

La nuova Legge sulle Fonti del Diritto dello Stato della Città del Vaticano.

Prime note ed osservazioni

WALDERY HILGEMAN

SOMMARIO. 1. Premessa. 2. Introduzione. 3. I motivi della revisione della Legge sulle Fonti del Diritto del 1929. 4. La Commissione di revisione: composizione ed attività. 5. Il testo della nuova Legge sulle Fonti del Diritto; aspetti di continuità con la precedente Legge sulle Fonti del Diritto. 6. Conclusioni.

SUMMARY. 1. Foreword. 2. Introduction. 3. The reasons for the revision of the Law on the Sources of the Law of 1929. 4. The Commission of Revision: composition and activity. 5. The text of the new Law on the Sources of the Law; aspects of continuity with the preceding Law on the Sources of the Law. 6. Conclusions.

1. PREMESSA

Oggetto del nostro studio è la nuova Legge sulle Fonti del Diritto dello Stato della Città del Vaticano, n. XXLI, promulgata il 1° ottobre 2008 da Benedetto XVI ed entrata in vigore il 1° gennaio 2009¹.

1 Cfr. BENEDICTUS PP. XVI, Motu proprio: *Legge sulle Fonti del Diritto dello Stato della Città del Vaticano*, n. XXLI, 1 ottobre 2008, *AAS suppl.*, LXXIX (2008), 66-70; la dizione “*AAS Suppl.*” indica i “*Supplementa*” alla Gazzetta Ufficiale della S. Sede, denominata “*Acta Apostolicæ Sedis*”, destinati non al governo della Chiesa cattolica come tale, ma dello Stato della Città del Vaticano; tali *Supplementa* sono pubblicati a volte in calce all’annata ‘ordinaria’ degli *AAS*, a volte, invece, in appositi ‘fascicoli’ destinati e distribuiti solo all’interno dello Stato vaticano stesso.

Nello studio che segue cercheremo di illustrare il nuovo quadro del sistema delle Fonti dello S.C.V.², così come definito a partire dalla succitata Legge sulle Fonti del Diritto³.

La trattazione affronterà in modo analitico le novità inserite nel sistema dalla nuova Legge sulle Fonti del Diritto, avendo cura di riportare, altresì –in ossequio alla continuità storico-giuridica del sistema delle Fonti–, i vari Atti normativi preesistenti; in particolare ciò sarà fatto attraverso un riferimento comparativo a tutte le norme –comprese quelle contenute nel Codice di procedura civile dello S.C.V. del 1946– che hanno regolato o modificato l’assetto del sistema delle Fonti.

Ai fini di un corretto inquadramento del tema si rendono necessari alcuni, sintetici ma indispensabili cenni sulla nascita dello S.C.V., tralasciando, tuttavia, di considerare la storia del plurisecolare Stato Pontificio⁴ e degli sviluppi successivi alla breccia di Porta Pia.

Quale indefettibile presupposto storico-giuridico⁵ del sistema delle Fonti del Diritto, infatti, il Trattato Lateranense⁶, firmato tra la Santa Sede ed il Regno d’Italia, l’11 febbraio 1929⁷, e perfezionato il 7 giugno

2 Nella designazione dello Stato della Città del Vaticano adottiamo senz’altro l’abbreviazione “S.C.V.” ormai di uso corrente negli scritti giuridici.

3 Per un riferimento ampio alle Leggi dell’Ordinamento vaticano: W. SCHULZ, *Leggi e disposizioni usuali dello Stato della Città del Vaticano*, I-II, Roma, 1981-1982; J.I. ARRIETA, *Codice di norme vaticane*, Venezia, 2006; G. CORBELLINI, *Leggi e disposizioni dello Stato della Città del Vaticano*, III, Roma, 2007.

4 Lo Stato Pontificio era il più antico tra gli Stati medievali su terra italiana poiché risaliva, nel suo nucleo originario, all’epoca longobarda. Esso consisteva nei territori che si erano venuti via via aggiungendo alla piccola terra di Sutri, donata nel 728 da Liutprando ai «beatissimi Pietro e Paolo» (cfr. F. CALASSO, *Medio Evo del Diritto*, I, Milano, 1954, 446). Quel primo nucleo dello Stato Pontificio fu costituito quando il Papato avvertì la necessità di sottrarsi all’egemonia longobarda, cercando al contempo di non cadere sotto l’influenza dei Franchi (cfr. L. DUCHESNE, *I primi tempi dello Stato Pontificio*, Torino, 1970, 55; 61-81).

5 Secondo P.A. BONNET, il Trattato del Laterano è stato la fonte primigenia di tutta l’ossatura fondamentale della Legislazione vaticana (cfr. P.A. BONNET, *Le Fonti normative e la funzione legislativa* in F. CAMMEO, *Ordinamento giuridico dello Stato della Città del Vaticano*, ristampa anastatica, Città del Vaticano, 2005, *Appendice*, 524).

6 Le trattative per la stesura degli Accordi cominciarono nell’ottobre 1926, quando Mussolini incaricò il Consigliere di Stato Domenico Barone di agire come suo rappresentante presso la Santa Sede, la quale a sua volta autorizzò il Prof. Avv. Francesco Pacelli a svolgere il ruolo di intermediario nei confronti dello Stato Italiano (cfr. C.A. BIGINI, *Storia inedita della Conciliazione*, Milano, 1942, 93-95).

Sui lavori preparatori dei Patti Lateranensi vedasi: F. PACELLI, *Diario della Conciliazione, con verbali e appendice di documenti*, (M. MACCARRONE, cur.) Città del Vaticano, 1959.

7 Cfr. REGNO D’ITALIA, *Il Trattato del Laterano*, in *Gazzetta Ufficiale del Regno d’Italia*, LXX (1929), n. 130, 5 giugno 1929 (Straordinario).

dello stesso anno⁸, con lo scambio delle Ratifiche rappresenta il punto di partenza del presente studio, al fine di illustrare la genesi dello Stato della Città del Vaticano⁹, Stato sovrano all'interno del quale deve essere collocato il sistema delle Fonti sulla produzione dell'assetto normativo che regola il suo stesso funzionamento.

Infatti, pure essendo una convenzione bilaterale¹⁰ internazionale, Fonte di Diritto internazionale, il Trattato Lateranense presenta la singolarità di contenere norme che determinano parti dell'Ordinamento interno dello S.C.V.¹¹.

I Patti Lateranensi hanno dato vita allo S.C.V. (ponendo fine alla Questione romana¹²) come Stato *sui generis*, per il fine stesso per cui è sorto, come affermato dallo stesso Pontefice Pio XI, essendo destinato: «a

8 «Addì 7 giugno 1929 ha avuto luogo lo scambio delle ratifiche del Trattato con quattro allegati e del Concordato stipulati in Roma, fra la Santa Sede e l'Italia l'11 febbraio 1929». REGNO D'ITALIA. REGNO D'ITALIA. MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI, *Nota*, in *Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia*, LXX (1929), n. 133, 8 giugno 1929, 2570. I Patti Lateranensi, sottoscritti l'11 febbraio 1929, si componevano del *Trattato*, in 27 Articoli, che dà vita allo S.C.V., definendone il territorio; con *quattro Allegati* (la pianta del territorio del costituito S.C.V., l'elenco degli immobili esistenti in Italia con privilegio di extraterritorialità ed esenti da espropriazione e tributi, l'elenco degli immobili esenti da espropriazione e tributi, e una Convenzione finanziaria che impegnava l'Italia a versare un miliardo e 750 milioni come risarcimento per la perdita dello Stato Pontificio) e del *Concordato*, in 45 Articoli, che stabilisce i mutui rapporti tra Stato e Chiesa in Italia, in materia religiosa - anche se qualche Articolo, di fatto, regola materie proprie del Trattato. Per le singole clausole, e relative questioni dei Patti, si rinvia alla bibliografia di S. LARICCIA, *Diritto ecclesiastico italiano. Bibliografia 1929-1972*, Milano, 1974.

Per una prima interpretazione delle singole clausole pattizie vedasi: R. JACUZIO, *Commento della nuova Legislazione in materia ecclesiastica*, Torino, 1932.

9 Occorre avere bene in mente la distinzione -tanto difficile da introdurre nel linguaggio corrente, specie in quello giornalistico- tra tre distinte realtà; Chiesa, Santa Sede e Stato della Città del Vaticano.

