ed autonomia degli ordinamenti giuridici, che sono predicabili solo in relazione all'ordinamento canonico, ma non a quello vaticano. Questo infatti non è un ordinamento auto-fondato, che *superiorem non recognoscens*, ma derivato (ovvero dipendente) da quello canonico, stante peraltro la sovranità esercitata sullo SCV dalla Santa Sede.

Questa dipendenza dell'ordinamento vaticano rispetto a quello canonico è d'altronde corrispondente alla finalità sua propria, consistente, secondo l'espressione accolta nel preambolo del Trattato del Laterano, di «assicurare alla Santa Sede l'assoluta e visibile indipendenza, garantirle una sovranità indiscutibile pur nel campo internazionale». Il successivo approfondimento di questa notazione ha messo in luce come questa relazione di strumentalità tra i due enti³ determini una relazione di strumentalità (o di servizio) anche tra i rispettivi ordinamenti, la quale però è del tutto singolare e diversa da quella ordinariamente corrente tra altre ipotesi di ordinamenti originari, da un lato, e ordinamenti derivati, dall'altro⁴. La

– è considerata dal can. 113, § 1, CIC (insieme alla Chiesa Cattolica) come «persona morale di diritto divino» (in continuità con quanto già statuito dal can. 100 CIC del 1917).

³ Tale da consentire di qualificare lo SCV come «strumento» o come vero e proprio «Stato-mezzo» rispetto alla Santa Sede.

⁴ Normalmente infatti, ricordiamolo, sono gli ordinamenti originari a porsi al servizio di quelli derivati, mentre nel caso in esame è l'ordinamento derivato (quello

differenza principale che si è ravvisata consiste infatti nella separazione esistente tra i due ordinamenti, laddove in altri casi di ordinamenti derivati questi sono compresi all'interno del perimetro degli ordinamenti originari (da cui appunto derivano).

3. L'intreccio delle fonti

Quanto precede trova corrispondenza nel sistema delle fonti di produzione giuridica nell'ordinamento vaticano, che hanno formato oggetto di un duplice intervento legislativo: quello iniziale all'indomani della creazione dello SCV, con la Legge N. II *sulle fonti del diritto*, del 7 giugno 1929; il più recente con la Legge N. LXXI *sulle fonti del diritto*, del 1° ottobre 2008. Pur con tutte le differenze, anche importanti, queste discipline hanno confermato la rilevanza del diritto canonico come fonte del diritto vaticano, accentuandola da quella di «fonte principale», a quella di «prima fonte normativa» dell'ordinamento vaticano. Lo studio del tema delle fonti del diritto ha permesso peraltro di verificare come l'intreccio tra diritto canonico e diritto vaticano vada anche oltre quanto disposto dall'art. 1, comma 1, Legge N. LXXI cit.: la stessa condizione di dipendenza (*melius*, derivazione) del diritto vaticano da quello canonico ne implica infatti, *ex necessitate*, la vigenza, automaticamente e per intero, del diritto divino; una riflessione specifica meritano poi anche le c.d. leggi pontificie, ovvero quelle adottate direttamente dal Sommo Pontefice per disciplinare rapporti di diritto vaticano, le quali possono però, al tempo stesso, assumere anche concorrenti contenuti di diritto canonico, come peraltro accaduto di recente in occasione delle riforme economico-finanziarie a partire dal 2010 in poi.

Queste considerazioni implicano ricadute importanti sul sistema delle fonti del diritto vaticano in quanto consentono di:

- ravvisare una vera e propria gerarchia anche nell'ambito della stessa categoria delle fonti principali (sino anche a permettere di parlare di fonti di rango «costituzionale»⁵) e non solo tra queste e le fonti suppletive;
- riconoscere alle leggi pontificie (quantomeno la possibilità di) una natura «mista», canonica e vaticana, potendo cioè con lo stesso atto

vaticano) ad essere in funzione ed al servizio dell'ordinamento originario (quello canonico).

⁵ Ovviamente, con le opportune precisazioni e differenze rispetto alle fonti costituzionali degli ordinamenti statali: in proposito, cf. Cap. II, § 2.4, pp. 72 ss.

il Supremo Legislatore decidere di regolare insieme sia rapporti di diritto canonico che di diritto vaticano;

- ravvisare un limite al potere legislativo degli organi vaticani (che non sussiste ovviamente per le leggi pontificie) che non potrebbe estendersi fino a disciplinare tutte quelle realtà giuridiche esistenti nel territorio vaticano e che sono al tempo stesso disciplinate dal diritto canonico, quali anzitutto il complesso degli enti della Curia Romana, ma anche le Istituzioni collegate con la Santa Sede e tutti gli enti e organismi che in qualche modo fanno riferimento alla Curia Romana e che godono di una personalità giuridica di diritto canonico.

Per esprimere quest'ultimo limite si è usato il termine di «irrilevanza» del diritto vaticano nell'ambito dei rapporti di diritto canonico, proprio per significare l'incapacità del diritto vaticano di intervenire direttamente, per forza propria, nell'ordinamento canonico, e quindi disciplinare rapporti giuridici già attratti da norme canoniche.

In via di estrema sintesi, pertanto, all'«asimmetria» della relazione corrente tra gli enti in esame corrisponde l'«asimmetria» della relazione tra i rispettivi ordinamenti, posto che il diritto canonico costituisce fonte ordinaria (addirittura sovraordinata) del diritto vaticano, mentre il diritto vaticano non costituisce fonte del diritto canonico, salva un'eventuale canonizzazione da parte della legge canonica ai sensi dell'art. 22 CIC. Da ciò discendono gli ulteriori importanti corollari secondo i quali:

- le fonti canoniche possono operare anche come (concorrenti) fonti di diritto vaticano⁶, mentre le fonti vaticane diverse dalle «leggi pontificie»⁷ non possono essere anche, per forza propria, fonti di diritto canonico;
- le fonti canoniche possono disciplinare realtà di diritto vaticano, mentre le fonti di diritto vaticano (con l'eccezione delle «leggi pontificie») non possono, *ex se*, disciplinare realtà di diritto canonico.

4. Le riforme dal 2010 in poi

A partire dal 2010 è iniziato un piuttosto intenso (soprattutto se paragonato alla «staticità» dell'ordinamento vaticano negli ottant'anni

⁶ Come avviene appunto per l'intero ordinamento canonico (*ex art. 1, comma 1, Legge N. LXXI cit.*) e per le leggi pontificie (che sono munite di una particolare forza normativa, fino a realizzare, in alcuni casi, un diritto costituzionale vaticano).

⁷ Ovvero tutte quelle non adottate dal Sommo Pontefice ma dalla Pontificia Commissione per lo SCV, dal Presidente del Governatorato o, eventualmente, da altre autorità indicate dalla legge.

precedenti) processo di aggiornamento legislativo di carattere «tematico», finalizzato cioè all'adeguamento dell'ordinamento agli standard internazionali finalizzati al contrasto della criminalità organizzata internazionale e, in particolare al contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

Originato dalla stipula della *Convenzione monetaria tra l'Unione europea e lo Stato della Città del Vaticano*, del 17 dicembre 2009⁸, questo processo è stato poi soprattutto alimentato dall'adesione della Santa Sede al Comitato Moneyval del Consiglio d'Europa (nel 2012) e può considerarsi ancora in corso (sebbene l'assetto normativo richiesto dal processo di adeguamento possa considerarsi oramai realizzato).

Dal punto di vista dei rapporti tra ordinamento canonico e ordinamento vaticano questa circostanza ha offerto l'occasione di una produzione normativa articolata e complessa, costituita da provvedimenti di rango normativo differenziato che hanno interessato sia la Santa Sede che lo SCV. Al vertice dell'assetto normativo figurano provvedimenti canonici destinati ad operare tanto per la Santa Sede che per lo SCV, i quali tuttavia sono direttamente coordinati con leggi vaticane di rango subordinato (adottate dalla Pontificia Commissione per lo SCV) che ad essi danno attuazione, completando l'impianto normativo.

In questo modo, insomma, il legislatore canonico, preso atto dei limiti propri delle leggi vaticane «di rango ordinario», ha costruito un sistema mediante il quale la legge vaticana viene autorizzata a disciplinare rapporti di diritto canonico e a produrre effetti anche nei confronti dei Dicasteri della Curia Romana, ben oltre dunque i limiti naturali propri degli organi legislativi vaticani inferiori al Sommo Pontefice⁹.

Per quanto concerne i contenuti di queste leggi di riforma, le materie del contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo hanno implicato normative di carattere prevalentemente penale e finanziario. Le normative penali hanno riguardato non solo molteplici condotte di reati di terrorismo e quelle specifiche di riciclaggio e affini (auto-riciclaggio e impiego dei proventi di attività criminose), quanto anche le numerose fattispecie che possono costituire reato presupposto della condotta di

⁸ Il cui scopo è quello di autorizzare lo SCV ad emettere monete in euro alle condizioni e nei limiti stabiliti dalla convenzione stessa.

⁹ Primo fra tutti la Pontificia Commissione per lo SCV, di cui agli artt. 3 e 4 della *Legge Fondamentale dello Stato della Città del Vaticano*, del 26 novembre 2000, in *AAS Suppl.* 71 (2000) 75-83.

riciclaggio, molte delle quali non erano ancora sanzionate nell'ordinamento penale vaticano, cristallizzato nel codice penale italiano del 1889¹⁰.

4.1 *La riforma penale*

Il M.p. *Ai nostri tempi*, dell'11 luglio 2013, di Papa Francesco¹¹, costituisce la base su cui è costruito l'impianto della riforma penale. Dal punto di vista tecnico legislativo, esso opera in due direzioni: da un lato estende la forza normativa della legislazione vaticana dai soli rapporti di diritto vaticano (anche) ai rapporti di diritto canonico; da un altro lato estende, con ampiezza corrispondente, la giurisdizione degli organi giudiziari vaticani a conoscere (anche) dei suddetti rapporti. L'ambito di maggiore rilievo dell'estensione legislativa ha riguardato la categoria dei cc.dd. «pubblici ufficiali della Santa Sede»¹². È questo uno dei punti più importanti e delicati, anche dal punto di vista tecnico, di tutta la riforma. Sia perché la necessaria tassatività della legge penale ha richiesto una definizione puntuale della categoria, sia perché l'esigenza sottesa alla sua introduzione ha richiesto un riferimento alla «Santa Sede» ben più ampio di quello canonico¹³, al fine di poter estendere anche all'ambito della Santa Sede (intesa sempre nel senso ampio sopra detto) la tutela penale concernente i delitti contro la pubblica amministrazione¹⁴, richiesta dalla Convenzione c.d. di Merida¹⁵.

Con l'occasione delle leggi penali di riforma il Legislatore vaticano ha dato inoltre attuazione agli impegni internazionali assunti mediante la ratifica di molte Convenzioni internazionali, che richiedevano la punibilità

¹⁰ Secondo una scelta risalente al 1929, confermata anche nel nuovo assetto delle fonti vaticane di cui alla Legge N. LXXI *sulle fonti del diritto*, del 1° ottobre 2008, adottata *Motu Proprio* da Papa Benedetto XVI, in *AAS Suppl.* 79 (2008) 65-70.

¹¹ Cf. Cap. III, §§ 5 e ss., pp. 108 e ss.

¹² Questi infatti non potevano essere considerati attratti nella categoria del testo originario dell'art. 207 del codice penale vaticano, riferito ai pubblici ufficiali dello Stato.

¹³ Ben oltre anche la stessa definizione della Santa Sede «in senso lato», coincidente con la Curia Romana ai sensi del can. 361 CIC, posto che nell'elenco tassativo di cui al punto 3 del *motu proprio* troviamo il riferimento alle Istituzioni Collegate con la Santa Sede, nonché agli «enti direttamente dipendenti dalla Santa Sede ed iscritti nel registro delle persone giuridiche canoniche tenuto presso il Governatorato dello Stato della Città del Vaticano».

¹⁴ Quali, tra i principali, la concussione, la corruzione e l'abuso d'ufficio.

¹⁵ Ovvero la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale il 31 ottobre 2003 e ratificata dalla Sede Apostolica in data 19 settembre 2016.

di alcuni reati e che, sebbene ratificate da tempo, non avevano ancora ricevuto attuazione nell'ordinamento vaticano. Questo è il motivo per cui sia la Legge N. VIII *Norme complementari in materia penale*, dell'11 luglio 2013¹⁶, che la Legge N. IX *Norme recanti modifiche al codice penale e al codice di procedura penale*, dell'11 luglio 2013¹⁷, contengono numerose fattispecie di reato, alcune delle quali di impossibile realizzazione pratica nel ristretto territorio dello SCV¹⁸.

4.2 *La riforma economico finanziaria*

Se il M.p. *Ai nostri tempi*, cit., è il cardine della riforma penale, il M.p. *La promozione*, dell'8 agosto 2013¹⁹, unitamente alla Legge N. XVIII *di conferma del Decreto N. XI del Presidente del Governatorato recante norme in materia di trasparenza, vigilanza ed informazione finanziaria*, dell'8 agosto 2013, dell'8 ottobre 2013²⁰, sono i perni intorno ai quali ruota la riforma economico-finanziaria, i cui contenuti sono volti a creare un sistema complesso (sia pure proporzionato alle dimensioni decisamente contenute del sistema finanziario dello SCV²¹) di misure e di controlli preventivi e successivi, idonei a prevenire i rischi del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. È in questo ambito che la normativa di attuazione ha conosciuto anche una stratificazione di fonti, attraverso circolari, linee guida e regolamenti, particolarmente nell'ambito della c.d. vigilanza prudenziale, attribuita ad un

¹⁶ Cf. Cap. III, § 7.1, pp. 136 e ss.

¹⁷ Cf. Cap. III, § 7.2, pp. 139 e ss.

¹⁸ Si pensi, solo per fare qualche esempio, ai «Delitti mediante ordigni esplosivi e concernenti materiale nucleare» (artt. 25-30 della Legge N. VIII *Norme complementari in materia penale* cit.), e ai «Delitti contro la sicurezza della navigazione marittima o aerea o contro la sicurezza degli aeroporti o delle piattaforme fisse» (artt. 31-37 della Legge N. VIII ult. cit.), i quali contengono disposizioni le cui condotte sono in realtà difficilmente ipotizzabili nel territorio dello SCV, la cui rilevanza è però quella di consentire la cooperazione giudiziaria internazionale, che sarebbe diversamente preclusa per difetto del requisito della c.d. condizione di doppia punibilità (secondo quanto previsto dall'art. 638, comma 1, lett. c, c.p.p. come sostituito dall'art. 40 della Legge N. IX *Norme recanti modifiche al codice penale e al codice di procedura penale* cit.)

¹⁹ Cf. Cap. III, § 8.1, pp. 144 e ss.

²⁰ Cf. Cap. III, § 10, pp. 160 e ss.

²¹ In seno al quale sussiste una sola istituzione che svolge «attività di natura finanziaria» (per usare la terminologia di cui all'art. 1, comma 1, n. 1 della Legge N. XVIII «seconda legge antiriciclaggio» cit.) per conto di terzi, consistente nell'Istituto per le Opere di Religione. L'APSA, invece, pur svolgendo attività di natura finanziaria, è sottratta a questa normativa, in quanto presta i propri servizi in favore di istituzioni pubbliche e non in favore di privati.

organismo, l'Autorità di Informazione Finanziaria (avente natura di Istituzione collegata con la Curia Romana), creato proprio per la circostanza²².