10 Esso fu stipulato nel Palazzo del Laterano insieme agli altri Accordi facenti parte dei c.d. "Patti Lateranensi" (cioè il Concordato e la Convenzione finanziaria, costituente l'allegato IV al Trattato), per mano dei Plenipotenziari: l'Em.mo Card. Pietro Gasparri, Segretario di Stato di Sua Santità, e l'On. Benito Mussolini, Presidente del Consiglio dei Ministri del Regno d'Italia.

11 Tali sono ad esempio le disposizioni contenute nell'Art. 9, in materia di cittadinanza vaticana; nell'Art. 18, sull'accesso ai "tesori d'arte e di scienza esistenti nella Città del Vaticano"; nell'Art. 22 secondo comma, sull'obbligo di estradizione di imputati di reati commessi in Italia e rifugiatisi nella Città del Vaticano; nell'Art. 24 sulla neutralità dello S.C.V.

12 Per gli eventi che precedettero l'istituzione dello S.C.V., cfr. A.C. JEMOLO, *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni*, Torino, 1971.

riconoscere e, per quanto *hominibus licet*, ad assicurare alla Santa Sede una vera e propria e reale sovranità territoriale»¹³.

In termini strettamente giuridici, secondo autorevole dottrina,

«la sua ragione d'essere, la sua prima condizione di vita, scopo chiaro e preciso del Trattato Lateranense è stato quello di creare [...] uno Stato non fine a se stesso, ma a servizio della Santa Sede per assicurarle una sovranità indiscutibile nel Diritto internazionale: Stato sovrano, ma la cui sovranità non si giustifica se non in funzione della sovranità spirituale del Pontefice ch'esso rende praticamente reale ed effettivamente visibile e manifestata»¹⁴.

Lo S.C.V. è sorto con questo preciso carattere strumentale, nel quale si identifica la sua stessa *ratio vitæ*¹⁵.

Lo S.C.V., dunque, che alla pari e non meno della Chiesa sottostà ad una comune, unica sovranità¹⁶, quella della Santa Sede¹⁷, e che è dotato

13 Così Pio XI parlando ai Parroci di Roma l'11 febbraio 1929, giorno stesso della stipula dei Patti lateranensi (cfr. PIUS PP. XI, Sermo ad Parochos Urbis et Concionatores sacri temporis quadragesimalis: *Il Nostro*, 11 februarii 1929, in *AAS*, XXI [1929] 105).

14 Cfr. M. MIELE, *Santa Sede e Città del Vaticano*, Pisa, 1933, 68.

15 Cfr. A.C. JEMOLO, *Carattere dello Stato della Città del Vaticano*, in *Rivista di Diritto internazionale*, XXI (1929), 193.

16 Come autorevolmente ricordato dal Cardinale Tarcisio Bertone, Segretario di Stato, che ha richiamato l'affermazione di Pio XI –in occasione del Convegno di studi nell'80° anniversario della fondazione dello Stato della Città del Vaticano–, la Santa Sede non acquisisce la sua sovranità con il Trattato Lateranense; infatti, di tale patto essa è soggetto contraente con l'allora Regno d'Italia. La sovranità della Sede Apostolica è un fatto incontestato e vissuto anche negli anni dopo Porta Pia, dal 1870 al 1929, come appare dal continuato esercizio dello *Ius legationis* attivo e passivo e dello *Ius tractandi*, così come dalla sua presenza e azione a livello internazionale, ad esempio, con le mediazioni pontificie in casi di conflitto fra Stati. La creazione dello Stato della Città del Vaticano si può dire che “aggiunge” a questa sovranità quella di carattere territoriale: il Pontefice diviene sovrano di un piccolo stato territoriale, come diceva Pio XI, perché «una qualche sovranità territoriale è condizione universalmente riconosciuta indispensabile ad ogni vera sovranità giurisdizionale». T. BERTONE, *Discorso introduttivo al Convegno di studi nell'80° anniversario della fondazione dello Stato della Città del Vaticano*, 12 febbraio 2009, in URL: <http://www.vatican.va/roman_curia/secretariat_state/card-bertone/2009/documents/rc_seg-st_20090212_80-scv_it.html> (in data 17-02-2010).

17 Cfr. G. DALLA TORRE, *La città sul monte. Contributo ad una teoria canonistica sulle relazioni fra Chiesa e Comunità politica*, Roma, 2002, 249.

di un territorio¹⁸ e di un popolo¹⁹ –il tutto coordinato da una struttura organizzativa²⁰ tipica degli Stati, sebbene con delle significative caratteristiche– e possiede, pur minuscolo per i suoi confini e così *sui generis* nelle altre sue componenti statuali, ha un'autonoma personalità giuridica fornita di tutti gli elementi essenziali di uno Stato vero e proprio.

Anche se di proporzioni ridotte e quasi simboliche, lo S.C.V., alla guisa d'ogni altro Stato, dispone –pure mostrando una certa peculiarità²¹– di un corpo di norme che ne copre tutte le esigenze proprie.

18 La sovranità territoriale nel caso dello S.C.V. è talmente minuta d'apparire quasi simbolica. «*Celui qui vous parle est un homme comme vous; il est votre frère, et même un des plus petits parmi vous, qui représentez des Etats Souverains, puisqu'il n'est investi –s'il vous plaît de Nous considérer à ce point de vue– que d'une minuscule et quasi symbolique souveraineté temporelle: le minimum nécessaire pour être libre d'exercer sa mission spirituelle et assurer ceux qui traitent avec lui qu'il est indépendant de toute souveraineté de ce monde*». PAULUS PP. VI, *Discorso all'Assemblea Generale dell'O.N.U.*, 4 ottobre 1965, in *Insegnamenti di Paolo VI*, vol. III, Città del Vaticano, 1966, *Introduzione*, § 6, 507-516. L'anno seguente, lo stesso Pontefice descrisse la sovranità vaticana come una «minuscola sovranità temporale, quasi più simbolica che effettiva». PAULUS PP. VI, *Discorso in occasione della visita al Campidoglio*, 16 aprile 1966, in *Insegnamenti di Paolo VI*, vol. IV, Città del Vaticano, 1967, § 3, 175-181.

Il territorio dello S.C.V. è fissato in un'apposita pianta costituente l'allegato I del Trattato Lateranense. Esso si presenta come lo Stato più piccolo del mondo, con solo 0,44 km², con una lunghezza massima da est ad ovest di circa 1.100 m. e una larghezza ancora minore di circa 850 m.

19 Il *popolo* è costituito da persone fisiche, che senza formare una popolazione o una nazione vaticana, diventano cittadini, non per lo *ius sanguinis*, lo *ius coniugii* o per lo *ius soli*, come succede nella generalità degli Stati, ma con la residenza stabile sul territorio accompagnata dall'esercizio di un ufficio (cfr. *Inter Sanctam Sedem et Italiae Regnum conventio internationalis: Trattato tra la Santa Sede e l'Italia*, in *AAS*, XXI [1929], 209-221, Artt. 9 e 21; PIUS PP. XI, *Motu proprio: Legge sulla cittadinanza ed il soggiorno*, n. III, 7 giugno 1929, in *AAS Suppl.*, I (1929), 14-21, Artt. 1, 3-5).

20 La struttura organizzativa dello S.C.V. è quella propria di una monarchia assoluta ed elettiva, con Organismi legislativi, esecutivi e giudiziari.

21 «La classificazione delle Fonti del Diritto oggettivo nello S.C.V. presenta una interessante particolarità in confronto con gli altri Ordinamenti giuridici positivi, e particolarmente con l'Ordinamento italiano [...] La particolarità consiste nella distinzione tra Fonti principali e Fonti suppletive. Sono Fonti principali del Diritto oggettivo nello S.C.V. tutte le norme giuridiche promulgate dal sommo Pontefice (sia come Capo visibile della Chiesa Cattolica, sia come sovrano dello Stato), e tutte le altre emanate dall'Organo competente dello S.C.V. (Art. 1 della Legge 7 giugno 1929, n. II). Sono invece Fonti suppletive le norme emanate dal Regno d'Italia fino al 7 giugno 1929, nei limiti in cui ad esse il Legislatore vaticano rinvia per il Regolamento di determinate materie (cfr., per il nome di Fonti suppletive, gli Art. 3, 22 e 23 della Legge 7 giugno 1929 n. II)». P. CIPROTTI, *Appunti di Diritto privato vaticano*, Roma, 1938, 19-20 (cfr. PIUS PP. XI, *Motu proprio, Legge sulle Fonti del Diritto*, n. II, 7 giugno 1929, in *AAS Suppl.*, I [1929], 5-13).