Il M.p. *La promozione* cit. è stato caratterizzato anche da una tecnica normativa nuova rispetto ai precedenti (il M.p. *La Sede Apostolica* cit. e il M.p. *Ai nostri tempi* cit.) nei quali la canonizzazione delle leggi vaticane avveniva in modo puntuale e specifico, con l'indicazione delle leggi vaticane singolarmente «canonizzate»²³. Si trattava cioè di un rinvio «fisso», detto anche «materiale» o «recettizio», che impediva l'operatività del rinvio anche in caso di modifiche successive delle norme canonizzate. Il M.p. *La promozione* cit. abbandona questa tecnica, stabilendo la canonizzazione delle leggi vaticane relative a materie determinate e dotando quindi, *in parte qua*, l'ordinamento canonico di un meccanismo di adeguamento automatico all'ordinamento vaticano, mediante un rinvio mobile, o anche detto «formale» o «non recettizio», che consente un aggiornamento continuo delle fonti²⁴.

Anche nel M.p. *La promozione* cit., così come per il M.p. *Ai nostri tempi* cit., all'estensione della normativa ha corrisposto l'estensione della giurisdizione degli organi giudiziari vaticani, i quali diventano pertanto competenti a giudicare in ordine a rapporti di diritto canonico, che vanno al di là della propria giurisdizione «naturale».

La riforma economico finanziaria ha offerto spunti di interesse ulteriori perché, in aggiunta all'«intreccio» delle normative essa ha realizzato

²² Benché realizzata rapidamente, nel giro di pochi anni, la riforma pare meritare il plauso espresso da I. CORTESI, «Note sul recepimento vaticano», 351, secondo cui «Nel corso dell'ultimo decennio, pertanto, per mezzo della sottoscrizione di appositi trattati internazionali ed attraverso la promulgazione di leggi interne, lo Stato vaticano è stato permeato da un impianto disciplinare nuovo alle sue tradizioni ed alla sua storia. La Santa Sede ha saputo predisporre, in un brevissimo arco di tempo, le strutture ed i processi necessari a garantire l'effettiva applicazione degli obblighi normativi ed il rispetto dei trattati sottoscritti, così costituendo un ordinamento finanziario vaticano».

²³ La legge N. CXXVII («prima legge antiriciclaggio») cit., nel M.p. *La Sede Apostolica*; la Legge N. VIII *Norme complementari in materia penale* cit. e la Legge N. IX *Norme recanti modifiche al codice penale e al codice di procedura penale* cit. nel M.p. *Ai nostri tempi* cit.

²⁴ Ulteriormente degno di nota è il fatto che il rinvio che l'articolo 1 del M.p. *La promozione* fa a «le leggi dello Stato della Città del Vaticano» non deve essere inteso *stricto sensu*, talché il rinvio opererà non solo in riferimento alle fonti di rango legislativo, ma anche in relazione a quelle di rango regolamentare, le quali sono comunque radicate in una norma di legge che ne autorizza l'emanazione. Tale tema è particolarmente rilevante per la materia della vigilanza prudenziale, che gli artt. 52 e ss. della Legge N. XVIII («seconda legge antiriciclaggio») cit. fanno oggetto di una pressoché totale delegificazione, rimettendone la disciplina a regolamenti adottati dall'AIF.

anche un «intreccio», tra diritto canonico e diritto vaticano, a livello degli organi.

Il primo caso che viene in rilievo è quello che concerne l'erezione e la disciplina dell'AIF. Sin dal momento della sua costituzione, infatti, si poteva cogliere la singolarità di un'Istituzione creata da uno strumento canonico (quale il M.p. *La Sede Apostolica*, del 30 dicembre 2010²⁵, cui veniva allegato lo Statuto dell'Autorità), ma le cui funzioni sono disciplinate da una legge vaticana, "canonizzata" dal *motu proprio* in forza del rinvio²⁶, e i cui atti sono indirizzati, indifferentemente, tanto a soggetti di diritto canonico quanto a soggetti di diritto vaticano²⁷.

Una promiscuità (o intreccio) tra istituzioni canoniche e vaticane può rilevarsi anche in riferimento al Comitato di Sicurezza Finanziaria (Co.Si.Fi.)²⁸, al quale concorrono rappresentanti della Santa Sede²⁹ e dello SCV³⁰, oltre al Direttore dell'Autorità di Informazione Finanziaria, che ne completa la composizione.

4.3 *I Nuovi Organismi Economici e la disciplina dell'aggiudicazione dei contratti pubblici*

Un caso ancora diverso è poi quello che si verifica in relazione ai cc.dd. *Nuovi Organismi Economici* istituiti con il M.p. *Fidelis dispensator et prudens* del 24 febbraio 2014³¹, i cui statuti sono stati approvati con il M.p. *Statuti dei Nuovi Organismi Economici*, del 22 febbraio 2015. In questi casi, infatti, si tratta di organismi *tout court* di diritto canonico i quali però

²⁵ In *AAS* 103 (2011) 7-9.

²⁶ L'ambiguità dell'A.I.F. era poi accentuata, nella prima versione del suo Statuto (art. 1 § 3), dal riconoscimento alla stessa anche di una concorrente «personalità giuridica civile vaticana». Questa personalità è poi venuta meno con l'approvazione dello Statuto successivo (avvenuto con il M.p. *Mediante*, del 15 novembre 2013), resosi necessario a seguito dell'attribuzione all'AIF della funzione di vigilanza prudenziale, ai sensi dell'art. 2 del M.p. *La promozione* cit.

²⁷ Almeno astrattamente, posto che, in concreto, il principale destinatario delle misure adottate dall'AIF è l'Istituto per le Opere di Religione.

²⁸ Istituito dall'art. 4 del M.p. *La promozione* cit., in ordine al quale Cap. III, § 8.4, pp. 157 ss.

²⁹ L'Assessore per gli Affari Generali della Segreteria di Stato, che lo presiede, il Sottosegretario per i Rapporti con gli Stati e il Segretario della Prefettura per gli Affari Economici (da intendersi sostituito dal Revisore Generale).

³⁰ Il Vice-Segretario Generale del Governatorato, il Promotore di Giustizia presso il Tribunale dello Stato della Città del Vaticano e il Direttore dei Servizi di Sicurezza e di Protezione Civile del Governatorato.

³¹ Essi sono, in particolare, il Consiglio per l'Economia, la Segreteria per l'Economia e l'Ufficio del Revisore Generale.

hanno un ambito di competenza esteso anche alle «amministrazioni del Governatorato dello Stato della Città del Vaticano»³².

Una prima particolarità è data anzitutto dal fatto che sembra possibile individuare nelle fonti statutarie di questi *Nuovi Organismi Economici* delle leggi pontificie di contenuto misto, indirizzate cioè sia a istituzioni canoniche (la Curia Romana, anzitutto), nonché a istituzioni statali vaticane. Dal punto di vista delle competenze e degli organi, invece, siamo in presenza di una situazione opposta rispetto a quella che abbiamo visto verificarsi con l'estensione della giurisdizione degli organi giudiziari prevista dal M.p. *La Sede Apostolica* cit., dal M.p. *Ai nostri tempi* cit., e dal M.p. *La promozione* cit. mentre in queste ipotesi erano gli organi giudiziari vaticani ad estendere la propria giurisdizione nei confronti di istituzioni di diritto canonico, in questo caso invece siamo in presenza di organi di diritto canonico che operano su soggetti di diritto vaticano, con incidenza sui rapporti giuridici propri di quell'ordinamento.

Se l'estensione normativa del diritto canonico alle vicende di organismi vaticani costituisce qualcosa di poco sorprendente, posto che il diritto canonico è fonte di diritto vaticano (anzi, «la prima fonte normativa»), l'estensione di competenza delle istituzioni canoniche nei confronti di quelle vaticane è un qualcosa di più, che in una certa misura costituisce anch'esso un *novum* di questa stagione normativa, posto che in passato si era fatta attenzione a una certa distinzione di competenze tra ambito canonico e ambito vaticano³³.

³² Secondo quanto stabilito dall'art. 1 § 1 dello Statuto del Consiglio per l'Economia, cui fanno rinvio anche gli Statuti della Segreteria per l'Economia e lo Statuto dell'Ufficio del Revisore Generale.

³³ Un'eccezione riguarda l'Ufficio del Lavoro della Sede Apostolica (U.L.S.A.), il cui Statuto – approvato da Papa Benedetto XVI con il M.p. *Venti anni orsono*, del 7 luglio 2009 – stabilisce che «L'attività dell'Ufficio si riferisce al lavoro, in tutte le sue forme ed espressioni, prestato dal personale alle dipendenze della Curia Romana, del Governatorato dello Stato della Città del Vaticano e degli Organismi o Enti gestiti amministrativamente, in modo diretto, dalla Sede Apostolica» (art. 2). Tra queste attività figura anche quella di definizione delle controversie promosse da «Chiunque ritiene di essere stato leso da un provvedimento amministrativo in materia di lavoro», il quale «può proporre istanza all'Ufficio del Lavoro oppure può adire l'Autorità giudiziaria vaticana» (art. 11).

Sempre per quanto concerne la materia lavoristica, il principio di separazione tra diritto canonico e diritto vaticano è dato dalla distinzione fondamentale tra le fonti di disciplina tra i dipendenti della Curia Romana, da un lato, cui si applica il Regolamento Generale della Curia Romana, del 30 aprile 1999; e i dipendenti dello SCV, da altro lato, cui si applica il Regolamento Generale per il personale del Governatorato dello Stato della Città del Vaticano, del 21 novembre 2010.

Il modello normativo delle leggi «pontificie» è stato adottato anche in occasione della recente disciplina dell'aggiudicazione dei contratti pubblici, introdotta con il M.p. *La diligenza del buon padre di famiglia*, del 19 maggio 2020³⁴. Tramite di essa vengono dettate infatti disposizioni valevoli sia per la Curia Romana che per il Governatorato dello SCV e, oltre alla consueta estensione della giurisdizione degli organi giudiziari vaticani nei confronti di atti riferibili a organismi canonici (a cominciare dai Dicasteri della Curia Romana), si assiste anche all'estensione di competenze di organismi canonici nei confronti di quelli vaticani.

In tutti questi casi la linea di confine tra i due ordinamenti diventa, così, sempre più debole e incerta.

5. Attenuazione dell'asimmetria giuridica tra diritto canonico e diritto vaticano

Come già evidenziato nel corso del presente lavoro³⁵, posta la distinzione e separazione dell'ordinamento canonico dall'ordinamento vaticano, ad uno sguardo di sintesi delle relazioni tra di essi, si ricava in modo netto l'impressione di trovarsi di fronte ad un rapporto di carattere *asimmetrico*: ovvero, mentre il diritto canonico costituisce una fonte ordinaria (anzi «primaria») del diritto vaticano, quest'ultimo invece non costituisce fonte del diritto canonico, salva ovviamente una sua eventuale canonizzazione *ex can. 22 CIC*.

Un ulteriore ed importante corollario di questa asimmetria è che mentre le fonti di diritto canonico possono disciplinare soggetti (istituzioni, organi o persone) di diritto vaticano, le fonti di diritto vaticano (con

Un'attenuazione di questo principio di separazione è data invece dalla disciplina, anch'essa di emanazione piuttosto recente, costituita dal Regolamento per il personale dirigente laico della Santa Sede e dello Stato della Città del Vaticano, del 22 ottobre 2012, che può essere considerato un esempio di una disciplina di carattere «misto», in quanto regola in modo omogeneo i contratti di lavoro dei dirigenti sia delle istituzioni canoniche che delle istituzioni vaticane.

Una netta distinzione di organi, nella materia *de qua*, sussiste invece con riferimento al procedimento disciplinare, il cui svolgimento è rimesso a Commissioni disciplinari differenziate a seconda che si tratti di dipendenti della Curia Romana (artt. 80 e ss. del Regolamento Generale della Curia Romana) o di dipendenti dello SCV (artt. 60 e ss. del Regolamento Generale per il personale del Governatorato dello Stato della Città del Vaticano).

³⁴ In ordine al quale, *amplius*, cf. Cap. III, § 15, pp. 174 ss.

³⁵ Cf. Cap. II, § 4, p. 90.

l'eccezione delle leggi pontificie³⁶) non possono, *ex se*, disciplinare realtà di diritto canonico.

5.1 *La c.d. «estensione normativa»*

Questo assetto asimmetrico è stato però alterato dalle normative esaminate. Tramite di esse, infatti, si è utilizzato lo strumento della legge vaticana, proprio per introdurre nell'ordinamento canonico discipline a esso fondamentalmente estranee, perché di contenuto squisitamente temporale, concernenti la materia penale o quella economico finanziaria³⁷.

È vero che queste discipline interessano il diritto canonico limitatamente a quella parte di esso che concerne l'organizzazione e il funzionamento dei Dicasteri della Curia Romana, intesa quest'ultima in senso molto ampio, anche oltre i confini del can. 360 CIC, posto che l'ambito di applicazione di queste riforme abbraccia anche «gli altri organismi ed enti dipendenti dalla Santa Sede»³⁸. Tra di essi il riferimento principale è all'Istituto per le Opere di Religione (I.O.R.), il quale è il destinatario principale (e in molti casi unico) delle normative di attuazione delle riforme economico finanziarie³⁹. Sono da annoverare nell'ambito dei soggetti canonici interessati dalle riforme, benché estranei alla Curia Romana, anche le fondazioni di diritto canonico, erette cioè come persone giuridiche di diritto canonico⁴⁰, nella misura in cui abbiano sede nello SCV e anche qualora non abbiano ricevuto

³⁶ Ovvero quelle di emanazione diretta del Sommo Pontefice, che però in tal caso assumerebbero contenuto e natura «misti», cf. *supra* Cap. II, § 2.4.2, pp. 75 ss.

³⁷ La rottura di questa asimmetria è stata in alcuni casi già rilevata in dottrina: cf. G. DALLA TORRE, «La nuova normativa vaticana», 113, il quale ravvisa in proposito una «delegazione di funzioni» dalla Santa Sede allo SCV, limitatamente a materie determinate e con lo strumento del rinvio formale; G. BONI, *Il diritto penale della Città del Vaticano*, 137, osserva come «In questo caso, dunque, è il diritto vaticano ad obbligare soggetti del diritto canonico, con una sorta di capovolgimento rispetto a quanto normalmente avviene, e con un'incisiva erosione di quella impenetrabilità dell'ordinamento della Chiesa di cui in precedenza abbiamo parlato».

³⁸ L'espressione utilizzata nel testo richiama l'art. 1 del M.p. *La promozione* cit. In ordine alle diverse espressioni utilizzate per circoscrivere l'ambito soggettivo di applicazione di questa multiforme realtà, cf. Cap. III, § 8.1, pp. 144 ss.

³⁹ Si pensi appunto a tutta la normativa concernente la c.d. vigilanza prudenziale, di cui agli artt. 52 ss. della Legge N. VIII *Norme complementari in materia penale* cit., nonché ai regolamenti di attuazione adottati dall'A.I.F. in materia: cf. *supra* Cap. III, § 8.2, pp. 153 ss.

⁴⁰ Sempre l'art. 1 del M.p. *La promozione* cit. le menziona come «organizzazioni senza scopo di lucro aventi personalità giuridica canonica e sede nello Stato della Città del Vaticano».

un concorrente riconoscimento come persone giuridiche civili vaticane.