Tanto è vero che il giorno stesso dello scambio delle Ratifiche dei Patti Lateranensi, il sommo Pontefice Pio XI, quale sovrano dello S.C.V.²², ha emanato, con *motu proprio*, per configurare e disciplinare giuridicamente l'Ordinamento interno, sei Leggi, contraddistinte con i numeri romani da I a VI, intitolate:

- N. I - Legge fondamentale della Città del Vaticano;
- N. II - Legge sulle Fonti del Diritto;
- N. III - Legge sulla cittadinanza e il soggiorno;
- N. IV - Legge sull'Ordinamento amministrativo;
- N.V - Legge sull'Ordinamento economico, commerciale e professionale;
- N.VI - Legge di pubblica sicurezza²³.

Le sei Leggi appena elencate rappresentavano, in definitiva, la struttura basilare dell'Ordinamento giuridico vaticano alla sua nascita²⁴.

La prima di esse, in particolare, individuava gli Organi incaricati delle varie funzioni di governo e determinava i reciproci rapporti istituzionali, per cui venne qualificata come "Legge fondamentale". Questa Legge è oggi sostituita da un nuovo testo emanato da Giovanni Paolo II con *motu proprio*, il 26 novembre 2000²⁵, ed entrato in vigore il 22 febbraio 2001²⁶.

22 Così lo S.C.V. è una monarchia assoluta, nel senso che tutti i poteri dello Stato sono concentrati nella persona del monarca, sciolto (*absolutus*) dal controllo d'altri Organi; così era la situazione nella forma di governo monarchica –chiamata forma monarchica «pura»– esistente in Europa soltanto durante il periodo dell'assolutismo. Sotto questo profilo, lo S.C.V. non trova analogie tra gli Stati contemporanei: né per quanto riguarda la forma *monarchica*, dato che le monarchie contemporanee hanno la forma di governo di una monarchia costituzionale o parlamentare o autocratica, mentre nello S.C.V. sono assenti tutte e tre queste forme; e neanche a proposito del carattere *assoluto*, in quanto gli altri Stati che ancora hanno quell'Organo assoluto, hanno tutti una forma di Stato autoritario.

23 Le sei Leggi sono state pubblicate su "AAS Suppl." (appositamente istituito per gli Atti normativi relativi allo Stato della Città del Vaticano) con la data dell'8 giugno 1929 e sono entrate in vigore il giorno stesso della loro pubblicazione.

24 È su queste norme, oltre che sul Trattato Lateranense, che Federico Cammeo elaborò nel 1932 una trattazione sistematica (F. CAMMEO, *Ordinamento giuridico dello Stato della Città del Vaticano*, Firenze, 1932) ristampata anastaticamente dalla Libreria Editrice Vaticana nel 2005.

25 Cfr. IOANNES PAULUS PP. II, *Motu proprio: Legge fondamentale dello Stato della Città del Vaticano*, s. n., 26 novembre 2000, AAS Suppl., LXXI (2000).

26 Per approfondimenti sulla nuova Legge fondamentale del 2000 e sul governo dello S.C.V. vedasi: G. CORBELLINI, *Il governo dello Stato della Città del Vaticano e la nuova Legge Fondamentale*, in *Apollinaris*, LXXVII (2004), 623-665; W. HILGEMAN, *Il governo dello Stato della Città del Vaticano e la nuova Legge fondamentale*, (dissertazione dottorale in Diritto canonico - Pontificia Università Lateranense) Roma, 2007.

2. INTRODUZIONE

Lo S.C.V., benché sia uno Stato *sui generis*, è esposto ai mutamenti normativi, secondo le esigenze dei tempi, come evidenziato nella stessa introduzione al testo della nuova Legge fondamentale del 2000, la quale fa riferimento alla «necessità di dare forma sistematica ed organica ai mutamenti introdotti in fasi successive nell'Ordinamento giuridico dello Stato della Città del Vaticano», allo scopo di

«renderlo sempre meglio rispondente alle finalità istituzionali dello stesso, che esiste a conveniente garanzia della libertà della Sede Apostolica e come mezzo per assicurare l'indipendenza reale e visibile del Romano Pontefice nell'esercizio della Sua missione nel mondo»²⁷.

Dal canto suo, anche la nuova Legge sulle Fonti del Diritto, proseguendo sulle orme della riforma intrapresa con la summenzionata Legge fondamentale, nel proemio fa espresso riferimento all'obiettivo di «procedere ulteriormente nel sistematico adeguamento normativo dell'Ordinamento giuridico dello Stato della Città del Vaticano, avviato con la Legge fondamentale del 26 novembre 2000»²⁸.

Questo studio relativo alla nuova Legge sulle Fonti del Diritto del 2008 presenta la peculiarità di essere in qualche modo 'speciale' vista l'opportunità concessami di esaminare e studiare il contenuto dei verbali (e degli Atti) della Commissione di revisione, che ha redatto il testo della summenzionata nuova Legge²⁹.

Ciò ha fatto sì che il presente studio, anziché addentrarsi in questioni puramente dottrinali e teoriche, fosse volto principalmente ad illustrare e commentare il testo e gli Atti preparatori dell'attuale Legge sulle Fonti, con ogni dovuto riferimento anche agli Atti normativi preesistenti alla nuova Legge ma successivi alla precedente (quelle del 1929), che in forza della loro emanazione è risultata in parte abrogata ed in parte superata.

A ciò si aggiunga, inoltre, che nella Legge sulle Fonti del 1929 era prevista la recezione della Legislazione italiana vigente fino a tutto il 7 giugno 1929, ma ciò solo in via suppletiva e fino a che non si fosse prov-

27 IOANNES PAULUS PP. II, *Legge fondamentale, Proemio*, 75.

28 BENEDICTUS PP. XVI, *Legge n. XXLI*, 1 ottobre 2008, *Præmio*, 66.

29 I Verbali e gli Atti della Commissione di revisione sono custoditi negli Uffici del Governatore dello S.C.V.

veduto con Leggi proprie dello S.C.V. (il che evidentemente, nonostante il recente fraintendimento di diversi organi di stampa sul reale intento legislativo, non implicava l'introduzione di alcun meccanismo di ricezione automatica della Legislazione italiana).

Nel frattempo è intervenuta l'emanazione di varie Leggi proprie per lo S.C.V., con conseguente superamento degli Articoli della precedente Legge sulle Fonti, contenenti i rinvii alla Legislazione italiana. Da qui la necessità di coordinare ed eliminare la stratificazione normativa che nel tempo si era venuta a creare.

3. I MOTIVI DELLA REVISIONE DELLA LEGGE SULLE FONTI DEL DIRITTO DEL 1929

Dopo aver ricordato brevemente la genesi dello S.C.V., vediamo ora i mutamenti avvenuti nel tempo, che hanno portato all'esigenza di varare una nuova Legge sulle Fonti del Diritto.

Giovanni Paolo II nel 2000, con la promulgazione di una nuova Legge fondamentale, in sostituzione di quella del 7 giugno 1929, ampiamente superata da interventi normativi e di governo succedutisi nel tempo, ha dato inizio ad una riforma dell'Ordinamento giuridico dello S.C.V.

Infatti, il 16 luglio 2002 –in applicazione della nuova Legge fondamentale, e nel desiderio di assicurare una migliore organizzazione ed un più efficiente funzionamento del Governatorato³⁰–, è stata promulgata,

30 Tra le norme concernenti l'Ordinamento del Governatorato vi è la Legge n. XXXII, promulgata, con *motu proprio*, da Pio XI il 1° dicembre 1932 (Pius PP. XI, *Motu proprio: Legge sull'ordinamento del Governatorato*, n. XXXII, 1 dicembre 1932, in *AAS suppl.*, IV [1932], 21-25); al testo fece seguito un Regolamento per gli Uffici e Servizi del Governatorato, n. XXXIII, approvato dal Governatore il 5 dicembre 1932 (cfr. GOVERNATORE DELLO STATO DELLA CITTÀ DEL VATICANO, *Regolamento per gli Uffici e Servizi del Governatorato*, n. XXXIII, 5 dicembre 1932, in *AAS suppl.*, IV [1932] 26-45). La Legge del 1932 subì parziale modifica con la Legge delegata del Governatore dello Stato, n. LII, del 28 dicembre 1934 (cfr. GOVERNATORE DELLO STATO, *Legge delegata sulla costituzione e ordinamento degli Uffici del Governatorato*, n. LII, 28 dicembre 1934, in *AAS suppl.*, VI [1934], 16-24). Con Decreto della Pontificia Commissione per lo S.C.V., del 7 gennaio 1964, venne introdotta una nuova ripartizione di funzioni e di denominazioni tra gli Uffici e Servizi del Governatorato (cfr. PONTIFICIA COMMISSIONE PER LO STATO DELLA CITTÀ DEL VATICANO, *Decreto concernente la ripartizione e le denominazioni degli Uffici e Servizi del Governatorato*, n. V, 7 gennaio 1964, in *AAS suppl.*, XXXVI [1964], 41-43). Una successiva Legge sul governo dello S.C.V., promulgata con *motu proprio* da Paolo VI il 24 giugno 1969, n. LI (cfr. PAULUS PP. VI, *Motu proprio: Legge sul governo dello Stato della Città del Vaticano*, n. LI, 24 giugno 1969, in *AAS*

sempre da parte del sommo Pontefice, una nuova Legge sul governo dello S.C.V., la n. CCCLXXXIV³¹, in sostituzione di quella del 24 giugno 1969, n. LI³².

Dopo la Legge fondamentale, certamente, quella sulle Fonti del Diritto è la più importante per lo S.C.V., dal momento che stabilisce l'Ordinamento dello Stato, ossia determina le Fonti del Diritto oggettivo.

D'altra parte, ottanta anni di esistenza sono la conferma del suo inconfutabile valore continuo e duraturo, nonostante il carattere provvisorio³³ con cui la stessa era stata posta in essere³⁴. Difatti tra le proprietà connaturate alla Legge, in generale, c'è quella della stabilità, che conferisce alla medesima una validità senza limitazioni ad un determinato arco temporale³⁵. Tuttavia, ottanta anni rappresentano un lasso di tempo idoneo a giustificare una revisione, un adeguamento della medesima Legge alle diverse e nuove esigenze che si erano venute a creare nel tempo, soprattutto avuto riguardo ad uno Stato (lo S.C.V.) fondato poco tempo prima della promulgazione della Legge in parola.

È necessario, infatti, tenere in conto che «la funzione che le norme esercitano all'interno dell'esperienza giuridica è quella di garantire una

suppl., XLI [1969], 29-32), si limitava ad identificare gli Organismi addetti al governo dello S.C.V. (potere legislativo ed esecutivo) e ad elencare le strutture operative in cui era organizzato il Governatorato.

31 IOANNES PAULUS PP. II, Motu proprio: *Legge sul governo dello Stato della Città del Vaticano*, n. CCCLXXXIV, 16 luglio 2002, in *AAS suppl.*, LXXIII (2002), 35-49.

32 PAULUS PP. VI, *Legge*, n. LI, 24 giugno 1969.

33 Il 23 febbraio 1929, il Pontefice incaricò il Prof. Avv. Francesco Pacelli –già incaricato per le trattative con il Regno d'Italia–, di approntare un progetto di sistemazione dell'Ordinamento giuridico vaticano. Il Prof. Pacelli, evidentemente consapevole della delicatezza e della complessità dell'incarico, chiese ed ottenne l'autorizzazione ad avvalersi della collaborazione del Prof. Cammeo (cfr. F. PACELLI, *Diario*, 129).

L'impresa era urgente perché le basi dell'Ordinamento giuridico vaticano dovevano essere pronte entro quattro mesi, termine previsto dall'Art. 27 del Trattato Lateranense per lo scambio delle ratifiche che avrebbe segnato "l'istituzione" dello S.C.V.

Come si può evincere, il quadro dell'Ordinamento giuridico venne creato in poco più di tre mesi (dal 23 febbraio al 7 giugno 1929). Questo ci fa comprendere come l'Ordinamento giuridico vaticano non potesse essere definitivo ma avrebbe necessitato di perfezionamenti e riforme.

34 Infatti, all'Art. 3 della *Legge sulle Fonti* del 1929, si stabiliva che nelle materie, alle quali non provvedevano le Fonti indicate nell'Art. 1, si osservassero, in via suppletiva e fino a che non vi si fosse provveduto con Leggi proprie della Città del Vaticano.

35 Cfr. L. CHIAPPETTA, *Il Codice di Diritto canonico, commento giuridico-pastorale*, I, Napoli, 1988, 44.

sorta di *cristallizzazione* alle diverse, possibili modalità di relazione interpersonale. Ma resta fermo che le norme sono funzionali alle relazioni intersoggettive e non viceversa³⁶. Se «il Diritto è un modo di strutturare la coesistenza umana»³⁷ e se «le norme giuridiche sono uno strumento di questa strutturazione»³⁸, ne deriva che la Legge positiva è animata da un'interna dialettica di stabilità e mutabilità; da ciò ne scaturisce un altro carattere tipico della Legge: quello della novità, intesa quale esigenza che la Legge, per essere tale, introduca delle modifiche, delle variazioni all'Ordinamento vigente³⁹.

Mutabilità nella stabilità e novità della Legge sono i criteri guida per una comprensione piena di ciò che è avvenuto e costituiscono il quadro concettuale di riferimento all'interno del quale si pone la revisione della Legge sulle Fonti del Diritto.

Da questo sommario, ma credo sufficiente, sguardo alle premesse da cui hanno preso le mosse i mutamenti dell'Ordinamento giuridico vaticano, emergono alcune considerazioni circa le ragioni di merito che, insieme ad altre, hanno condotto alla decisione di sottoporre a revisione la Legge sulle Fonti del Diritto 7 giugno 1929, n. II.

La suddetta Legge necessitava di essere rivista, perché varie sue disposizioni erano state abrogate da Leggi vaticane mentre in altri punti essa risultava superata dall'evoluzione dei tempi.

In primis rileva il fatto che, come dichiarato da uno dei membri della Commissione incaricata di rivedere la Legge sulle Fonti del 1929, già da qualche anno era stata proposta in seno alla Pontificia Commissione per lo S.C.V.⁴⁰

36 F. D'AGOSTINO, *Diritto e giustizia*, Roma, 2000, 10-11.

37 *Ibidem*.

38 *Ibidem*.

39 Cfr. Voce: *Legge*, in *Grande dizionario enciclopedico del Diritto*, XX, Milano, 1964, 73.

40 Al centro del sistema di governo dello S.C.V. stanno indubbiamente la Commissione di Cardinali ed il suo Presidente (cfr. IOANNES PAULUS PP. II, *Legge fondamentale*, Art. 3 e 4; anche cfr. Art. 7, nn. 2 e 3) ai quali è demandato, in virtù di disposizione pontificia, l'esercizio, rispettivamente, del potere legislativo e di quello esecutivo (cfr. C. CARDIA, *La nuova Legge fondamentale dello Stato della Città del Vaticano. Il Rapporto tra potestà legislativa e potestà esecutiva*, in *Ius Ecclesiae*, XIII [2001] 326).

La nuova Legge fondamentale, riferendosi all'Organo incaricato –innanzitutto, anche se non esclusivamente– dell'esercizio del potere legislativo, ne parla semplicemente come della "Commissione", senza ulteriori determinazioni.

La nuova Legge fondamentale non determina dunque il nome di questa Commissione, ma, attesi sia la nomina dei membri da parte del Pontefice sia l'uso invalso per scelta dei suoi membri –fin dal 1939 (quando fu istituita)–, è sembrato che il suo nome potesse con-

la revisione di detta Legge⁴¹.

Secondariamente, con la Legge 21 giugno 1969, n. L⁴² –che ha introdotto numerose modifiche in materia di Diritto penale sostanziale e processuale⁴³– già erano stati abrogati gli Articoli 4 (commi secondo e terzo); 5; 6; 8; 9; 10. Si tratta della Legge vaticana che ha operato le modifiche più importanti nell’ambito del Diritto penale, sia sostanziale

tinuare ad essere quello di “Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano”. Tale denominazione fu la medesima Commissione, istituita il 20 marzo 1939, a deliberare già nella sua prima riunione di proporla al sommo Pontefice (cfr. Verbale della seduta 30/03/1939, 1). Egli –come si desume dal fatto che con tale nome venne data notizia della nomina del Presidente e dei Membri– l’approvò (cfr. *Nostre informazioni*, in *L’Osservatore Romano*, LXXIX [1939], n. 80 [23.968], 05 aprile, 1), e la stessa denominazione è stata ininterrottamente conservata fino al presente.

Tale denominazione è espressamente prevista all’Art. 1, n. 1, del Regolamento della Pontificia Commissione per lo S.C.V., approvato nella sessione plenaria del 18 giugno 2001 e pubblicato con Decreto del Cardinale Presidente, in data 26 luglio 2001, n. CCLVIII: cfr. Art. 1, n. 1 (CARDINALE PRESIDENTE DELLA PONTIFICIA COMMISSIONE PER LO STATO DELLA CITTÀ DEL VATICANO, Decreto: *Regolamento della Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano*, n. CCCLVIII, 26 luglio 2001, in *AAS suppl.*, LXXII [2001], 61-68); cfr. G. CORBELLINI, *Il governo*, in *Apollinaris*, LXXVII (2004), 654, nota 152.