Sia pure in questo ristretto ambito del diritto canonico, l'estensione normativa del diritto vaticano assume tuttavia un'importanza e un impatto non trascurabili. Basti pensare in proposito a tutto lo statuto penale dei dipendenti pubblici, applicato agli Officiali e dipendenti della Curia Romana, per effetto del combinato disposto del M.p. *Ai nostri tempi* cit. e della Legge N. IX *Norme recanti modifiche al codice penale e al codice di procedura penale* cit.

Questa estensione normativa del diritto vaticano al diritto canonico, attraverso la canonizzazione del primo ad opera del secondo (in linea con quanto già previsto in principio dal can. 22 CIC)⁴¹, non è tale da alterare la relazione servente dello SCV rispetto alla Santa Sede, corollario della sovranità di quest'ultima sullo Stato. Tutt'altro. Essa infatti costituisce proprio espressione di questa strumentalità, nel senso che lo SCV si presta, con la propria normativa, a disciplinare materie giuridiche di carattere temporale che sono estranee ai contenuti tradizionali e alle finalità proprie del diritto canonico.

La funzionalità e il carattere servente del diritto vaticano rispetto al diritto canonico, nelle suddette materie, è stata poi accentuata dal passaggio da una tecnica normativa di rinvio di carattere «fisso» o «statico» a quella (a essa alternativa) di carattere «mobile» o «dinamico».

Infatti, mentre con il M.p. *La Sede Apostolica* cit. e il M.p. *Ai nostri tempi* cit. il rinvio alla legislazione vaticana era stato «nominativo», in quanto il rinvio avveniva con l'indicazione puntuale delle leggi vaticane «canonizzate», con il M.p. *La promozione* cit. si sceglie invece una tecnica meno farraginosa e più duttile in considerazione delle continue e frequenti modifiche alla normativa introdotte dalle fonti internazionali e al fine di consentire un adeguamento di carattere automatico del diritto canonico alle modifiche del diritto vaticano, beninteso sempre nei limiti delle materie (economico-finanziarie) tassativamente individuate all'art. 1 del M.p. *La promozione* cit.

5.2 *La c.d. «estensione delle competenze»*

Al fenomeno di «canonizzazione» delle leggi vaticane da parte del diritto canonico è da accostare anche un altro interessante fenomeno, che

⁴¹ Che nei casi in esame si tratti di una vera e propria canonizzazione, ai sensi del can. 22 CIC, è stato affermato anche da G. DALLA TORRE, «La Santa Sede e la lotta al riciclaggio», 57.

non costituisce un'appendice necessaria di esso, ma che tuttavia è costante nelle riforme che si sono esaminate. Si è definito questo fenomeno come «estensione delle competenze» e, più in particolare, «estensione della giurisdizione» da parte degli organi giudiziari vaticani, per differenziarlo dall'«estensione normativa», che concerne invece la semplice «canonizzazione» ex can. 22 CIC.

Infatti, mentre a seguito della canonizzazione di norme il diritto canonico accoglie norme di altri ordinamenti, che saranno applicate dai propri organi (il più delle volte giudiziari, ma non sono da escludere anche applicazioni da parte di organi amministrativi), nei casi stabiliti dai *motu proprio* sopra esaminati, l'estensione normativa del diritto vaticano al diritto canonico è sempre accompagnata dall'estensione della giurisdizione in favore degli organi giudiziari vaticani, i quali altrimenti sarebbero stati radicalmente carenti di giurisdizione.

Il motivo di opportunità sotteso a questa scelta è di per sé piuttosto evidente. Trattandosi di normative di carattere fondamentalmente tecnico (soprattutto quelle di contenuto economico-finanziario di cui al M.p. *La promozione* cit.) e di natura squisitamente temporale (come nel caso delle norme penali di cui al M.p. *Ai nostri tempi* cit.) è parso corretto al Supremo Legislatore di stabilire che la loro applicazione venisse curata da parte dell'organo giudiziario maggiormente idoneo in quanto più attrezzato, sia per formazione professionale che anche per quanto concerne lo strumentario normativo processuale, a garantire la migliore applicazione di queste normative.

Una tale motivazione è divenuta addirittura esplicita nel M.p. *La diligenza del buon padre di famiglia*, cit., ove si legge che

La specificità della materia e il tecnicismo della normativa sostanziale giustificano 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.

Se l'«estensione delle competenze» che maggiormente ha interessato il presente studio è quello concernente gli organi di diritto vaticano, le cui competenze sono state estese a realtà di diritto canonico, si deve tuttavia anche tenere presente il fenomeno inverso, quello cioè dell'«estensione delle competenze» degli organi e delle Istituzioni di diritto

canonico su realtà di diritto vaticano⁴². Anche questi casi vanno riguardati, infatti, come eccezioni al principio generale di separazione dei due ordinamenti giuridici e, di conseguenza, di distinzione delle competenze dei rispettivi organi e Istituzioni.

Una menzione ancora ulteriore deve poi farsi per questi casi (a dire il vero, molto pochi) in cui l'intreccio o la commistione tra diritto vaticano e diritto canonico è arrivata al punto di istituire organi a composizione «mista», costituiti cioè da rappresentanti della Santa Sede e dello SCV. È questo il caso del Co.Si.Fi.⁴³, nonché quello della «Commissione per la proprietà intellettuale», di cui all'art. 7 della Legge N. CXC VII *sulla protezione del diritto di autore sulle opere dell'ingegno e dei diritti connessi*, del 1 settembre 2017⁴⁴.

6. Conclusioni

I temi esaminati nel presente lavoro evidenziano la contiguità esistente tra ordinamento vaticano e ordinamento canonico – la quale, a sua volta, è immediata e inevitabile conseguenza della stretta dipendenza dello SCV dalla Santa Sede – e fanno avvertire al tempo stesso la necessità di misure di coordinamento tra di essi.

L'esigenza del coordinamento è d'altronde supposta proprio dall'art. 1, comma 1, Legge N. LXXI cit. che, accentuando il «primato» dell'ordinamento canonico su quello vaticano, da un lato offre lo strumento fondamentale per un tale coordinamento, ma dall'altro non appare di per sé esaustivo, tanto da incontrare limiti logico-giuridici che impongono delicate valutazioni rimesse all'interprete⁴⁵. Le difficoltà ermeneutiche di questo coordinamento sarebbero comunque presenti, anche con formulazioni diverse del testo normativo, posto che esse discendono non tanto (o comunque non soltanto) dalle parole usate dal legislatore, quanto dalla stessa particolarità del diritto vaticano e dalla funzione servente dello SCV rispetto alla Santa Sede. Qualunque fosse la formulazione adottata, infatti, resterebbe pur sempre fondamentale ed essenziale il successivo lavoro, del legislatore prima e dell'interprete poi, di coordinamento dei due ordinamenti, che restano tra loro distinti

⁴² Tra questi casi vanno ricordati quelli dei *Nuovi Organismi Economici*, su cui v. *supra* § 4.3, pp. 219 ss., nonché, *amplius*, v. Cap. III, § 13, pp. 168 ss.

⁴³ In ordine al quale v. *supra* Cap. III, § 8.4, pp. 157 ss.

⁴⁴ Sul quale si sono espresse riserve critiche, indicandolo come un vero e proprio caso di «anomalia normativa»: v. *supra* Cap. II, § 3.5, pp. 88 ss.

⁴⁵ Come appunto fatto presente nel Cap. IV, pp. 181 ss.

e che perseguono finalità comunque diverse⁴⁶, benché tra di loro strettamente correlate.

Le riforme introdotte nel corso dell'ultimo decennio mostrano come i rapporti tra i due ordinamenti, sostanzialmente statici dal 1929 al 2010, abbiano cominciato a diventare dinamici e plastici⁴⁷. Ciò che preme mettere in evidenza è che ciò avvenga nel rispetto della distinzione e separazione tra i due ordinamenti e quindi evitando indebite «invasioni di campo» da parte delle leggi vaticane nei confronti delle Istituzioni della Curia Romana e degli enti *tout court* di diritto canonico. Ogni qualvolta si esiga un'estensione di norme vaticane a realtà di diritto canonico (mediante la c.d. «estensione normativa» o canonizzazione delle norme vaticane, ovvero mediante la c.d. «estensione delle competenze»), sarebbe auspicabile che ciò avvenisse mediante un corrispondente strumento canonico di coordinamento e con esclusione di applicazioni dirette da parte del legislatore vaticano (pur con la rilevante eccezione delle «leggi pontificie»).

⁴⁶ In proposito, cf. Cap. II, § 1.4.1, pp. 58 ss.

⁴⁷ La sempre più crescente «internazionalizzazione» dello SCV non esclude, peraltro, ulteriori sviluppi normativi.

CONCLUSIONE

Il diritto è come il linguaggio, in continua evoluzione. Questa realtà – evidente per gli ordinamenti statali contemporanei, caratterizzati da un elevato numero di fonti di produzione delle norme giuridiche e da un altrettanto elevata complessità tecnico-giuridica – è diventata d'improvviso attuale anche per il diritto vaticano, il cui sistema di fonti era rimasto pressoché invariato per circa settant'anni.

Gli interventi legislativi succedutisi nel corso di quasi un decennio – su impulso degli obblighi internazionali assunti di volta in volta dalla Santa Sede e dallo Stato della Città del Vaticano (a volte disgiuntamente, a volte insieme) – hanno, da un lato, realizzato un aggiornamento normativo importante dell'ordinamento vaticano (divenuto oramai improcrastinabile, almeno per la materia economico-finanziaria) e, da altro lato, hanno permesso l'affinarsi della tecnica legislativa della canonizzazione del diritto vaticano ad opera del diritto canonico che regola la Curia Romana. È questa una tecnica i cui termini vanno ben oltre i tradizionali confini della canonizzazione di cui al can. 22 CIC, sia perché concerne due ordinamenti intrinsecamente collegati sia perché alla canonizzazione delle norme giuridiche affianca anche una canonizzazione di organi preposti a funzioni tipiche degli ordinamenti statali, i cui effetti vengono estesi all'ordinamento canonico.

L'intreccio tra diritto vaticano e diritto canonico, sul quale il presente lavoro è fondamentalmente centrato, nasce e si sviluppa in funzione dell'esigenza della Santa Sede di poter adempiere agli obblighi internazionali assunti nei confronti degli Stati, ma impone al tempo stesso continui accorgimenti e distinzioni al fine di rispettare la separazione tra i due ordinamenti e tra la Santa Sede e lo Stato della Città del Vaticano, soprattutto in considerazione della sovranità del primo sul secondo.

L'analisi contenuta nella presente dissertazione ha cercato di mostrare le potenzialità e i limiti del ricorso da parte della Santa Sede a norme,

istituti e organi propri dello Stato della Città del Vaticano, esaminandoli alla luce dei recenti provvedimenti di riforma intervenuti nelle materie penali ed economico-finanziarie. Essa ha mostrato inoltre il mutamento avvenuto nella relazione tra diritto vaticano e diritto canonico. In passato infatti, dalla creazione dello SCV in poi, il rapporto tra i due ordinamenti era stato sempre «a senso unico», nel senso che era il diritto vaticano ad avvalersi del diritto canonico. Questo – indicato prima tra le «fonti principali del diritto oggettivo nello Stato della Città del Vaticano»¹ e poi come «la prima fonte normativa e il primo criterio di riferimento interpretativo»² – ha sempre integrato e arricchito l'ordinamento giuridico vaticano. In altre parole, il diritto canonico è venuto in soccorso dell'ordinamento vaticano, integrandolo lì dove occorreva e facendo sì che, arricchito delle norme canoniche, esso potesse compiutamente ed efficacemente svolgere la missione di servizio e di ausilio che lo SCV ha nei confronti della Santa Sede.

Dal 2010 in poi si è manifestato invece un fenomeno, per alcuni aspetti, inverso. Non più soltanto il diritto canonico che opera come fonte del diritto vaticano, ma il diritto vaticano che, canonizzato, entra nel diritto canonico, limitatamente alla disciplina della Santa Sede (intesa questa «in senso molto lato», con riferimento cioè alla Curia Romana e anche oltre di essa)³, soccorrendola nell'esigenza di adeguamento agli *standard* internazionali in materia di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo. La comunicazione tra gli ordinamenti cessa quindi di essere «a senso unico», come storicamente era sempre stata, per diventare «a doppio senso».

Questa comunicazione, inoltre, va anche oltre l'«estensione normativa» per giungere a una «estensione delle competenze» che, nella maggior parte dei casi, assume le forme di una «estensione della giurisdizione». In questi modi il diritto vaticano adiuva il diritto canonico, non solo comunicandogli norme proprie, ma anche con l'attività dei propri organi giudiziari, chiamati a dare applicazione e verificare (in alcuni casi, anche mediante l'irrogazione di sanzioni) il rispetto di quelle

¹ Secondo l'art. 1 della Legge N. II *sulle fonti del diritto*, del 7 giugno 1929, *AAS Suppl.* 1 (1929) 5-13.

² Così come recita l'art. 1 della Legge N. LXXI *sulle fonti del diritto*, del 1 ottobre 2008, *AAS Suppl.* 79 (2008) 65-70.

³ Nel corso del presente lavoro si è più volte precisato che il riferimento alla «Santa Sede» va ben oltre i termini anche dell'accezione più ampia indicata dal can. 361 CIC. E a questa espressione più ampia che si riferisce, ad esempio, il punto 3 del M.p. *Ai nostri tempi* cit., laddove definisce la categoria dei «pubblici ufficiali della Santa Sede».

norme da parte degli enti e delle istituzioni disciplinate dal diritto canonico.

Si vengono così a creare molte zone grigie, che potrebbero quasi apparire intermedie tra diritto canonico e diritto vaticano, in cui la stretta cooperazione e l'intima sinergia potrebbe appannare la distinzione tra i due ordinamenti rischiando di diventare molto flebile e quasi evanescente. Da qui la tentazione di individuare un «diritto misto» ovvero, in alternativa, un'attrazione del diritto vaticano all'interno del diritto canonico, quasi che esso ne costituisca una «parte speciale». È questo un passo che potrebbe sembrare in fondo breve ma che, ad avviso di chi scrive, è bene evitare.

La distinzione tra i due ordinamenti resiste, infatti, anche in questi casi ed è bene che resista, se si vogliono salvaguardare le prerogative della Santa Sede, la cui esistenza e la cui natura (di «persona morale di diritto divino»⁴) prescindono da una concorrente realtà statuale e non devono essere assimilate ad essa o con essa confuse.

Anche la dottrina ha avvertito in qualche modo questo pericolo, così come sembra evincersi dai diversi inviti alla prudenza, rivolti al legislatore vaticano⁵.

Il mantenimento della distinzione richiede quindi che si abbia cura di circoscrivere i casi in cui si verifica questa sinergia, considerandoli di carattere eccezionale. Quest'avvertenza vale non tanto e non solo per la canonizzazione delle norme vaticane, quanto e soprattutto per i casi di

⁴ Cf. can. 113 CIC e can. 100 CIC 1917.

⁵ In particolare, secondo J.I. ARRIETA, «Legami inter-ordinamentali recenti», 326: «è da prevedere che espressioni di rapporti inter-ordinamentali simili a quelle considerate in queste pagine tenderanno in avvenire ad aumentare rendendo ulteriormente complicato il quadro complessivo ed esigendo ai cultori della materia un attento utilizzo delle rispettive fonti giuridiche canoniche e di quelle civili dello Stato Vaticano nella ricostruzione dogmatica degli Istituti o nella prassi attuativa, appartenenti all'uno o all'altro ordinamento. In modo particolare, pare necessario tener conto dei due aspetti nel momento normativo affinché lo sviluppo istituzionale e le novità di ogni genere che esso dovrà contenere rimangano fedeli all'identità specifica del Diritto della Chiesa».