- 41 Ciò risulta da due Verbali delle plenarie della Pontificia Commissione per lo S.C.V. rispettivamente del 18 giugno 2001 e 10 maggio 2002 (cfr. *Appunto per la Commissione incaricata di rivedere la Legge sulle Fonti*, in allegato al Verbale della riunione I^a del 18 aprile 2007, 2).
- 42 PAULUS PP.VI, Motu proprio: *Legge che modifica la Legislazione penale e la Legislazione processuale penale*, n. L, 21 giugno 1969, in *AAS suppl.*, XLI (1969), 13-26. Essa è entrata in vigore il 1° agosto 1969 .
- 43 Questo Codice di procedura penale insieme con il Codice penale del Regno d’Italia, del 30 maggio 1889, sono vigenti nello S.C.V., con le successive modifiche effettuate attraverso i seguenti provvedimenti vaticani: la Legge 21 giugno 1969, n. L (PAULUS PP.VI, *Legge n. L*, 21 giugno 1969); la Legge 10 gennaio 1983, n. LII (PONTIFICIA COMMISSIONE PER LO STATO DELLA CITTÀ DEL VATICANO, *Legge sulle pene pecuniarie e sulla prescrizione in materia penale*, n. LII, 10 gennaio 1983, in *AAS Suppl.*, LIII [1983] 81-87); la Legge 15 giugno 1989, n. CXLIV (PONTIFICIA COMMISSIONE PER LO STATO DELLA CITTÀ DEL VATICANO, *Legge che modifica la Legislazione sulle pene pecuniarie e la Legislazione sulla disciplina della circolazione stradale*, n. CXLIV, 15 giugno 1989, in *AAS Suppl.*, LX (1989), 27-29); la Legge 14 dicembre 1994, n. CCXXVII (PONTIFICIA COMMISSIONE PER LO STATO DELLA CITTÀ DEL VATICANO, *Legge in materia di modifiche al sistema penale*, n. CCXXVII, 14 dicembre 1994, in *AAS Suppl.*, LXV (1994), 57-59). Tra gli altri provvedimenti contenenti norme di natura penale ci sono: PONTIFICIA COMMISSIONE PER LO STATO DELLA CITTÀ DEL VATICANO, Decreto n. XXXIX, 9 dicembre 1946 (non pubblicato); PONTIFICIA COMMISSIONE PER LO STATO DELLA CITTÀ DEL VATICANO, *Decreto concernente la navigazione marittima sotto la bandiera dello Stato della Città del Vaticano*, n. LXVII, 15 settembre 1951, in *AAS Suppl.*, XXIII (1951) 69-74, Artt. 17-30; PONTIFICIA COMMISSIONE PER LO STATO DELLA CITTÀ DEL VATICANO, *Legge sulla disciplina della circolazione stradale*, n. LXII, 22 giugno 1970, in *AAS Suppl.*, XLII (1970), 17-26, Artt. 17-23, 25.

che processuale⁴⁴; essa ha anche direttamente abrogato altre disposizioni penali nonché altre Leggi italiane recepite fino ad allora⁴⁵.

Ci si riferisce, in particolare ai Codici vigenti in Italia il 7 giugno 1929, introdotti nell'Ordinamento vaticano a mezzo di rinvio materiale, essi erano: il Codice penale del 30 giugno 1889⁴⁶; il Codice di procedura penale del 27 febbraio 1913⁴⁷; il Codice civile del 25 giugno 1856⁴⁸; il Codice di commercio del 31 ottobre 1882⁴⁹ ed il Codice di procedura civile del 25 giugno 1865⁵⁰.

Tali Codici andavano sempre applicati tenendo conto anche delle Leggi, che li avevano modificati ed integrati e dei relativi Regolamenti⁵¹.

44 Come nota Ciprotti: «L'interesse delle innovazioni sta più nei principi che le ispirano, che nella portata pratica, data la rarità dell'applicazione della Legge penale nella Città del Vaticano; e soprattutto per quel che riguarda il trattamento penale dei minori e delle persone con capacità psichica diminuita le nuove norme segnano veramente un progresso degno della migliore considerazione». P. CIPROTTI, *Note sull'aggiornamento della Legislazione penale vaticana*, in *Rivista di Diritto internazionale*, LIV (1971), 40. Sempre a suo giudizio, tale Legge non riveste un particolare interesse solo per gli studiosi del Diritto e della procedura penale ed i cultori della criminologia, ma anche per quelli del Diritto internazionale, attesi alcuni aspetti che toccano tale materia, il più appariscente dei quali è in particolare quello relativo ai rapporti tra più Ordinamenti giuridici, e precisamente tra quelli vaticano ed italiano (cfr. *ibidem*).

45 La suddetta Legge 21 giugno 1969, «tra l'altro, abolì la pena di morte (ovviamente, mai applicata), prevista nell'Art. 4 della Legge sulle Fonti del Diritto, e introdusse disposizioni di Diritto e procedura penale, che a taluni apparvero molto ardite. La prima idea era stata di emanare soltanto una Legge che abrogasse nel Diritto vaticano la pena di morte. Nel 1968 fui pregato di preparare un abbozzo di Legge avente tale oggetto; ritenendo che valesse la pena [...] fare anche qualche altra modifica alla Legislazione penale e processuale penale –e, tra l'altro, aumentare le pene pecuniarie, rimaste ferme in taluni casi a valori stabiliti circa ottanta anni prima– predisposi un progetto, che poi, dopo essere stato riveduto da una speciale commissione, divenne la Legge 21 giugno 1969, n. L: in essa l'abolizione della pena di morte risulta dall'abrogazione dei commi secondo e terzo dell'Art. 4 della Legge sulle Fonti del Diritto (Art. 44, n. 1) e inoltre dalla disposizione dell'Art. 39, per il quale “per gli effetti degli Articoli 4 e 7 della Legge 7 giugno 1929, n. II non si tiene conto delle Leggi e Regolamenti entrati in vigore in Italia dopo il 31 dicembre 1924, né del Codice penale militare e delle disposizioni che lo hanno modificato”». P. CIPROTTI, *Qualche particolare aspetto dell'attività giudiziaria nello Stato della Città del Vaticano*, in Z. GROCHOLEWSKI - V. CARCEL ORTÌ (curr.), *Dilexit Iustitiam. Studia in honorem Aurelii Card. Sabattani*, coll. *Studi giuridici*, n. 5, Città del Vaticano, 1984, 601-602.

46 Cfr. PIUS PP. XI, *Legge* n. II, 7 giugno 1929, Art. 4, n. 1.

47 Cfr. *ivi*, Art. 7.

48 Cfr. *ivi*, Art. 11, n. 1.

49 Cfr. *ivi*, Art. 12, n. 1.

50 Cfr. *ivi*, Art. 13.

51 Cfr. *ivi*, Artt. 4, c. 1; 7, c. 1; 11, c. 1; 12, c. 1; 13, c. 1.

Oltre i limiti indicati all'Art. 3, la Legge sulle Fonti del 1929 conteneva –circa la materia regolata da ciascuno dei Codici recepiti– delle disposizioni o restrizioni, in ordine alla loro applicazione nello S.C.V., introdotte per adattarli alla concreta situazione di quest'ultimo⁵².

Altre disposizioni risultavano, invece, ormai superate –ad esempio, in materia di tutela della proprietà artistica e letteraria ed in materia di tutela delle antichità, belle arti e bellezze panoramiche: cfr. Art. 20, *b*) e *c*)– in forza di norme appositamente emanate per lo S.C.V., rispettivamente nel gennaio del 1960⁵³ e nel luglio del 2001⁵⁴.

Lo stesso dicasi in ordine agli Articoli 13, 14 e 15, a motivo della promulgazione, con il *motu proprio* “*Con la Legge*”⁵⁵, il 1° maggio 1946, di un Codice di procedura civile per lo S.C.V. e di un nuovo Ordinamento Giudiziario, entrati in vigore il 1° novembre 1946⁵⁶.