In proposito cf. anche G. BONI, *Il diritto penale della Città del Vaticano*, 141-142, secondo cui «... non possiamo nascondere qualche apprensione in linea generale – più che per i casi specifici, per i quali, come rilevato, si comprendono bene le ragioni –, invitando pro futuro ad una rafforzata precauzione nell'eliminare quei confini che mantengono distinti lo Stato della Città del Vaticano dalla Chiesa cattolica. Infatti, tale rimozione degli opportuni 'diaframmi', frammischando normative ed organi giudicanti, non solo può dar vita a complicati problemi interpretativi ed applicativi ... soprattutto in essa si cela altresì il pericolo di mettere a repentaglio la posizione della Chiesa e le garanzie che ad essa sola e ad alcuni suoi enti sono state assicurate».

«estensione delle competenze» e, ancor di più, per i casi di organi «misti» (come visto a proposito del Co.Si.Fi.). Se la canonizzazione *ex art.* 22 CIC rientra, infatti, nei meccanismi ordinari di rinvio del diritto canonico a un altro ordinamento, l'«estensione delle competenze» costituisce invece una fattispecie del tutto eccezionale che occorre limitare ai soli casi strettamente necessari, pena l'attenuarsi della distinzione e separazione giuridica degli ordinamenti, attraverso la creazione di «vasi comunicanti» di difficile configurazione giuridica e che possono dare origine a difficoltà all'atto della messa in pratica delle normative.

Questi elementi di novità nei rapporti tra diritto canonico e diritto vaticano avvengono, comunque, nella continuità della relazione corrente tra Santa Sede e SCV e non determinano una rottura di essa. Questa continuità è assicurata dal fatto che l'ausilio in tal modo prestato dal diritto vaticano al diritto canonico (sia con l'«estensione normativa» che con l'«estensione delle competenze») è ben lungi dall'essere riguardato come anomalo, conseguendo invece al carattere servente dello SCV nei confronti della Santa Sede ed alla natura derivata e dipendente del diritto vaticano nei confronti del diritto canonico⁶.

Affinché la continuità della funzione servente dello SCV nei confronti della Santa Sede non ridondi in una confusione tra i due ordinamenti, ma ne rispetti la distinzione, occorre che la sinergia tra di essi sia guidata e disciplinata da fonti canoniche di coordinamento, come appunto avvenuto con il M.p. *La Sede Apostolica*, del 31 dicembre 2010, cit., con il M.p. *Ai nostri tempi*, dell'11 luglio 2013, cit. e con il M.p. *La promozione*, dell'8 agosto 2013, cit. Occorre cioè assicurare che ogni qualvolta la legge vaticana «di rango ordinario»⁷ disciplini la Santa Sede o anche solo realtà di diritto canonico⁸, ciò possa fare in quanto abilitata da un superiore strumento normativo canonico.

⁶ In questo senso, in dottrina, è da citare l'opinione di I. CORTESI, «Note sul recepimento vaticano», 351, ove afferma che «il recepimento delle recenti normative non solo è perfettamente in linea con l'assetto dello Stato vaticano ma ne esalta il profilo strumentale, avendo consentito alla Santa Sede di continuare ad essere davvero indipendente e sovrana sotto il profilo economico. In alternativa, i servizi di pagamento e di investimento ad oggi offerti dalle istituzioni finanziarie in oggetto sarebbero stati prestatati da imprese finanziarie aventi sede nell'UE, rendendo così la Santa Sede dipendente da altri ordinamenti statuali nella gestione delle risorse economiche strumentali alla sua missione».

⁷ Ovvero, deliberata dalla Pontificia Commissione dello SCV, nell'esercizio della potestà legislativa conferitagli ai sensi degli artt. 3 e 4 della *Legge Fondamentale dello Stato della Città del Vaticano*, del 26 novembre 2000, cit.

⁸ Ciò deve affermarsi anche nei casi in cui la disciplina vaticana sia una disciplina di favore, nel senso che attribuisce prerogative o poteri agli organi della Santa Sede.

Quando quest'accortezza è invece mancata – come nel caso della disciplina della Legge N. CXCVII *sulla protezione del diritto di autore sulle opere dell'ingegno e dei diritti connessi*, del 1 settembre 2017⁹, nonché della Legge N. CCXI *in materia di registrazione e di vigilanza degli enti senza scopo di lucro*, del 22 novembre 2017¹⁰ – si è in presenza di normative che già *ictu oculi* non tengono conto della separazione tra gli ordinamenti e che, in assenza di uno strumento canonico di coordinamento, disciplinano organi o diritti della Santa Sede come se rientrassero *pleno iure* nella potestà normativa della Pontificia Commissione per lo SCV.

In questi casi, tuttavia, non è solo la distinzione e la separazione tra i due ordinamenti che viene a essere messa in pericolo, quanto anche la superiorità del diritto canonico e della Santa Sede stessa rispetto al diritto vaticano e allo SCV. Si è visto infatti che un corollario della sovranità della Santa Sede sullo SCV è appunto quello del divieto da parte dello SCV di disciplinare con legge vaticana «di rango ordinario» organismi o soggetti di diritto canonico. Nei casi sopra esaminati, invece, la legge vaticana «di rango ordinario» si arroga il diritto di disciplinare competenze di organi della Curia Romana, senza una preventiva autorizzazione o previsione da parte di (superiori) fonti di diritto canonico.

Un caso ancora diverso è invece dato dalla disciplina sull'aggiudicazione dei contratti pubblici, di cui al M.p. *La diligenza del buon padre di famiglia*, del 19 maggio 2020¹¹. In questo caso non si è in presenza di un'invasione di campo del diritto vaticano nei confronti del diritto canonico, ma di una legge «pontificia» di contenuto e natura misti, applicabile sia ad enti di diritto canonico che ad enti di diritto vaticano. Se la natura «pontificia» della legge fa salvi i principi di fondo che regolano la separazione tra i due ordinamenti, ciò non toglie che l'assenza di una netta distinzione delle fonti di produzione giuridica comporti, comunque, una rilevante attenuazione della separazione tra i due ordinamenti.

L'analisi dell'esperienza normativa, ancora recente, consente comunque di trarre un bilancio piuttosto positivo di questa stagione di riforme. Emerge però, al contempo, anche la necessità di una costante attenzione al rispetto dei principi e dei criteri di fondo che debbono guidare le normative future, al fine di non indebolire la barriera di separazione tra i due ordinamenti e correre così il rischio di confondere

⁹ *AAS Suppl.* 88 (2017) 121-124

¹⁰ Su entrambe queste normative, v. le osservazioni critiche svolte *supra* Cap. II, § 3.5, pp. 88 ss.

¹¹ In relazione al quale cf. Cap. III, § 15, pp. 174 ss.

la realtà statale, di ordine temporale e con finalità strumentali e di servizio, con quella Apostolica, sovrana, di origine divina e auto-sussistente.

Una tale confusione, infatti, snaturerebbe la profonda specificità e l'assoluta eccezionalità della Santa Sede nel panorama internazionale, poiché il Sommo Pontefice sarebbe sempre più assimilato a un regnante temporale e la Sede Apostolica accostata a un qualunque altro Stato, e la cui importanza verrebbe, inevitabilmente, sempre più a scemare per le ridotte dimensioni territoriali che lo rendono lo Stato più piccolo al mondo.

Dinanzi a questi pericoli occorre ribadire, a distanza di novant'anni, che, sebbene la Santa Sede necessiti di «quel tanto di territorio che basti come supporto della sovranità stessa», le sue caratteristiche e la sua sovranità sono *sui generis* e non assimilabili a quelle degli ordinamenti giuridici statali.

SIGLE E ABBREVIAZIONI

<i>AAS</i>	<i>Acta Apostolicae Sedis</i>
<i>AAS Suppl.</i>	<i>Supplemento Acta Apostolicae Sedis</i>
AIF	Autorità di Informazione Finanziaria
art./artt.	articolo/articoli
c.c.	codice civile
c.d./cc.dd.	così detto/così detti
c.p.	codice penale
c.p.p.	codice di procedura penale
can./cann.	canone/canoni
cap.	capitolo
cit./citt.	citato/citati
cf.	confronta
CCEO	<i>Codex Canonum Ecclesiarum Orientalium</i>
CIC	<i>Codex Iuris Canonici</i> del 1983
CIC 1917	<i>Codex Iuris Canonici</i> del 1917
Co.Si.Fi.	Comitato di Sicurezza Finanziaria
Cost.	Costituzione della Repubblica Italiana
Cost. Ap.	Costituzione Apostolica
CpE	Consiglio per l'Economia
Decr.	Decreto
disp. att.	disposizioni di attuazione
disp. prel.	disposizioni preliminari
I.O.R.	Istituto per le Opere di Religione
<i>ibid.</i>	<i>ibidem</i>
ID.	<i>idem</i>
lett.	lettera
M.p.	<i>Motu proprio</i>
N.	numero
p./pp.	pagina/pagine
R.D.	Regio Decreto
ss.	seguenti
SCV	Stato della Città del Vaticano

SdS	Segreteria di Stato
SpE	Segreteria per l'Economia
TL	Trattato fra la Santa Sede e l'Italia, sottoscritto l'11 febbraio 1929 (c.d. Trattato del Laterano)
URG	Ufficio del Revisore Generale
v.	vedi

BIBLIOGRAFIA

1. Fonti

- PIO IX, breve *Cum Catholica Ecclesia*, 26 marzo 1860, in U. BELLOCCHI, ed., *Tutte le encicliche e i principali documenti pontifici emanati dal 1740. IV. Pio IX (1846-1878)*, Città del Vaticano 1995, 198-203.
- PIO IX, alloc. *Maxima quidem laetitia*, 9 giugno 1862, in U. BELLOCCHI, ed., *Tutte le encicliche e i principali documenti pontifici emanati dal 1740. IV. Pio IX (1846-1878)*, Città del Vaticano 1995, 227-232.
- PIO IX, enc. *Respicientes ea omnia*, 1 novembre 1870, *ASS VI* (1870) 136-145.
- PIO X, enc. *Il fermo proposito*, 11 giugno 1905, *ASS 37* (1904-05) 741-767.
- PIO X, enc. *Vehementer Nos*, 11 febbraio 1906, *ASS 39* (1906), 3-16.
- Trattato fra la Santa Sede e il Regno di Italia*, 11 febbraio 1929, *AAS 21*(1929) 209-221.
- PIO XI, *Ad parochos urbis et concionatores sacri temporis quadragesimalis*, *AAS 21* (1929) 103-110.
- PIO XI, *Ad antecessores et alumnos Mediolanensis catholicae Universitatis a SS.mo Corde Iesu*, 13 febbraio 1929, *AAS 21* (1929) 110-114.
- Legge Fondamentale N. I della Città del Vaticano*, del 7 giugno 1929, *AAS Suppl. 1* (1929) 1-4.
- Legge N. II sulle fonti del diritto*, del 7 giugno 1929, *AAS Suppl. 1* (1929) 5-13.
- Tutte le encicliche dei sommi pontefici*, Milano 1940.
- Legge N. L che modifica la legislazione penale e la legislazione processuale penale*, del 21 giugno 1969, *AAS Suppl. 41* (1969) 13-26.
- Legge N. LII sulle pene pecuniarie e sulla prescrizione in materia penale*, del 10 gennaio 1983, *AAS Suppl. 53* (1983) 81-87.
- Legge N. CXIX che approva l'ordinamento giudiziario dello S.C.V.*, del 21 novembre 1987, *AAS Suppl. 58* (1987) 45-50.
- GIOVANNI PAOLO II, *Costituzione Apostolica Pastor bonus*, 28 giugno 1988, *AAS 80* (1988) 841-912.

- Legge N. CXLIV che modifica la legislazione sulle pene pecuniarie e la legislazione sulla disciplina della circolazione stradale*, del 15 giugno 1989, *AAS Suppl.* 60 (1989) 27-29.
- Legge N. CLXXXVII sulla disciplina delle attività di volontariato*, del 22 maggio 1992, *AAS Suppl.* 63 (1992) 21-24.
- Legge N. CCVI sulle persone giuridiche civili*, del 28 giugno 1993, *AAS Suppl.* 66 (1993) 37-38.
- Legge N. CCXXVII in materia di modifiche al sistema penale*, del 14 dicembre 1994, *AAS Suppl.* 65 (1994) 57-59.
- Legge Fondamentale dello Stato della Città del Vaticano*, del 26 novembre 2000, *AAS Suppl.* 71 (2000) 75-83.
- Convenzione monetaria tra la Repubblica Italiana, per conto della Comunità europea, e lo Stato della Città del Vaticano e per esso la Santa Sede*, del 29 dicembre 2000, *AAS* 93 (2001) 750-756.
- Decreto N. CCCLVIII con il quale è promulgato il regolamento della Pontificia Commissione per lo S.C.V.*, del 26 luglio 2001, *AAS Suppl.* 72 (2001) 63-67.
- Legge N. CCCLXXXII con la quale sono stabiliti divieti di fumo*, del 14 giugno 2002, *AAS Suppl.* 73 (2002) 25-26.
- Legge N. CCCLXXXIV sul Governo dello Stato della Città del Vaticano*, del 16 luglio 2002, *AAS Suppl.* 73 (2002) 35-49.
- BENDETTO XVI, *Discorso ai partecipanti al convegno di studio organizzato dal Pontificio Consiglio per i Testi Legislativi in occasione del XXV anniversario della promulgazione del codice di diritto canonico*, del 25 gennaio 2008, in *L'Osservatore Romano*, 26 gennaio 2008, 5.
- Legge N. LXXI sulle fonti del diritto*, dell'1 ottobre 2008, *AAS Suppl.* 79 (2008) 65-70.
- Convenzione monetaria tra l'Unione europea e lo Stato della Città del Vaticano*, del 17 dicembre 2009, *AAS* 102 (2010) 60-65.
- BENDETTO XVI, M.p. *La Sede Apostolica*, 30 dicembre 2010, *AAS* 103 (2011) 7-9.
- Legge N. CXXVII concernente la prevenzione ed il contrasto del riciclaggio dei proventi di attività criminose e del finanziamento del terrorismo*, del 30 dicembre 2010, *AAS Suppl.* 81 (2010) 167-201.
- Legge N. CXXVIII sulla frode e contraffazione delle banconote e monete in euro*, del 30 dicembre 2010, *AAS Suppl.* 81 (2010) 203-213.
- Legge N. CXIX riguardante la faccia, i valori unitari e le specifiche tecniche, nonché la titolarità dei diritti d'autore sulle facce nazionali delle monete in euro destinate alla circolazione*, del 30 dicembre 2010, *AAS Suppl.* 81 (2010) 215-222.

- Legge N. CXXX relativa a tagli, specifiche, riproduzione, sostituzione e ritiro delle banconote in euro e sull'applicazione dei provvedimenti diretti a contrastare le riproduzioni irregolari di banconote in euro e alla sostituzione e al ritiro di banconote in euro*, del 30 dicembre 2010, *AAS Suppl.* 81 (2010) 223-231.
- Legge N. CXXXI sulla cittadinanza, la residenza e l'accesso*, del 22 febbraio 2011, *AAS Suppl.* 82 (2011) 1-7.
- Legge N. CXXXII sulla protezione del diritto di autore sulle opere dell'ingegno e dei diritti connessi*, del 19 maggio 2011, *AAS Suppl.* 82 (2011) 9-12.
- Legge N. CLXVI di conferma del Decreto del Presidente del Governatorato dello Stato della Città del Vaticano, N. CLIX, con il quale sono promulgate modifiche ed integrazioni alla Legge concernente la prevenzione ed il contrasto del riciclaggio dei proventi di attività criminose e del finanziamento del terrorismo del 30 dicembre 2010, N. CXXVII*, del 24 aprile 2012, *AAS Suppl.* 83 (2012) 25-74.
- FRANCESCO, M.p. *Ai nostri tempi*, 11 luglio 2013, *AAS* 105 (2013) 651-653.
- Legge N. VIII recante norme complementari in materia penale*, dell'11 luglio 2013, *AAS Suppl.* 84 (2013) 77-108.
- Legge N. IX recante norme recanti modifiche al codice penale e al codice di procedura penale*, dell'11 luglio 2013, *AAS Suppl.* 84 (2013) 109-131.
- Legge N. X recante norme generali in materia di sanzioni amministrative*, dell'11 luglio 2013, *AAS Suppl.* 84 (2013) 133-144.
- FRANCESCO, M.p. *La promozione*, 8 agosto 2013, *AAS* 105 (2013) 811-814.
- Legge N. XVIII di conferma del Decreto N. XI del Presidente del Governatorato recante norme in materia di trasparenza, vigilanza ed informazione finanziaria*, dell'8 agosto 2013, dell'8 ottobre 2013, *AAS Suppl.* 84 (2013) 233-296.
- FRANCESCO, M.p. *Mediante*, 15 novembre 2013, *AAS* 105 (2013) 1138-1144.
- Legge N. XXIX recante norme in materia monetaria per l'anno 2013*, del 13 dicembre 2013, *AAS Suppl.* 84 (2013) 339-444.
- Legge N. LXIV recante norme in materia monetaria per l'anno 2014*, del 16 dicembre 2014, *AAS Suppl.* 85 (2014) 616-626.
- Legge N. CXCVII sulla protezione del diritto di autore sulle opere dell'ingegno e dei diritti connessi*, del 1 settembre 2017, *AAS Suppl.* 88 (2017) 121-124.
- Legge N. CCXI in materia di registrazione e di vigilanza degli enti senza scopo di lucro*, del 22 novembre 2017, *AAS Suppl.* 88 (2017) 181-188.
- Legge N. CCXX recante norme in materia monetaria per l'anno 2017*, dell'11 dicembre 2017, *AAS Suppl.* 88 (2017) 221-225.

- Legge N. CCXLVII recante modifiche alla Legge N. XVIII in materia di trasparenza, vigilanza ed informazione finanziaria, dell'8 ottobre 2013*, del 19 giugno 2018, *AAS Suppl.* 89 (2018) 89-101.
- Legge N. CCLXXIV sul Governo dello Stato della Città del Vaticano*, del 25 novembre 2018, in *L'Osservatore Romano*, 7 dicembre 2018, 4-5.
- FRANCESCO, *Statuto dell'Ufficio del Revore Generale*, del 21 gennaio 2019, in *L'Osservatore Romano*, 10 febbraio 2019, 10.
- FRANCESCO, M.p. *La tutela dei minori*, 26 marzo 2019, in *L'Osservatore Romano*, 30 marzo 2019, 6.
- Legge N. CCXCVII sulla protezione dei minori e delle persone vulnerabili*, del 26 marzo 2019, in *L'Osservatore Romano*, 30 marzo 2019, 7.
- FRANCESCO, *Linee guida per la protezione dei minori e delle persone vulnerabili*, del 26 marzo 2019, in *L'Osservatore Romano*, 30 marzo 2019, 6-7.
- Legge N. CCCLI sull'ordinamento giudiziario dello Stato della Città del Vaticano*, del 16 marzo 2020, in *L'Osservatore Romano*, 16 marzo 2020, 6-7.
- FRANCESCO, M.p. *La diligenza del buon padre di famiglia*, 19 maggio 2020, http://w2.vatican.va/content/francesco/it/motu_proprio/documents/papa-francesco-motu-proprio-20200519_procedure-aggiudicazione-contrattipubblici.html.

2. Libri e articoli

- ABDULLAH, Y., «The Holy See at United Nations conferences: state or church?», *Columbia Law Review* 95 (1996) 1835-1875.
- ANZILOTTI, D., *Corso di diritto internazionale. I. Introduzione – Teorie generali*, Roma 1928³.
- ARANGIO-RUIZ, G., «Santa Sede (Chiesa cattolica e Stato della Città del Vaticano)», in *Digesto discipline pubblicistiche*. XIII, Torino 1997, 582-589.
- ARAUJO, J., «The international personality and sovereignty of the Holy See», *Catholic University Law Review* 50 (2000) 291-360.
- ARRIETA, J.I., «La nueva Ley Fundamental del Estado de la Ciudad del Vaticano y las sucesivas reformas del gobierno del Estado», *Ius canonicum* 41 (2001) 707-728.
- , «La nuova legge vaticana sulle fonti del diritto», *Ius Ecclesiae* 21 (2009) 231-242.
- , «Legami inter-ordinamentali recenti tra Santa Sede e Stato della Città del Vaticano in materia sanzionatoria e di controllo finanziario», *Ephemerides Iuris Canonici* 55 (2015) 307-326.

- ARRIETA, J.I., «L'ordinamento giuridico e il governo dello Stato della Città del Vaticano. Uno studio introduttivo», in ARRIETA, J.I., ed., *Codice di norme vaticane*, Venezia 2006, 19-61.
- ASTORRI, R., «La soggettività giuridica dello Stato Città del Vaticano rispetto all'Unione europea. Prospettiva ecclesiasticistica», in E. BANI – P. CONSORTI, ed., *Finanze vaticane e Unione europea*, Bologna 2015, 61-98.
- BALLADORE PALLIERI, G., *Diritto internazionale ecclesiastico*, Torino 1927.
- , *Il diritto internazionale ecclesiastico*, Padova 1940.
- , «Il rapporto fra Chiesa Cattolica e Stato Vaticano secondo il diritto ecclesiastico e il diritto internazionale», *Rivista internazionale di scienze sociali e discipline ausiliarie*, 38 (1930), 195-221.
- , «La sovranità temporale della Santa Sede e i trattati del laterano», in UNIVERSITÀ CATTOLICA DEL S. CUORE, *Chiesa e Stato. Studi storici e giuridici per il decennale della conciliazione tra la Santa Sede e l'Italia. II. Studi giuridici*, Milano 1939, 1-11.
- BANI, E., «La regolazione prudenziale in materia finanziaria nell'ordinamento della Chiesa Cattolica», in E. BANI – P. CONSORTI, ed., *Finanze vaticane e Unione europea*, Bologna 2015, 151-171.
- BARBERINI, G., *Chiesa e Santa Sede nell'ordinamento internazionale: esame delle norme canoniche*, Torino 2003².
- BEGUS, C., «Sui nuovi organismi economici della Santa Sede. Brevi note di diritto patrimoniale», *Monitor ecclesiasticus* 130 (2015) 289-294.
- BELLOCCHI, U., ed., *Tutte le encicliche e i principali documenti pontifici emanati dal 1740. IV. Pio IX (1846-1878)*, Città del Vaticano 1995.
- BERLINGÒ, S., «Ordinamento giuridico (II. Ordinamento giuridico canonico)», in *Enciclopedia Giuridica*. XXXII, Roma 1994, 1-11.
- BOLOGNINI, F., «Santa Sede (Diritto canonico)», in *Enciclopedia del diritto*. XLI, Milano 1989, 277-288.
- BOMPARD, R., *Le Pape et le droit des gens: souveraineté et prééminence pontificales*, Paris 1888.
- BONI, G., *Il diritto penale della Città del Vaticano. Evoluzioni giurisprudenziali*, Torino 2014.
- , «Il diritto penale vaticano: teoria e prassi», *Il diritto ecclesiastico* 103 (2012) 107-156.
- BONNET, P.A., «Le fonti normative e la funzione legislativa», in F. CAMMEO, *Ordinamento giuridico dello Stato della Città del Vaticano. Ristampa anastatica dell'edizione del 1932*, Città del Vaticano 2005, 519-566.
- , «Lo spirito del diritto penale vaticano», *Ephemerides Iuris Canonici* 55 (2015) 327-356.

- BONNET, P.A., «Vaticano (Stato della Città del)», in *Il diritto. Enciclopedia giuridica del Sole 24 ore*. XVI, Milano 2008, 465-480.
- BRACCI, M., *Italia, Santa Sede e Città del Vaticano*, Padova 1931.
- BUONOMO, V., «Considerazioni sul rapporto Santa Sede-Comunità internazionale alla luce del Diritto e della prassi internazionale», *Ius Ecclesiae* 8 (1996) 3-33.
- CALAMIA, A.M., «La soggettività dello Stato Città del Vaticano rispetto all'Unione europea. Prospettiva internazionalistica», in E. BANI – P. CONSORTI, ed., *Finanze vaticane e Unione europea*, Bologna 2015, 99-110.
- CALVO, C., *Le droit international, théorique et pratique*. III, Paris 1896⁵.
- CAMERLENGO, Q., *Contributo ad una teoria del diritto costituzionale cosmopolitico*, Milano 2007.
- CAMMEO, F., *Ordinamento giuridico dello Stato della Città del Vaticano. Ri-stampa anastatica dell'edizione del 1932*, Città del Vaticano 2005.
- CAPPELLO, F.M., *Chiesa e Stato*, Roma 1910.
- , *Summa juris publici ecclesiastici ad normam codicis juris canonici et recentiorum S. Sedis documentorum concinnata*, Romae 1932.
- CARDIA, C., *Il governo della Chiesa*, Bologna 1984.
- CARDIA, C., «La nuova Legge fondamentale dello Stato della Città del Vaticano. Il Rapporto tra potestà legislativa e potestà esecutiva», *Ius Ecclesiae* 13 (2001) 311-346.
- , «Una piccola rivoluzione. Le nuove norme vaticane in materia finanziaria», *Il Regno - Attualità* 4 (2011) 73-75.
- , *Vaticano e Santa Sede dal Trattato Lateranense a Giovanni Paolo II*, in P.A. D'AVACK, *Vaticano e Santa Sede*, C. CARDIA, ed., Bologna 1994, 9-65.
- CARMIGNANI CARIDI, S., «Curia Romana e Stato dello Stato della Città del Vaticano. Criteri di individuazione dei rispettivi enti», *Diritto ecclesiastico* 16 (1988) I 139-171.
- CASUSCELLI, G., «Lo IOR e le occasioni sprecate», *www.statoechiese.it* 7 (2013) n. 19, 1-13.
- CHIAPPETTA, L., *Il Codice di Diritto Canonico. Commento giuridico-pastorale*, Voll. I-III, Roma 2011³.
- CIPROTTI, P., *Appunti di diritto privato vaticano*, Roma 1938.
- CLEMENTI, F., *Città del Vaticano*, Bologna 2009.
- COMMITTEE OF EXPERTS ON THE EVALUATION OF ANTI-MONEY LAUNDERING MEASURES AND THE FINANCING OF TERRORISM (MONEYVAL), *Mutual*

- Evaluation Report*, [www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/Evaluations/round4/MONEYVAL\(2012\)17_MER_HS_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/Evaluations/round4/MONEYVAL(2012)17_MER_HS_en.pdf) [accesso: 30.12.2016].
- CONDEMI, M., «La regolazione delle attività finanziarie vaticane», in E. BANI – P. CONSORTI, ed., *Finanze vaticane e Unione europea*, Bologna 2015, 33-60.
- CONSORTI, P., «Le riforme di Papa Francesco», in E. BANI – P. CONSORTI, ed., *Finanze vaticane e Unione europea*, Bologna 2015, 7-32.
- CORBELLINI, G., «Il governo della Città del Vaticano e la nuova legge fondamentale», *Apollinaris* 77 (2004) 623-665.
- , «La legge fondamentale e la struttura del Governatorato», *Ius Ecclesiae* 13 (2001) 369-387.
- CORBELLINI, G. – W. SCHULZ, ed., *Leggi e disposizioni dello Stato della Città del Vaticano*. III, Città del Vaticano 2007.
- CORRAL SALVADOR, C., «Concordato (*Concordatum, conventio cum nationibus*)» in C. CORRAL SALVADOR – V. DE PAOLIS – G. GHIRLANDA, ed., *Nuovo Dizionario di Diritto Canonico*, Cinisello Balsamo 1993, 238-247.
- , *Derecho internacional concordatario*, Madrid 2009.
- , «Santa Sede, Sede Apostolica», in S.C. CORRAL – V. DE PAOLIS – G. GHIRLANDA, ed., *Nuovo dizionario di diritto canonico*, Cinisello Balsamo 1993, 943-953.
- , «Vaticano, Stato della Città del», in S.C. CORRAL – V. DE PAOLIS – G. GHIRLANDA, ed., *Nuovo dizionario di diritto canonico*, Cinisello Balsamo 1993, 1094-1102.
- CORTESI, I., «Il diritto vaticano in materia finanziaria. Considerazioni preliminari», in G. DALLA TORRE – P.A. BONNET, ed., *Annali di diritto vaticano*, Città del Vaticano 2015, 32-66.
- , «Note sul recepimento vaticano di normative sovranazionali in materia finanziaria», *Archivio Giuridico* 150 (2018) 287-354.
- COSTANTINO-M. FABRIS, «Legami inter-ordinamentali recenti tra Santa Sede e Stato della Città del Vaticano in materia sanzionatoria e di controllo finanziario», *Ephemerides Iuris Canonici* 52 (2012) 385-401.
- COZZOLINO, M., «Primi interventi di Papa Francesco per una riforma degli organismi economico-finanziari della Curia Romana: spunti di riflessione», in AA.VV., *Recte sapere. Studi in onore di Giuseppe Dalla Torre*. I, Torino 2014, 229-242.
- CRAWFORD, J., *The creation of States in international law*, Oxford 2006².
- D'AMELIO, M., «I tribunali della Chiesa e i tribunali dello Stato» in UNIVERSITÀ CATTOLICA DEL S. CUORE, *Chiesa e Stato. Studi storici e*

giuridici per il decennale della conciliazione tra la Santa Sede e l'Italia. II. Studi giuridici, Milano 1939, 159-170.

D'AVACK, P. A., *Chiesa, Santa Sede e Città del Vaticano nel jus publicum ecclesiasticum*, Firenze 1936.

———, «Il rapporto giuridico fra lo Stato della Città del Vaticano, la Santa Sede e la Chiesa Cattolica», in UNIVERSITÀ CATTOLICA DEL S. CUORE, *Chiesa e Stato. Studi storici e giuridici per il decennale della conciliazione tra la Santa Sede e l'Italia. II. Studi giuridici*, Milano 1939, 67-109.

———, «Santa Sede», in *Novissimo Digesto Italiano*. XVI, Torino 1969, 496-526.

———, *Vaticano e Santa Sede*, ed. C. Cardia, Bologna 1994.

———, «Vaticano (Stato della Città del)», in *Novissimo Digesto Italiano*. XX, Torino 1975, 574-587.

D'ONORIO, J.-B., «Le Saint-Siège dans la communauté internationale», *Revue générale de droit* 28 (1997) 495-521.