52 In concreto per il: Codice penale, cfr. PIUS PP. XI, *Legge* n. II, 7 giugno 1929, Artt. 4 c. 2-3; 5; 6 (Articoli ora non più vigenti: cfr. PAULUS PP. VI, *Legge* n. L, 21 giugno 1969, Art. 44, c. 1, n. 1); Codice di procedura penale: cfr. PIUS PP. XI, *Legge* n. II, 7 giugno 1929, Artt. 8-10 (Articoli ora non più vigenti: cfr. PAULUS PP. VI, *Legge* n. L, 21 giugno 1969, Art. 44, c. 1, n. 1); 17; 18; 23; Codice civile: cfr. PIUS PP. XI, *Legge* n. II, 7 giugno 1929, Artt. 11; 14; Codice di commercio: cfr. PIUS PP. XI, *Legge* n. II, 7 giugno 1929, Art. 12; Codice di procedura civile: cfr. PIUS PP. XI, *Legge* n. II, 7 giugno 1929, Artt. 12; 14-17; 22. Esso non è più in vigore nello S.C.V. dal 1° novembre 1946, giorno in cui entrò in vigore il Codice di procedura civile per lo S.C.V. (cfr. PIUS PP. XII, *Motu proprio de ordine iudiciali et de ratione procedendi in causis civilibus in Statu Civitatis Vaticanæ servandis: Con la Legge*, in *AAS*, XXXVIII (1946), 170-172).

53 Cfr. IOANNES PP. XXIII, *Motu proprio: Legge sul Diritto di autore*, n. XII, 12 gennaio 1960, in *AAS suppl.*, XXXII (1960), 45-46.

54 Cfr. PONTIFICIA COMMISSIONE PER LO STATO DELLA CITTÀ DEL VATICANO, *Legge sulla tutela dei beni culturali*, n. CCCLV, 25 luglio 2001, in *AAS suppl.*, LXXII (2001), 37-47; CARDINALE PRESIDENTE DELLA PONTIFICIA COMMISSIONE PER LO STATO DELLA CITTÀ DEL VATICANO, Decreto con il quale è promulgato il regolamento per l'esecuzione della Legge 25 luglio 2001, n. CCCLV, sulla tutela dei beni culturali: *Regolamento*, n. CCCLVI, 26 luglio 2001, in *AAS Suppl.*, LXXII (2001), 49-55.

55 Cfr. PIUS PP. XII, *Con la Legge*, 170-172 (cfr. SANTA SEDE, *Ordinamento giudiziario e Codice di Procedura civile dello Stato della Città del Vaticano*, Città del Vaticano, 1946. L'Ordinamento giudiziario è stato pubblicato in: W. SCHULZ, *Leggi e disposizioni usuali* I, 206-212).

56 Il Codice, che consta di 924 Articoli, è composto di tre libri, come molti Codici di procedura, di cui il primo tratta “Del Processo di cognizione” (Artt. 1-430), il secondo “Del Processo di esecuzione” (Artt. 431-695) ed il terzo “Dei procedimenti speciali” (Artt. 696-924).

È interessante notare che l'Art. 695 è stato abrogato con la Legge n. L, 21 giugno 1969 (cfr. Art. 44, comma 1°, n. 4). Si deve rilevare una certa anomalia nel fatto che l'abrogazione di una norma di procedura civile sia stata effettuata per mezzo d'una Legge che regola la

Per le medesime ragioni –questa volta in forza della Costituzione apostolica *Pastor Bonus*, del 28 giugno 1988⁵⁷ e della Lettera apostolica in forma di *motu proprio* “*Iusti Iudicis*”⁵⁸, della medesima data– stessa sorte è toccata all’Art. 16 della citata Legge sulle Fonti del 1929.

È il caso di rilevare come le due Fonti da ultimo citate –pur essendo volte a dettare norme specifiche per la Santa Sede–, in virtù dello stretto legame sussistente con lo S.C.V., di cui la prima costituisce l’Organo sovrano, trovano applicazione anche nell’Ordinamento vaticano⁵⁹ in ragione delle materie che sono volte a disciplinare (rappresentanza, patrocinio e giuramento nel Giudizio), le quali hanno una loro precipua rilevanza anche in seno all’Ordinamento giuridico dello S.C.V.

4. LA COMMISSIONE DI REVISIONE: COMPOSIZIONE ED ATTIVITÀ

Partendo, dunque, dalle considerazioni sopra esposte, risulta evidente come fossero sufficientemente chiari gli orientamenti iniziali da dare ai lavori di revisione della Legge sulle Fonti del 1929.

L’iniziativa della revisione è partita dalla Presidenza del Governatorato, con Lettera del 6 ottobre 2006⁶⁰, indirizzata al Cardinale Segretario di Stato, che a sua volta ha istituito, con Lettera in data 10 marzo 2007⁶¹, una apposita Commissione con l’incarico di revisionare la Legge sulle Fonti del Diritto del 1929.

materia penale sia sostanziale che processuale, anche se tale Articolo si trova nel contesto dedicato ai reati in materia di esecuzione.

57 Cfr. IOANNES PAULUS PP. II, Constitutio apostolica de Romana Curia: *Pastor Bonus*, in *AAS*, LXXX (1988), 841-934 (Artt. 183-185).

58 Cfr. IOANNES PAULUS PP. II, Litteræ apostolicæ motu proprio datæ quibus ex integro ordinatur materia respiciens muneris Patronorum et Advocatorum exercitium apud Romanæ Curiaë Dicasteria necnon ipsius Sanctæ Sedis causarum patrocinium: *Iusti Iudicis*, *AAS*, LXXX (1988), 1258-1261 (Artt. 1-3).

59 In tema di connessione strutturale tra Ordinamento canonico ed Ordinamento vaticano può osservarsi che la Cost. ap. *Pastor Bonus* del 1988, di riforma della Curia Romana, e quindi dell’organizzazione interna degli Organi di governo della Chiesa universale, indirettamente tocca anche l’organizzazione dello S.C.V., in ragione dei rapporti che *ratione officii* intercorrono tra questo ed i Dicasteri di Curia (cfr. G. DALLA TORRE, Voce: *Vaticano* [Stato della città del], in *Enciclopedia giuridica*, XXXII, Roma 1994, 5).

60 Cfr. Lettera del Presidente del Governatorato, prot. 455515 del 6 ottobre 2006; tutte le Lettere di seguito citate, in quanto Atti interni della Pubblica Amministrazione dello Stato, si trovano presso l’Archivio giuridico del Governatorato.

61 Cfr. Lettera del Segretario di Stato, n. 54.134 del 10 marzo 2007.

Detta Commissione risultava così composta:

- 1) Ecc.mo Mons. José M. Serrano Ruiz⁶², Presidente;
- 2) Ecc.mo Mons. Antoni Stankiewicz⁶³;
- 3) Ecc.mo Mons. Bruno Bertagna⁶⁴;
- 4) Mons. Pietro Parolin⁶⁵, in rappresentanza della Segreteria di Stato, Sezione per i Rapporti con gli Stati;
- 5) Mons. Giorgio Corbellini⁶⁶, in rappresentanza del Governatorato;
- 6) Avv. Gianluigi Marrone⁶⁷;
- 7) Mons. Sergio F. Aumenta, Ufficiale della Segreteria di Stato, Sezione per gli Affari generali⁶⁸.

La Commissione di revisione, sotto la presidenza di Mons. José M. Serrano Ruiz, ha tenuto complessivamente undici riunioni di lavoro tra il mese di aprile del 2007 e quello di maggio del 2008⁶⁹.

Il 18 aprile 2007, durante la prima riunione tenutasi presso il Governatorato, il Presidente propose di procedere alternativamente con una riunione plenaria della Commissione e un'altra ristretta, ogni mercoledì⁷⁰. Come modo di procedere stabilito durante la prima riunione, la Commissione ha previsto che durante la riunione ristretta i membri discutessero blocchi di Articoli da sottoporre, la settimana successiva, alla plenaria.

62 Mons. Serrano è Presidente della Corte di Appello dello S.C.V.

63 Mons. Stankiewicz è Decano del Tribunale della Rota Romana.

64 Mons. B. Bertagna è Vice Presidente del Pontificio Consiglio per i Testi Legislativi.

65 Mons. P. Parolin era Sotto-Segretario presso la Sezione per i Rapporti con gli Stati della Segreteria di Stato; il 17 agosto 2009 è stato nominato dal Pontefice Nunzio Apostolico in Venezuela ed elevato in pari tempo alla dignità arcivescovile.

66 Mons. G. Corbellini era Vice Segretario Generale del Governatorato e Capo dell'Ufficio Giuridico; il 03 luglio 2009 è stato nominato dal Pontefice Presidente dell'Ufficio del Lavoro della Sede Apostolica ed elevato in pari tempo alla dignità episcopale. Inoltre, dal 1995, insegna Diritto dello Stato della Città del Vaticano presso la Pontificia Università Lateranense.