———, «Le Saint-Siège et le droit international», in J.-B. D'ONORIO, ed., *Le Saint-Siège dans les relations internationales*, Paris 1989, 9-65.

D'OTTAVI, F., «Il regime giuridico degli immobili di proprietà della Santa Sede, previsto dagli articoli 13, 14, 15 e 16 del Trattato del Laterano», *Il diritto ecclesiastico* 94 (1983) 641-669.

DALLA TORRE, G., «Aspetti della Giustizia Vaticana», *Rivista telematica (www.statoechurch.it)* (2013) n. 18, 1-22.

———, «Ciudad del Vaticano (Estado de la)», in OTADUY – VIANA – SEDANO, ed., *Diccionario General de Derecho Canónico*. II, Cizur Menor (Navarra) 2012, 108-112.

———, «Diritto penale vaticano e diritto penale canonico», in G. DALLA TORRE – P.A. BONNET, ed., *Annali di diritto vaticano*, Città del Vaticano 2015, 11-31.

———, «Introduzione», in G. BONI, *Il diritto penale della Città del Vaticano. Evoluzioni giurisprudenziali*, Torino 2014, 1-10.

———, «L'attività giudiziale nello Stato della Città del Vaticano e la legge fondamentale», *Ius Ecclesiae* 13 (2001) 347-367.

———, *L'extraterritorialità nel Trattato del laterano*, Torino 2016.

———, «L'ordinamento costituzionale vaticano nel suo sviluppo storico», in F. CAMMEO, *Ordinamento giuridico dello Stato della Città del Vaticano. Ristampa anastatica dell'edizione del 1932*, Città del Vaticano 2005, 483-517.

———, «L'ordinamento giuridico vaticano e il diritto canonico», in C. MIRABELLI – G. FELICIANI – C.G. FÜRST – H. PREE, ed., in *Winfried Schulz*

in memoriam. Schriften aus Kanonistik und Staatskirchenrecht. I, Frankfurt am Main 1999, 157-172.

- DALLA TORRE, G., «La Città del Vaticano e l'Italia: storia delle relazioni dal Trattato ai giorni nostri», in GOVERNATORATO DELLO STATO DELLA CITTÀ DEL VATICANO, ed., *Lo Stato della Città del Vaticano. Atti del convegno sugli 80 anni*, Città del Vaticano 2010, 245-272.
- , «La nuova normativa vaticana sulle attività illegali in campo finanziario e monetario», *Ius Ecclesiae* 23 (2011) 109-116.
- , «La Santa Sede e la lotta al riciclaggio ed al terrorismo», *Veritas et ius* 3 (2011) 49-67.
- , *Lezioni di Diritto Canonico*, Torino 2009³.
- , *Lezioni di Diritto Ecclesiastico*, Torino 2011⁴.
- , *Lezioni di diritto vaticano*, Torino 2018.
- , «Santa Sede e enti centrali della Chiesa», in *Digesto discipline pubblicistiche*. XIII, Torino 1997, 589-598.
- , «Sui nuovi organismi economici della Santa Sede. Considerazioni generali», *Monitor ecclesiasticus* 130 (2015) 277-282.
- , «Vaticano (Stato della Città del)», in *Enciclopedia Giuridica*. XLVIII, Roma 1994, 1-13.
- DE OLIVART, R.M.D., *Il Papa, gli Stati della Chiesa e l'Italia: saggio giuridico sullo stato attuale della questione romana*, Napoli 1901.
- DE PAOLIS, V., «Comentario can. 1353», in Á. MARZO – J. MIRAS – R. RODRÍGUEZ-OCAÑA, ed., *Comentario exegético al Código de derecho Canónico*. IV/1, Navarra 2002³, 428-429.
- DE PAOLIS, V. – D'AURIA, A., *Le Norme Generali. Commento al Codice di Diritto Canonico. Libro Primo*, Città del Vaticano 2008.
- DEL GIUDICE, V., *Corso di diritto ecclesiastico*, Milano 1946⁶.
- , *Corso di diritto ecclesiastico italiano*, Milano 1933².
- , *Le nuove basi del diritto ecclesiastico italiano*, Milano 1929.
- DIENA, G., *Principi di diritto internazionale, I: Diritto internazionale pubblico*, Milano 1930.
- DONATI, D., *La Città del Vaticano. Nella teoria generale dello Stato*, Padova 1930.
- DURISOTTO, D., «I rapporti internazionali dello Stato Città del Vaticano alla luce degli interventi normativi in materia finanziaria», *www.sta-toechiese.it* 11 (2017) n. 24, 1-31.
- FALCO, M., *The Legal Position of the Holy See Before and After the Lateran Agreements*, London 1935.
- FAUCHILLE, P., *Traité de Droit International Public*. I/III. Paix, Paris 1926⁸.

- FAZZALARI, E., «Ordinamento giuridico (I. Teoria generale)», in *Enciclopedia Giuridica*. XXXII, Roma 1994, 1-11.
- FEDELE, P., «Valore delle norme concordatarie nell'ordinamento canonico», in UNIVERSITÀ CATTOLICA DEL S. CUORE, *Chiesa e Stato. Studi storici e giuridici per il decennale della conciliazione tra la Santa Sede e l'Italia*. II. *Studi giuridici*, Milano 1939, 373-411.
- FEDOZZI, P., *Introduzione al diritto internazionale*, Padova 1933.
- FERLITO, S., *L'attività internazionale della Santa Sede*, Milano 1988.
- IORE, P., *Trattato di diritto internazionale pubblico*, II, Torino 1882².
- FRAGONARD, J. H., *La condition des personnes dans la Cité du Vatican*, Paris 1930.
- FRIEDBERG, E., *Trattato del diritto ecclesiastico cattolico ed evangelico*, Edizione italiana rivista in collaborazione con l'Autore ed ampiamente annotata per rispetto al diritto italiano da F. Ruffini, Torino 1893.
- FUCCILLO, A., «I "bancomat" vaticani e la nuova "questione romana" in materia finanziaria», *www.statoechiese.it* 7 (2013) n. 6, 1-10.
- , «La Convenzione monetaria Scv/Ue e la concorrente sovranità finanziaria di Italia e Vaticano», in E. BANI – P. CONSORTI, ed., *Finanze vaticane e Unione europea*, Bologna 2015, 129-150.
- GALLAGHER, P.R., «I rapporti internazionali e l'attività convenzionale della Santa Sede», in G. DALLA TORRE – G.P. MILANO, ed., *Annali di diritto vaticano*, Città del Vaticano 2018, 5-19.
- GEFFKEN, E., *La condizione del Sommo pontefice nel diritto internazionale*, Pisa 1886.
- GEMMA, S., *Appunti di diritto internazionale*, Bologna 1923.
- GIANFREDA, A., «La legge sulle fonti dello Stato della Città del Vaticano del 1 ottobre 2008: prime note», *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica* 17 (2009) 2, 365-387.
- GIANNINI, M. S., *Diritto amministrativo*, I, Milano 1993³.
- GILLET, P., *La personnalité juridique en droit ecclésiastique spécialement che les décrétalistes et dans le Code de droit canonique*, Malines 1927.
- GIOBBIO, A., *Lezioni di diplomazia ecclesiastica dettate nella Pontificia Accademia dei Nobili Ecclesiastici*, Roma 1899.
- GHIRLANDA, G., «Diritto canonico», in S.C. CORRAL – V. DE PAOLIS – G. GHIRLANDA, ed., *Nuovo dizionario di diritto canonico*, Cinisello Balsamo 1993, 350-357.
- , *Il diritto nella Chiesa mistero di comunione. Compendio di diritto ecclesiale*, Roma 2019⁸.
- HALL, W. E., *A treatise on International law*, Oxford 1890³.

- HILGEMAN, W., *Il governo dello Stato della Città del Vaticano e la nuova legge fondamentale*, Romae 2007.
- , *L'ordinamento giuridico dello Stato della Città del Vaticano: origine ed evoluzione*, Città del Vaticano 2012.
- , «La nuova Legge sulle Fonti del Diritto dello Stato della Città del Vaticano. Prime note ed osservazioni», *Apollinaris* 83 (2010) 43-84.
- JANNACCONE, C., *I fondamenti del diritto ecclesiastico internazionale*, Milano 1936.
- JARRIGE, R., *La condition internationale du Saint-Siège avant et après les accords du Latran*, Paris 1930.
- JELLINEK, G., *Allgemeine Staatslehre*, Berlin 1914³.
- JEMOLO, A.C., «Carattere dello Stato della Città del Vaticano», *Rivista di diritto internazionale* 21 (1929) 188-196.
- , *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni*, Torino 1963.
- LARICCIA, S., «Stato e Chiesa cattolica (rapporti tra)», in *Enciclopedia del diritto*. XLIII, Milano 1990, 890-924.
- KELSEN, H., *Hauptprobleme der Staatsrechtslehre entwickelt aus der Lehre vom Rechtssatze*, Tübingen 1911.
- KNUBBEN, R., *Die Subjekte des Völkerrechts*, Stuttgart 1928.
- KUNZ, J. L., «The status of the Holy See in international law», *American Journal of International Law* 46 (1952) 308-314.
- LAJOLO, G., *I Concordati Moderni. La natura giuridica internazionale dei concordati alla luce di recente prassi diplomatica*, Brescia 1968.
- LO CASTRO, G., «La legge fondamentale nella pubblicistica contemporanea», *Ius Ecclesiae* 13 (2001) 303-310.
- LORA, E., ed., *Enchiridion dei Concordati. Due Secoli dei rapporti Chiesa-Stato*, Bologna 2003.
- MALUWA, T., «The treaty-making capacity of the Holy See in theory and practice. A study of the jus tractum of a non-state entity», *Comparative and International Law Journal of Southern Africa* 20 (1987) 155-174.
- MANZELLI, A., «La disciplina antiriciclaggio in Italia e nello Stato della Città del Vaticano. Un'analisi comparativa», www.cattolici-liberali.com/publicazioni/PublicPolicy/notes/2011/notes25_aprile2011.pdf.
- MANTOVANI, F., *Diritto penale*, Padova 1992³.
- MARESCA, A., *Teoria e tecnica del diritto diplomatico. Introduzione alla diplomazia*, Milano 1986.
- MARONGIU BUONAIUTI, C., *Non expedit. Storia di una politica (1886-1919)*, Milano 1971.

- MARTINA, G., *Storia della Chiesa. Da Lutero ai nostri giorni. III. L'Età del liberalismo*, Brescia 1995.
- MARTENS, K., «The Position of the Holy See and Vatican City State», *University of Detroit Mercy Law Review* 83 (2005-2006) 729-760.
- MARTINES, T., *Diritto costituzionale*, Milano 1988⁵.
- MCCLEAN, D., *International co-operation in civil and criminal matters*, Oxford 2012³.
- MIELE, M., *Santa Sede e Città del Vaticano*, Pisa 1933.
- , *La condizione giuridica internazionale della Santa Sede e della Città del Vaticano*, Milano 1937.
- MIGLIORE, C., «I motivi della revisione della legge fondamentale», *Ius Ecclesiae* 13 (2001) 293-301.
- MODUGNO, F., «Pluralità degli ordinamenti», in *Enciclopedia del diritto*, XXXIV, Milano 1985, 1-58.
- MORELLI, G., «Il trattato fra l'Italia e la Santa Sede», *Rivista di diritto internazionale* 21 (1929) 197-236.
- , *Nozioni di diritto internazionale*, Padova 1967⁷.
- MORONI, F., *La nuova architettura economico-finanziaria dello Stato Città del Vaticano*, Macerata 2018.
- OJETTI, B., *Commentarium in codicem juris canonici. Liber secundus. De personis*, Romae 1928.
- PACELLI, F., *Diario della Conciliazione*, ed. M. Maccarrone, Città del Vaticano 1959.
- PETRONCELLI HÜBER, F., *Chiesa cattolica e comunità internazionale*, Napoli 1989.
- , «Santa Sede», in *Enciclopedia Giuridica*. XLI, Roma 2004.
- PICARDI, N., «Alle origini della giurisdizione vaticana», *Rivista di storia giuridica dell'età medievale e moderna*, www.historiaetius.eu n. 1 (2012) 1-54.
- , *Lo Stato Vaticano e la sua giustizia*, Bari 2009.
- , «Ordinamento giudiziario dello Stato della Città del Vaticano», in F. CAMMEO, *Ordinamento giuridico dello Stato della Città del Vaticano. Ristampa anastatica dell'edizione del 1932*, Città del Vaticano 2005, 595-616.
- PINCHETTI-SANMARCHI, G. M., *Guida diplomatica ecclesiastica: attuale posizione giuridica internazionale della Santa Sede*, Roma 1903.
- PINOTTI, C., «Sui nuovi organismi economici della Santa Sede. Strutture e competenze», *Monitor ecclesiasticus* 130 (2015) 283-288.

- PIOLA, A., «I progetti per la soluzione della questione romana», in UNIVERSITÀ CATTOLICA DEL S. CUORE, *Chiesa e Stato. Studi storici e giuridici per il decennale della conciliazione tra la Santa Sede e l'Italia*. I. *Studi storici*, Milano 1939, 429-440.
- RAEBER, M., *Der neue Kirchenstaat*, Ensiedeln 1930.
- RICCIARDI CELSI, F., «L'Autorità di Informazione Finanziaria tra ordinamento canonico e ordinamento vaticano», *Archivio Giuridico* 147 (2015)
- , «La circolazione monetaria nello Stato della Città del Vaticano», in G. DALLA TORRE – G.P. MILANO, ed., *Annali di diritto vaticano*, Città del Vaticano 2018, 69-88.
- RIVET, L., *La question romaine et le traité du Latran*, Paris 1931.
- RIVETTI, G., «Le ragioni giuridiche e ontologiche della normativa antiriciclaggio nello Stato Città del Vaticano. La nuova architettura economico-finanziaria», *Ephemerides Iuris Canonici* 55 (2015) 357-384.
- , *Stato città del Vaticano. Normativa antiriciclaggio*, Milano 2014.
- , «Stato Città del Vaticano, Santa Sede e normativa antiriciclaggio. Produzione legislativa tra specificità funzionali e complessità strutturali», *Rivista telematica (www.statoecliese.it)* (2013) n. 23.
- RIVETTI, G. – MORONI, F., «La Convenzione tra la Santa Sede e l'Italia in materia di scambio di informazioni tributarie. Forme di “collaborazione e distinzione” al tempo della globalizzazione economica», *Anuario de Derecho eclesiástico del Estado* 32 (2016) 947-968.
- ROMANO, S., *L'ordinamento giuridico*, Firenze 1946².
- ROVELLI, F., «L'ordinamento interno dello Stato della Città del Vaticano», in UNIVERSITÀ CATTOLICA DEL S. CUORE, *Chiesa e Stato. Studi storici e giuridici per il decennale della conciliazione tra la Santa Sede e l'Italia*. II. *Studi giuridici*, Milano 1939, 43-66.
- RYNGAERT, C., «The legal status of the Holy See», *Göttingen Journal of International Law* 3 (2011) 829-859.
- RUFFINI, F., «La questione romana e l'ora presente», in M. FALCO, A.C. JEMOLO, E. RUFFINI, ed., *Scritti giuridici minori*. I. *Scritti di diritto ecclesiastico*, Milano 1936, 271-293.
- , «Lo Stato della Città del Vaticano. Considerazioni critiche», in M. FALCO – A.C. JEMOLO – E. RUFFINI, ed., *Scritti giuridici minori*. I. *Scritti di diritto ecclesiastico*, Milano 1936, 295 – 326.
- SÀNCHEZ DE MUNIÀIN, J.M., «Lo Stato della Città del Vaticano», in *Il Vaticano e Roma cristiana*, Città del Vaticano 1975, 131-159.
- SARAI, A., «Alcuni cenni circa i rapporti tra diritto canonico e le fonti di diritto vaticano», *www.iuraorientalia.net* 9 (2013) 208-232.