67 L'Avvocato G. Marrone –Giudice unico presso il Tribunale dello S.C.V. nonché dirigente dell'Avvocatura della Camera dei Deputati– è scomparso il 23 febbraio 2009, in seguito a lunga malattia.

68 Mons. S. Aumenta, membro della Commissione di revisione, ha ricevuto l'incarico di Segretario dal Presidente della stessa (cfr. Verbale della riunione I^a del 18 aprile 2007, 1).

69 Cfr. *La nuova Legge fondamentale della Città del Vaticano*, in *L'Osservatore Romano*, CXLI (2001), n. 26 (42.664), 2 febbraio, 5.

70 A queste riunioni ristrette presiedute dal Presidente erano presenti i membri: Mons. G. Corbellini, l'Avv. G. Marrone e Mons. S. Aumenta.

Lo studio della Commissione ha preso le mosse da un appunto preparato dall'Ufficio Giuridico del Governatorato del 30 settembre 2006⁷¹; in tale appunto venivano illustrati gli Articoli della Legge del 1929 già decaduti di fatto o abrogati di Diritto. Tale appunto rappresentò pertanto un importante documento di partenza per i lavori della Commissione, fornendo una panoramica sulla normativa vigente al momento, a partire dalla quale si procedette allo studio delle Fonti e alla creazione del testo della nuova Legge.

Sempre in seno alla prima riunione, uno dei membri suggerì (e tutti condivisero) l'eventuale consultazione di esperti esterni per quegli Articoli della Legge che avessero richiesto una specifica competenza, ad es. in Diritto penale, internazionale, ecclesiastico nonché di altri esperti e/o operatori del Diritto in generale⁷².

La Commissione ha ritenuto di non addentrarsi in questioni di carattere teorico ma di limitare il proprio operato alla disamina del testo precedente della Legge sulle Fonti del Diritto per adattarlo alle esigenze attuali e future.

Attraverso un'accurata revisione della materia la Commissione di revisione è giunta alla redazione di un nuovo testo di tredici Articoli, mentre quello precedente ne contemplava venticinque. Il nuovo testo ha tenuto conto delle abrogazioni implicite ed esplicite, che man mano si erano succedute nel tempo, e, entro certi limiti, anche la terminologia è stata aggiornata. Ogni Articolo è stato rubricato, al fine di indicarne il contenuto.

La gerarchia⁷³ delle Fonti; il Diritto suppletivo ed in particolare la recezione⁷⁴ del Diritto dello Stato Italiano e le modalità della stessa, sono le questioni che hanno avuto maggiore approfondimento. Si è

71 Cfr. *Appunto dell'Ufficio Giuridico del Governatorato* in allegato al Verbale della riunione I^a del 18 aprile 2007.

72 Sono stati interpellati: il Prof. G.L. Falchi, il Prof. V. Buonomo, il Prof. G. Dalla Torre, il Prof. P.A. Bonnet; il Prof. L. Eusebi, tutti Docenti presso la Pontificia Università Lateranense.

73 Con «gerarchia» s'intende l'ordine di efficacia giuridica delle Leggi, ovvero: «la prevalenza di una data categoria di norme sopra un'altra, coll'effetto che la categoria inferiore non abbia potere di abrogare, derogare o sospendere le norme di quella superiore, e debba anzi essere dichiarata invalida, se vi contraddica ed in modo che i Giudici ed amministratori siano tenuti ad applicare le disposizioni della categoria superiore a preferenza di quelle della categoria inferiore». F. CAMMEO, *Ordinamento giuridico*, 170.

74 Recezione non “*in toto*”, ma solo previo atto formale di recepimento o con espresso richiamo contenuto nella Legge stessa (cfr. Relazione finale sul lavoro svolto, 2 –in allegato al–Verbale della riunione VI^a dell'11 luglio 2007).

introdotto il principio di legalità in ordine alla semplificazione del rito civile ed in materia di sanzioni alternative. Infine, sono stati espressamente disciplinati i poteri del Giudice, tenuto conto dei precetti del Diritto divino, naturale e positivo, e dei principi generali del Diritto canonico.

5. IL TESTO DELLA NUOVA LEGGE SULLE FONTI DEL DIRITTO, ASPETTI DI CONTINUITÀ CON LA PRECEDENTE LEGGE DEL 1929

La prima considerazione che possiamo fare è l'evidente riduzione del numero degli Articoli, quasi la metà rispetto alla precedente Legge del 1929: essi sono stati portati da 25 agli attuali 13.

Art. 1 (cfr. Art. 1 della Legge sulle Fonti del 1929)

Il primo Articolo della nuova Legge, che si occupa delle Fonti principali del Diritto, offre già spunto a diverse considerazioni di non poco conto. L'Ordinamento canonico è posto, dall'Art. 1, n. 1, della nuova Legge, quale "prima Fonte normativa" e "primo criterio di riferimento interpretativo" dell'Ordinamento giuridico vaticano.

Dalla nuova formulazione dell'Art. 1 della Legge sulle Fonti del 1 ottobre 2008 emergono tre elementi di novità rispetto alla precedente Legge.

Innanzitutto, non vengono più citati semplicemente il Codice di Diritto canonico e le Costituzioni Apostoliche ma l'"Ordinamento canonico": in tal modo la Commissione di revisione ha inteso ricomprendere nel rinvio⁷⁵ anche il Codice dei Canoni delle Chiese Orientali promul-

75 «Certamente per quanto concerne il livello normativo, che è l'unico ad interessare il nostro discorso, il Diritto canonico ha nella statualità vaticana una forza più intima ed organica di quella che potrebbe derivargli da una qualunque forma di rinvio». P.A. BONNET, *Le Fonti normative*, 533. «La vigenza nello S.C.V. del Diritto canonico non procede da un rinvio, sia pur ricettizio, ma da un rapporto ben più intimo e ben più organico il quale neppure è suscettibile di classificazione perché rappresenta un fenomeno unico nel mondo giuridico». F. CAMMEO, *Ordinamento giuridico*, 174.

«Si verifica per una vera necessità intrinseca ed obbiettiva, insita nella natura stessa giuridica dello Stato, che senza il Diritto canonico non potrebbe più sussistere, quale per lo meno è stato creato e configurato, si effettua per la sua totalità ed interezza (in quanto naturalmente di fatto applicabile), ricomprendendo sia quello vigente al momento della creazione del nuovo Stato, sia quello di futura emanazione». P.A. D'AVACK, *Vaticano e Santa Sede*, (C. CARDIA, cur.) Bologna, 1994, 178.

gato, il 18 ottobre 1990⁷⁶, da Giovanni Paolo II, nonché qualsiasi altra normativa canonica in grado di trovare reale applicazione nello S.C.V. L'Ordinamento canonico, inoltre, non è semplicemente posto tra le Fonti principali ma è riconosciuto quale “prima Fonte normativa” dell'Ordinamento vaticano, il che lo colloca, a nostro avviso, al di sopra delle stesse Fonti del Diritto, sì da “riconoscere”⁷⁷ nello stesso un complesso normativo fondamentale⁷⁸.

L'Ordinamento canonico, infine, è riconosciuto, altresì, quale primo criterio interpretativo dell'Ordinamento vaticano, confermandosi, in tal modo, la sua portata fondamentale ed il suo carattere informatore nei confronti dell'Ordinamento statale.

In ordine a quest'ultimo aspetto è interessante rilevare come qualsiasi norma promulgata per lo S.C.V. trovi il limite della sua forza espansiva e della sua portata normativa nell'Ordinamento canonico, in conformità al quale deve sempre e primariamente essere interpretata e quindi applicata.

L'Ordinamento canonico oltre che complesso normativo gerarchicamente sovraordinato alle stesse Fonti del Diritto vaticano –con tutte le implicazioni in termini di invalidità della norma dettata per lo S.C.V. eventualmente in contrasto con il medesimo–, essendo espressamente riconosciuto quale primo criterio interpretativo, assurge, a nostro avviso, a strumento attraverso il quale è possibile anche risolvere eventuali conflitti normativi, in modo tale che alla Fonte sott'ordinata possa e debba essere attribuito, in via interpretativa, un significato conforme all'Ordinamento

76 Cfr. IOANNES PAULUS PP. II, *Constitutio apostolica de promulgatione Codicis Canonum Ecclesiarum Orientalium: Sacri Canonēs*, in *AAS*, LXXXII (1990), 1033-1044; IOANNES PAULUS PP. II, *Codex Canonum Ecclesiarum Orientalium*, auctoritate Ioannis Pauli Papæ II promulgatus, in *AAS*, LXXXII (1990), 1061-1363.