- SARAIS, A., «Il rapporto tra diritto vaticano e diritto internazionale, con particolare riferimento ad alcuni recenti sviluppi normativi», in E. BANI – P. CONSORTI, ed., *Finanze vaticane e Unione europea*, Bologna 2015, 111-128.
- , «La legislazione penale vaticana: principi e linee evolutive, anche in raffronto al diritto canonico», *Il diritto ecclesiastico* 105 (2014) 301-323.
- , «La valutazione di Moneyval nei confronti della Santa Sede e dello Stato Città del Vaticano in materia di lotta contro il riciclaggio dei capitali e il finanziamento del terrorismo», *Il diritto ecclesiastico* 103 (2012) 209-223.
- , *Le fonti del diritto vaticano*, Roma 2011.
- , «Nuova governance finanziaria per la Santa Sede», *www.sicurezzae-giustizia.com* 2 (2014) 32-34.
- , «Recenti riforme del diritto vaticano e riflessi nell'ordinamento canonico», *Il diritto ecclesiastico* 104 (2013) 133-153.
- SAULLE, M.R., «Radio Vaticana e diritto internazionale, in *Radio Vaticana e ordinamento italiano*», ed. G. Dalla Torre – C. Mirabelli, Torino 2005, 25-33.
- SCADUTO, F., *Guarentige pontificie e relazioni fra Stato e Chiesa (legge 13 maggio 1871). Storia, esposizione, critica, documenti*, Torino 1889.
- SCOPPOLA, P., *Chiesa e Stato nella storia d'Italia*, Bari 1967.
- SCHULZ, W., «Città del Vaticano (Stato della)», in *Digesto delle discipline pubblicistiche*.III, Torino 1989, 110-112.
- , «Lo Stato della Città del Vaticano e la Santa Sede. Alcune riflessioni attorno al loro rapporto giuridico», *Apollinaris* 51 (1978) 661-674.
- SGUBBI, F. – FONDAROLI, D. – ASTROLOGO, A. – SILVESTRI, G., «La legislazione antiriciclaggio dello Stato della Città del Vaticano: una comparazione con il sistema italiano», *www.statoechiese.it* 7 (2013) n. 9, 1-45.
- TEDESCHI, M., «Vaticano (Stato della Città del)», in *Enciclopedia del diritto*. XLVI, Milano 1993, 284-296.
- TORNIELLI, A., *La fragile concordia. Stato e cattolici in centocinquant'anni di storia italiana*, Milano 2011.
- TOSO, A., *Ad codicem juris canonici. Liber II. De personis*, I, Taurini – Romae 1922.
- TREZZI, G., *La posizione giuridica della Santa Sede nel diritto internazionale: studio giuridico-critico con aggiunto il Trattato e il Concordato fra la Santa Sede e l'Italia*, Roma 1929.

- UNITED NATIONS, INTERNATIONAL LAW COMMISSION, *1959 Yearbook of the International Law Commission*, II, un. doc. a/ln.4/ser.a/1959/add.1 (1959).
- VANNI, I., *Lezioni di filosofia del diritto*, Bologna 1906³.
- VIANA, A., «Sede Apostólica», in OTADUY – VIANA – SEDANO, ed., *Diccionario General de Derecho Canónico*. II, Cizur Menor (Navarra) 2012, 209-212.
- VIGNUDELLI, A., *Diritto costituzionale*, Torino 2010.
- WERNZ, F.X. – VIDAL, P., *Ius canonicum*. I. *Normae generales*, Romae 1938.
- , P., *Ius canonicum*. II. *Codicis liber II. De personis*, Romae 1923.
- WESTLAKE, J., *International Law*, I. *Peace*, Cambridge 1910².
- ZANNOTTI, R., «La normativa antiriciclaggio dello Stato vaticano», in G. DALLA TORRE – P.A. BONNET, ed., *Annali di diritto vaticano*, Città del Vaticano 2015, 67-104.
- ZANOBINI, G., *Corso di diritto amministrativo*, I, Milano 1950⁶.
- ZOTTA MATERNINI, M.F., *Osservazioni sulla sovranità della Santa Sede nel campo internazionale*, Brescia 1974.

INDICE DEGLI AUTORI CITATI

- Arangio-Ruiz: 24, 27, 39
Araujo: 26
Arrieta: 18, 67, 69, 71, 84, 92, 97,
100, 101, 102, 106, 164, 166,
168, 182, 196, 200, 229
Astrologo: 92, 97, 102, 106, 141,
152, 161
Balladore-Pallieri: 14, 33
Bani: 144
Barberini: 22
Begus: 168
Berlingò: 49
Bolognini: 33
Boni: 67, 92, 113, 137, 139, 141,
143, 182, 184, 197, 201, 202,
203, 222, 229
Bonnet: 28, 65, 74, 76, 88, 96, 100,
103, 109, 143, 146, 181, 185,
201
Calvo: 25
Camerlengo: 53
Cammeo: 9, 12, 14, 19, 20, 21, 22,
23, 25, 28, 29, 31, 33, 34, 37, 38,
40, 45, 69, 72, 181, 184, 190,
197, 201
Cappello: 11, 20, 21, 23
Cardia: 31, 34, 35, 67, 73
Casuscelli: 95, 97
Chiappetta: 202
Ciprotti: 71
Corbellini: 67
Corral Salvador: 43
Cortesi: 83, 84, 92, 95, 97, 100,
102, 106, 107, 136, 138, 144,
153, 154, 155, 163, 218, 230
Costantino: 97, 102, 106, 141, 161
Crawford: 21, 28, 40, 43
D'Auria: 63
D'Avack: 11, 19, 20, 21, 22, 24, 27,
28, 31, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39,
40, 43, 44, 45, 181, 190, 201
D'Onorio: 28, 43
D'Ottavi: 88
Dalla Torre: 11, 12, 18, 19, 22, 27,
28, 30, 33, 34, 35, 39, 40, 41, 43,
65, 67, 69, 71, 72, 73, 84, 85, 86,
92, 97, 100, 102, 108, 110, 113,
131, 132, 136, 138, 139, 163,
168, 182, 197, 201, 202, 205,
222, 223
De Olivart: 24
De Paolis: 63, 204
Del Giudice: 14, 30, 33, 37
Diena: 26
Donati: 29, 34
Durisotto: 92, 98, 106, 144
Falco: 33
Fauchille: 25
Fazzalari: 50, 51, 61
Fedozzi: 33

- Ferlito: 29, 39
 Fiore: 25
 Fondaroli: 92, 97, 102, 106, 141, 152, 161
 Fragonard: 35
 Friedberg: 24
 Fuccillo: 96
 Gallagher: 42
 Geffken: 25
 Gemma: 26
 Ghirlanda: 48, 53, 56, 203, 204
 Gianfreda: 67, 73, 74, 182, 184
 Giannini: 48, 50
 Giobbio: 23
 Hall: 25
 Hilgeman: 13, 28, 30, 34, 37, 67, 70, 73, 182, 185, 193, 194
 Jarrige: 27
 Jemolo: 31, 35, 36, 39
 Kelsen: 48
 Kunz: 22, 23, 43
 Lajolo: 20, 43
 Maluwa: 26
 Mantovani: 114
 Manzelli: 92, 97, 101, 141
 Maresca: 22
 Martens: 43
 Martina: 10, 15
 Martines: 48
 Miele: 26, 28, 29, 33, 34, 35
 Modugno: 48, 49
 Morelli: 33, 34, 37, 48
 Moroni: 92, 97, 99, 102, 136, 138, 139, 141, 144, 153, 161, 162, 164, 168
 Ojetti: 20, 21
 Pacelli: 18, 19
 Petroncelli Hüber: 26, 27
 Pinchetti-Sanmarchi: 20, 22, 23
 Pinotti: 168
 Raeber: 33
 Ricciardi Celsi: 92, 101, 153, 162, 163
 Rivetti: 67, 85, 91, 92, 97, 98, 99, 101, 102, 106, 107, 108, 109, 113, 136, 138, 139, 140, 141, 144, 158, 161, 162, 168, 182, 206
 Romano: 48, 49
 Ryngaert: 43
 Sànces de Muniàin: 12
 Sarais: 18, 19, 27, 28, 30, 34, 35, 38, 40, 65, 67, 70, 71, 73, 85, 88, 92, 97, 98, 100, 104, 106, 108, 109, 111, 113, 136, 144, 168, 182, 183, 185, 186, 187, 191, 193, 197
 Saulle: 23, 27, 43, 45
 Scaduto: 12, 24
 Schulz: 28, 30, 34, 35, 43
 Scoppola: 15
 Sgubbi: 92, 97, 102, 106, 141, 152, 161
 Silvestri: 92, 97, 102, 106, 141, 152
 Tedeschi: 20, 22, 27, 29, 30, 36, 39
 Tornielli: 15
 Toso: 20, 21
 Trezzi: 23, 25
 Vanni: 48
 Vignudelli: 53
 WERNZ: 11, 20, 35, 45
 Westlake: 24
 Zannotti: 92, 97, 106, 107, 138, 140, 141, 142, 144, 206
 Zanolini: 48, 49, 54

INDICE GENERALE

INTRODUZIONE	5
CAPITOLO I: <i>Santa Sede e Stato della Città del Vaticano:</i> <i>distinzione di soggetti e legame istituzionale e giuridico</i>	9
1. La creazione dello SCV.....	9
1.1 La conquista dello Stato Pontificio.....	9
1.2 La legge delle guarentigie e la reazione pontificia (il <i>non expedit</i>)...	12
1.3 Dal 1878 al fascismo	14
1.4 I Patti Lateranensi	16
1.5 L'edificazione legislativa dello Stato	18
2. La relazione giuridica corrente tra la Santa Sede e lo SCV.....	19
2.1 Cenni generali.....	19
2.2 La personalità giuridica internazionale della Santa Sede	20
2.2.1 La tesi canonistica.....	20
2.2.2 Segue. La teoria Vaticanista.....	23
2.2.3 La tesi internazionalistica.....	24
2.3 Dai Patti lateranensi in poi.....	26
2.4 Il dualismo soggettivo tra Santa Sede e SCV	28
2.4.1 La sovranità della Santa Sede sullo SCV	30
2.4.2 Le tesi dell'unione reale o personale.....	32
2.4.3 Il rapporto di servizio corrente tra la Santa Sede e lo SCV...	34
2.4.4 Il fine dello SCV	36
3. La capacità giuridica internazionale dello SCV	39
3.1 L'attività internazionale della Santa Sede	41
3.2 ... e dello SCV	42
4. Conclusione	43
CAPITOLO II: <i>Dalla duplicità di soggetti alla duplicità di ordinamenti</i>	47
1. Caratteristiche fondamentali del diritto canonico e del diritto vaticano ...	47
1.1 L'originarietà degli ordinamenti giuridici	47
1.2 L'autonomia dell'ordinamento	51

1.3	Carattere originario del diritto canonico	52
1.3.1	Natura del diritto canonico: brevi cenni	52
1.3.2	Indipendenza e sovranità nel diritto canonico	54
1.3.3	Autonomia ed autosufficienza del diritto canonico	55
1.4	Il carattere derivato del diritto vaticano	57
1.4.1	La finalità del diritto vaticano	58
1.4.2	Strumentalità del diritto vaticano rispetto al diritto canonico ..	59
1.5	Separazione del diritto canonico rispetto al diritto vaticano	61
2.	Le fonti del diritto canonico e del diritto vaticano	62
2.1	Il sistema delle fonti nel diritto canonico: brevi cenni	62
2.2	Il diritto pubblico costituzionale ed il diritto divino	64
2.3	Le fonti del diritto nell'ordinamento vaticano	65
2.3.1	La Legge del 1929	65
2.3.2	La legge del 2008	67
2.3.3	Le differenze tra la legge del 1929 e quella del 2008	69
2.4	Un diritto costituzionale nello SCV ?	72
2.4.1	Il diritto divino come limite costituzionale al diritto vaticano ..	73
2.4.2	Le leggi «pontificie»	75
2.5	Le fonti nell'ordinamento vaticano: cenni di sintesi	80
2.5.1	La distribuzione dei poteri fondamentali nello SCV	80
2.5.2	Un'ipotesi speciale: i regolamenti in materia di vigilanza prudenziale	81
3.	Rapporto tra il diritto vaticano ed il diritto canonico	83
3.1	Introduzione	83
3.2	Curia Romana e diritto vaticano	84
3.3	Il diritto canonico come limite al potere legislativo dello SCV?	85
3.4	Potere legislativo e territorio	87
3.5	Alcuni casi anomali	88
4.	Conclusioni: l'asimmetria giuridica tra diritto canonico e diritto vaticano	90
CAPITOLO III: <i>Riforme recenti nella Santa Sede e nello SCV</i>		91
1.	Aumento della produzione legislativa nello SCV a seguito della Convenzione monetaria tra lo SCV e l'Unione europea ..	91
2.	L'intervento normativo del 2010	96
2.1	Cenni generali	96
2.2	In particolare: la Legge N. CXXVII	97
2.3	Il M.p. <i>La Sede Apostolica</i>	99
2.4	Necessità del ricorso al diritto statale	104
3.	La ratifica delle convenzioni internazionali nel gennaio 2012 e la Legge N. CLXVI del 2012	105
4.	L'intervento normativo del 2013: cenni introduttivi	107

5. La riforma in materia penale	108
5.1 Il M.p. <i>Ai nostri tempi</i> : cenni generali	108
5.2 I reati oggetto di estensione giurisdizionale.....	109
5.2.1 I reati di cui alla lett. a)	110
5.2.2 I reati di cui alla lett. b): i cc.dd. «pubblici ufficiali della Santa Sede»	112
5.2.3 Il presupposto soggettivo	113
5.2.4 Necessità della categoria	115
5.2.5 La riscrittura dell'art. 207 c.p.....	116
5.2.6 Le categorie soggettive del punto 3 del <i>motu proprio</i>	119
5.2.7 Possibili problemi pratici della definizione.....	121
5.2.8 Disparità di trattamento tra i pubblici ufficiali?	123
5.2.9 La terza condizione: il vincolo di «occasionalità necessaria»..	125
5.3 <i>Aut dedere aut iudicare</i>	127
5.4 Le altre disposizioni del <i>motu proprio</i>	128
5.4.1 Il rinvio mobile o dinamico	128
5.4.2 La responsabilità amministrativa delle persone giuridiche derivante da reato.....	129
5.4.3 Il concorso di giurisdizione	129
5.4.4 L'assenso del Romano Pontefice per le cause penali dei Cardinali e dei Vescovi	130
6. Le leggi penali canonizzate dal M.p. <i>Ai nostri tempi</i>	131
7. I contenuti delle leggi penali vaticane di riforma	135
7.1 La Legge N. VIII del 2013.....	136
7.1.1 I «delitti inverosimili».....	137
7.1.2 La responsabilità amministrativa delle persone giuridiche derivante da reato.....	138
7.2 La Legge N. IX del 2013	139
7.3 Necessità di una riforma della legislazione penale?	142
8. La riforma economico-finanziaria del 2013: cenni generali	144
8.1 Il M.p. <i>La promozione</i> , in dettaglio	144
8.1.1 Il polo «soggettivo» del <i>motu proprio</i>	145
8.1.2 Legge N. CCXI <i>in materia di registrazione e di vigilanza degli enti senza scopo di lucro</i> , del 22 novembre 2017	149
8.1.3 Il polo «oggettivo» del <i>motu proprio</i>	150
8.1.4 La tecnica normativa del <i>motu proprio</i>	152
8.2 La vigilanza prudenziale	153
8.3 L'estensione della giurisdizione	156
8.4 Il Comitato di Sicurezza Finanziaria (Co.Si.Fi.).....	157
9. Il superamento dell'intervento normativo del 2010	159
10. La Legge N. XVIII del 2013	160
11. Il M.p. <i>Mediante</i> , del 15 novembre 2013	162

12. Legge N. X recante norme generali in materia di sanzioni amministrative, dell'11 luglio 2013	164
13. Gli Statuti dei Nuovi Organismi Economici	168
14. Il M.p. La tutela dei minori e la Legge N. CCXCVII sulla protezione dei minori e delle persone vulnerabili, del 26 marzo 2019 ...	172
15. La disciplina dell'aggiudicazione dei contratti pubblici:	
Il M.p. La diligenza del buon padre di famiglia, del 19 maggio 2020 ...	174
15.1 In generale	174
15.2 Le Norme sostanziali	175
15.3 La Tutela giurisdizionale	178
16. Conclusioni.....	179
 CAPITOLO IV: Il diritto canonico fonte del diritto vaticano	181
1. La Legge N. II sulle fonti del diritto, del 7 giugno 1929.....	181
2. La Legge N. LXXI sulle fonti del diritto, del 1 ottobre 2008.....	182
3. Il diritto canonico «prima fonte normativa» del diritto vaticano.....	183
3.1 Prime differenze.....	183
3.2 Possibilità di un concorso (ipotetico) di norme	185
3.3 Il concorso con le fonti cc.dd. «suppletive»	186
3.4 Il caso delle norme penali	188
3.5 Il concorso con le fonti principali	189
3.5.1 Le leggi pontificie	189
3.5.2 Le altre leggi vaticane	190
3.5.3 Le altre fonti di carattere secondario.....	193
3.5.4 Le norme di diritto internazionale.....	193
4. Il diritto canonico «primo criterio di riferimento interpretativo».....	196
4.1 I criteri di interpretazione delle leggi vaticane	196
4.2 Necessaria precedenza del criterio letterale	198
4.3 I principi generali del diritto canonico.....	198
4.4 Criterio di riferimento <i>de iure condendo</i>	200
4.4.1 I poteri del giudice in materia penale (art. 9 Legge N. LXXI cit.)	201
4.4.2 L'effetto sospensivo automatico dell'impugnazione delle ordinanze d'ingiunzione in materia di sanzioni amministrative (art. 19 Legge N. X del 2013).....	203
4.4.3 La responsabilità amministrativa delle persone giuridiche derivante da reato (art. 46 e ss. Legge N. VIII del 2013).....	204
4.5 Il Pontificio Consiglio per i Testi Legislativi	206
5. Conclusioni.....	207

CAPITOLO V: <i>Diritto canonico e diritto vaticano: tra separazione e coordinamento</i>	211
1. Santa Sede e SCV: due enti separati, ma connessi	211
2. La relazione tra gli ordinamenti	212
3. L'intreccio delle fonti	213
4. Le riforme dal 2010 in poi	214
4.1 La riforma penale	216
4.2 La riforma economico finanziaria	217
4.3 I <i>Nuovi Organismi Economici</i> e la disciplina dell'aggiudicazione dei contratti pubblici	219
5. Attenuazione dell'asimmetria giuridica tra diritto canonico e diritto vaticano	221
5.1 La c.d. «estensione normativa»	222
5.2 La c.d. «estensione delle competenze»	223
6. Conclusioni	225
CONCLUSIONE	227
SIGLE E ABBREVIAZIONI	233
BIBLIOGRAFIA	235
1. Fonti	235
2. Libri e articoli	238
INDICE DEGLI AUTORI CITATI	251
INDICE GENERALE	253

TESI GREGORIANA

Dal 1995, la collana «Tesi Gregoriana» mette a disposizione del pubblico alcune delle migliori tesi elaborate alla Pontificia Università Gregoriana. La composizione per la stampa è realizzata dagli stessi autori, secondo le norme tipografiche definite e controllate dall'Università.

Volumi pubblicati [Serie: Diritto Canonico]

60. UGGÉ, Bassiano, *La fase preliminare/abbreviata del processo di nullità del matrimonio in secondo grado di giudizio a norma del can. 1682 §2*, 2002, pp. 368.
61. SAJE, Andrej, *La forma straordinaria e il ministro della celebrazione del matrimonio secondo il Codice latino e orientale*, 2003, pp. 276.
62. COLOMBO, Giovanna Maria, «*Sapiens aequitas*». *L'equità nella riflessione canonistica tra i due codici*, 2003, pp. 452.
63. SEQUEIRA, Domingos, *Os presbíteros diocesanos e o seu envolvimento na política: proibição e excepção. Estudo histórico-canónico-teológico*, 2004, pp. 384.
64. GAVIN, Fintan, *Pastoral Care in Marriage Preparation (Can. 1063). History, Analysis of the Norm, and Its Implementation by Some Particular Churches*, 2004, pp. 240.
65. BESSON, Éric, *La dimension juridique des sacrements*, 2004, pp. 386.
66. WALKER VICUÑA, Francisco, *La facultad para confesar*, 2004, pp. 270.
67. TKHOROVSKYY, Mykhaylo, *Procedura per la nomina dei Vescovi. Evoluzione dal CIC 1917 al CIC 1983*, 2004, pp. 276.
68. MANTARAS RUIZ-BERDEJO, Federico, *Discernimiento vocacional y derecho a la intimidad en el candidato al presbiterado diocesano*, 2004, pp. 492.
69. DOTTI, Federica, *Diritti della difesa e contraddittorio: garanzia di un giusto processo? Spunti per una riflessione comparata del processo canonico e statale*, 2005, pp. 290.
70. DE BERTOLIS, Ottavio, *Origine ed esercizio della potestà ecclesiastica di governo in San Tommaso*, 2005, pp. 214.
71. DE OLIVEIRA, Mário Rui, *O direito a viver do Evangelho. Estudo jurídico-teológico sobre a Sustentação do Clero*, 2006, pp. 368.

72. CIERKOWSKI, Stanisław, *L'impedimento di parentela legale. Analisi storico-giuridica del diritto canonico e del diritto statale polacco*, 2006, pp. 584.
73. VANZI, Alberto, *L'incapacità educativa dei coniugi verso la prole come incapacità ad assumere gli oneri essenziali del matrimonio (can. 1095, 3°)*, 2006, pp. 344.
74. GIRAUDO, Alessandro, *L'impedimento di età nel matrimonio canonico (can. 1083). Evoluzione storica e analisi delle problematiche attuali della dottrina e della prassi*, 2007, pp. 470.
75. SOSNOWSKI, Andrzej, C.R., *L'impedimento matrimoniale del voto perpetuo di castità (can. 1088 C.I.C.). Evoluzione storica e legislazione vigente*, 2007, pp. 336.
76. DELLAVITE, Giulio, «*Munus pascendi*»: autorità e autorevolezza. *Leadership e tutela dei diritti dei fedeli nel procedimento di preparazione di un atto amministrativo*, 2007, pp. 388.
77. ANAYA TORRES, Juan Miguel, *La expulsión de los religiosos. Un recorrido histórico que muestra el interés pastoral de la Iglesia*, 2007, pp. 550.
78. MAZZOTTI, Stefano, *La libertà dei fedeli laici nelle realtà temporali (c. 227 C.I.C.)*, 2007, pp. 336.
79. PILAT, Zbigniew, *Rilevanza giuridica delle interpellazioni e delle cauzioni nello scioglimento del matrimonio*, 2007, pp. 302.
80. SMITH, Gregory N., *The Canonical Visitation of Parishes. History, Law and Contemporary Concerns*, 2008, pp. 366.
81. GORBATYKH, Vitaliy, *L'impedimento della parentela spirituale nella Chiesa Latina e nelle Chiese Orientali. Studio storico-canonico*, 2008, pp. 352.
82. HUBERT, Patrick, «*De praesumptionibus iurisprudentialibus*». *Zur Entwicklung ständiger richterlicher Vermutungen in der neueren Rota-Rechtsprechung und deren Anwendung an untergeordneten Gerichten*, 2009, pp. 320.
83. HALLEIN, Philippe, *Le défenseur du lien dans les causes de nullité de mariage. Étude synoptique entre le code et l'Instruction «Dignitas connubii», fondée sur les travaux des commissions préparatoires de l'Instruction*, 2009, pp. 728.
84. CEREZUELA GARCÍA, Carlos A., *El contenido esencial del bonum prolis. Estudio histórico-jurídico de Doctrina y Jurisprudencia*, 2009, pp. 364.
85. PETIT, Emmanuel, *Consentement matrimonial et fiction du droit. Étude sur l'efficacité juridique du consentement après l'introduction de la fiction en droit canonique*, 2010, pp. 410.
86. GRIGORITA, Georgică, *L'autonomie ecclésiastique selon la législation canonique actuelle de l'Eglise orthodoxe et de l'Eglise catholique. Étude canonique comparative*, 2011, pp. 612.
87. SCOPONI, Paolo, *I divieti matrimoniali in casi singoli*, 2011, pp. 346.
88. IVANDIC, Petar, *Die verbindlich vorgeschriebenen Konsultationsorgane des Diözesanbischofs im universalen Recht der lateinischen Kirche und deren Verwirklichung in den Partikularnormen der Diözese Eisenstadt. Eine kanonistische Studie unter besonderer Berücksichtigung der diözesanen Gesetzgebung*, 2011, pp. 272.

89. POCAŁUJKO, Tomasz Paweł, *La prevenzione della nullità del matrimonio nella preparazione e nell'ammissione alle nozze con una considerazione del contributo dei tribunali ecclesiastici*, 2011, pp. 362.
90. SARTOR, Roberto, *Le convenzioni tra il Vescovo diocesano e il Superiore di un Istituto missionario a norma del can. 790 §1, 2° del CIC. Prassi della Congregazione dei Missionari Oblati di Maria Immacolata*, 2011, pp. 382.
91. FRANCHETTO, Fabio, «Error in persona» (can. 1097 §1). *Il dibattito sul concetto di persona nella trattazione dell'error facti. Analisi della dottrina e della giurisprudenza*, 2011, pp. 514.
92. MEZZOGORI, Ciro, *Vocazione sacerdotale e incardinazione nei movimenti ecclesiali. Una questione aperta*, 2012, pp. 520.
93. DANTO, Ludovic, *Le pouvoir des évêques en matière de dispense matrimoniale. Etude historico-canonique du Concile de Trente au Code de Droit Canonique de 1983*, 2012, pp. 336.
94. ALEXANDRE, Hélder Miranda, *A figura do penitenciário no desenvolvimento histórico-canônico do sacramento da penitência*, 2013, pp. 324.
95. NORD, Aaron Paul, *Sede Vacante Diocesan Administration*, 2014, pp. 396.
96. MILLOT, Guillaume, *La négligence dans l'exercice des charges. Approche en droit canonique pénal*, 2014, pp. 330.
97. HANSEN, Fredrik, *The Unity and Threefold Expression of the Potestas Regiminis of the Diocesan Bishop – Cann. 381 §1 And 391*, 2014, pp. 238.
98. ALBANESE, Emanuele, *Pornografia e consenso matrimoniale. La fruizione di pornografia oggi e il suo influsso sul consenso matrimoniale canonico*, 2014, pp. 270.
99. AROH, Prudentius Emeka, *Priestly Celibacy: A Gift and a Commitment (can. 277 §1). Adaptation to Igbo culture*, Nigeria, 2014, pp. 413.
100. DOHNALIK, Jan, *Il precetto pasquale. La normativa sulla Comunione e la confessione annuale (cann. 920 e 989) alla luce della tradizione canonica*, 2015, pp. 478.
101. RZECZEWSKA, Jolanta, *Les charismes dans l'Eglise et leur institutionnalisation canonique*, 2016, pp. 520.
102. SANGIANI, Fausto, *Comunità di famiglie: nuovo orizzonte dell'associazionismo nella Chiesa*, 2016, pp. 434.
103. INTERLANDI, R., *Potestà sacramentale e potestà di governo nel primo millennio. Esercizio di esse e loro distinzione*, 2016, pp. 728.
104. LOHSE, Edward, *Restricting the Right of the Faithful to Enter a Church for Divine Worship: Law and Jurisprudence*, 2016, pp. 442.
105. DOKTORCZYK, Stephen S., *Persistent Disobedience to Church Authority: History, Analysis and Application of Canon 1371, 2°*, 2016, pp. 336.
106. OPONDO, Jacinta Auma, *Temporary profession and exclusion from subsequent profession (cann. 655; 689). Theological-Juridical Study*, 2016, pp. 448.

107. GILLESPIE, Kevin G., *Ecclesiastical Office and the Participation of the Lay Faithful in the Exercise of Sacred Power. Towards a theological and canonical understanding of the mutual orientation in the sign of Christ*, 2017, pp. 494.
108. MODRIĆ, Alan, *Interazione tra l'esercizio della potestà dei vescovi diocesani e di quella del romano pontefice alla luce dell'enciclica Ut unum sint*, 2017, pp. 384.
109. PAGLIALUNGA, Sara, *Il sanzionamento del sacerdote concubinario. Una norma a difesa dell'obbligo alla continenza (can. 1395 § 1)*, 2017, pp. 206.
110. SPEDICATO, Emanuele, *Le cause di canonizzazione alla luce del diritto processuale. Analisi testuale e contestuale del can. 1403*, 2017, pp. 316.
111. BERTOMEU FARNÓS, Jordi, *La participación de los laicos en el ejercicio de la cura pastoral parroquial: ¿expresión de una nueva ministerialidad en la Iglesia? Estudio exegético del can. 517 §2 CIC*, 2017, pp. 400.
112. GOŁĘBIOWSKI, Robert, *Il curatore processuale nelle cause di nullità matrimoniali secondo la giurisprudenza rotale: funzione e costituzione*, 2018, pp. 302.
113. MASSIGNANI, Enrico, *L'istituto della convalidazione automatica: un confronto tra l'ordinamento canonico e quello statuale (in particolare italiano), con speciale riguardo alla convalida del matrimonio*, 2019, pp. 416.
114. DE CANDOLLE, Côme, *Paternité et autorité dans la vie religieuse. À la lumière des canons 618 et 619 CIC 1983*, 2019, pp. 477.
115. CHEULA, Stefano, *L'ufficio del parroco secondo il dettato del canone 522. Per un'analisi della nota della stabilità nell'ufficio e del suo fondamento ecclesiologicalo*, 2020, pp. 342.
116. GALLO, Piero, *Rapporti tra diritto canonico, diritto vaticano e Curia Romana. Le recenti riforme adottate dalla Santa Sede in materia penale ed economico-finanziaria*, 2020, pp. 258.

Finito di stampare nel mese di luglio 2020
presso Printbee.it - Noventa Padovana (PD)