77 L'espressione adoperata nella nuova Legge sulle Fonti, mediante l'uso del termine “riconosce”, non è casuale. Essa è indicativa di una primazia che è connaturata all'Ordinamento canonico in rapporto alle altre Fonti statuali. Non è infatti in forza di quanto legiferato che l'Ordinamento canonico si pone quale “prima fonte” dell'Ordinamento vaticano; in tal senso la Legge sulle Fonti può solo avere un effetto dichiarativo rispetto alla forza ed al valore normativo di quest'ultimo, limitandosi a riconoscerne il valore di *corpus* normativo fondamentale.

78 Il Diritto canonico è riconosciuto quale norma fondamentale dello stesso Ordinamento vaticano, in quanto fonte che disciplina un gruppo di materie ben determinate: quelle spirituali o connesse con le spirituali o miste che formano oggetto delle Leggi ecclesiastiche. Delle materie puramente temporali il Diritto canonico non si occupa. Anzi per alcuni oggetti che possono avere attinenza con le materie connesse alle spirituali o miste, lo stesso fa rinvio al Diritto civile (cfr. F. CAMMEO, *Ordinamento giuridico*, 200).

canonico e quindi conservata, anziché essere dichiarata invalida nel caso di eventuale contrasto con il medesimo. Al di là di questo caso limite, è evidente che l'interpretazione delle Fonti statuali alla luce dell'Ordinamento canonico opera sempre –in virtù di quanto disposto dal citato Art. 1, n. 1– quale criterio ordinario di attribuzione del senso proprio sotteso alle norme dettate per lo S.C.V.

L'aver riconosciuto nell'Ordinamento canonico il “primo criterio di riferimento interpretativo” sottende, infatti, la volontà di porre l'Ordinamento vaticano in perfetta conformità, e quindi in rapporto di continuità, con l'Ordinamento canonico, nel quale, infatti, esso trova il proprio fondamento e la propria ragione di essere.

Complessivamente considerato, riguardo a questo primo numero dell'Art. 1 della nuova Legge sulle Fonti, il lavoro della Commissione di revisione (non solo ha accolto ma) si è spinto oltre lo stesso suggerimento fornito da un esperto esterno, il quale, interpellato per esprimere un parere sulla modifica dei primi tre Articoli della Legge del 1929, aveva chiaramente espresso l'avviso di mantenere il «Diritto canonico come Fonte principale al primo posto» e ciò per due ordini di ragioni.

In primis per riaffermare «l'importanza del religioso anche sotto il profilo giuridico per lo S.C.V.», oltre all'esigenza di affermare che tutte le materie oggetto di Diritto ecclesiale, ancorché regolate da una specifica normazione statale, siano disciplinate dalla normativa canonica.

Secondariamente –ma non per questo il motivo è di minore importanza, anzi è vero il contrario–, l'altra ragione per la quale si è suggerito di lasciare il riferimento al Diritto canonico è stata ravvisata nell'esigenza di «evidenziare che il Diritto vaticano [...] ha natura contenutistica [...] e non invece formalistica», nel senso che le norme di Diritto statale devono, in ogni caso, rinvenire la loro valenza giuridica nella tradizionale dottrina cattolica e non semplicemente –come avviene per lo più negli Ordinamenti giuridici occidentali– nella loro provenienza dall'Autorità competente⁷⁹.

Secondo l'attuale formulazione dei numeri 2 e 3 del novellato Art. 1 –che non contemplano più il Codice di Diritto canonico e le Costituzioni apostoliche, le quali sono ora inglobate nell'onnicomprendente

79 Una norma è valida ed entra nel sistema, qualunque contenuto abbia, in quanto proviene dall'Autorità competente, secondo la famosa affermazione di Hobbes “*Auctoritas et non veritas facit legem*” (cfr. Appunto del Prof. P.A. Bonnet, all. b II, 1 - Verbale della riunione II^a del 04 maggio 2007).

termine di “Ordinamento canonico” e come tali posti al di sopra delle stesse Fonti statuali—, continuano ad essere annoverate tra le Fonti principali dello Stato: le Leggi promulgate⁸⁰ per lo S.C.V. dal sommo Pontefice, dalla Pontificia Commissione o da altre Autorità alle quali Egli abbia conferito l’esercizio del potere legislativo⁸¹ nonché i Regolamenti⁸².

Tra le Fonti principali, sono, invece, annoverati *ex novo*: la Legge fondamentale⁸³ ed i Decreti ed ogni altra disposizione normativa legittimamente emanata⁸⁴.

La novità non è solo formale. 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 costituzionale⁸⁵— sicuramente rafforzato rispetto alla serie di tutti gli Atti normativi, alla cui sequenza numerica la stessa è stata intenzionalmente sottratta⁸⁶.

80 Il nuovo termine utilizzato, promulgazione in luogo di emanazione, sottende la volontà di una maggiore aderenza alla terminologia propria del Diritto canonico, essendo la promulgazione un concetto proprio di quest’ultimo. La Commissione di revisione ha voluto utilizzare la generica espressione di promulgazione anche perché nello S.C.V. non vi sono Organi distinti, come invece negli stati democratici in ordine alla emanazione, promulgazione e pubblicazione delle Leggi (cfr. Verbale della riunione V^a del 27 giugno 2007, 1). Nell’Ordinamento canonico, il cui processo formativo della Legge è unico, la promulgazione è un atto essenzialmente legislativo, che può essere effettuato solo dal Legislatore o per suo mandato espresso. Se si considera la Legge nella sua completezza formale, non c’è dubbio che la promulgazione appartenga all’essenza della Legge (cfr. L. CHIAPPETTA, *Il Codice di Diritto canonico*, 45-46); ciò rende ancor più chiaramente intelligibili le ragioni dell’utilizzo della nuova terminologia da parte della Commissione di revisione, che, adoperando il termine promulgazione, anziché emanazione, non ha fatto altro che riaffermare quel carattere di continuità tra l’Ordinamento canonico e quello vaticano.

81 Cfr. BENEDICTUS PP. XVI, *Legge*, n. XXLI, 1 ottobre 2008, Art. 1, n. 2.

82 Cfr. *ivi*, n. 3.

83 Cfr. *ivi*, n. 2.

84 Cfr. *ivi*, n. 3.

85 A tal proposito rileva Dalla Torre: «sembra tuttavia di dovere rilevare che la nuova Legge fondamentale non è assimilabile ad una Costituzione. E ciò per diverse ragioni, che trovano significative conferme da un’analisi del Diritto comparato. Sinteticamente si può dire che tali ragioni possano essere individuate nelle finalità della Legge, nella sua struttura e nei suoi contenuti, nella sua forza». G. DALLA TORRE, *L’Ordinamento costituzionale vaticano nel suo sviluppo storico*, in F. CAMMEO, *Ordinamento giuridico*, 515.

86 Ciò in deroga all’Art. 2, n. 2, della Legge sulle Fonti del Diritto del 1929, il quale statuiva che la pubblicazione fosse fatta con la data con la quale Leggi e Regolamenti erano emanati e con un numero progressivo per la durata di ciascun pontificato.

L'averla attualmente, espressamente annoverata⁸⁷ tra le Fonti principali –a differenza della Legge sulle Fonti del 1929 che non faceva esplicita menzione della Legge fondamentale, ricomprendendola, implicitamente, tra le “Leggi emanate per la Città del Vaticano”⁸⁸–, denota, quindi, una chiara volontà del Legislatore di mantenere la suddetta Legge fondamentale distinta da tutte le altre Leggi promulgate per lo S.C.V., a riconoscimento –ciò almeno così appare– di quell'affermato carattere *lato sensu* costituzionale che la stessa presenterebbe rispetto alle altri Fonti⁸⁹.

Il numero 3 presenta, inoltre, un ulteriore carattere di innovazione e semplificazione; facendo riferimento a «i Decreti, i Regolamenti ed ogni altra disposizione normativa legittimamente emanati», in luogo della precedente formulazione della norma contenuta al n. 1 lett. b) della Legge del 1929 –che accanto alle Leggi, menzionava solo i Regolamenti–, la nuova norma ha ampliato la serie degli Atti, in ordine ai quali vale quanto disposto (al n. 2) circa le Leggi, aggiungendo, altresì, il riferimento ad «ogni altra disposizione normativa».

Tale riferimento non passa inosservato: il carattere onnicomprensivo che lo stesso presenta involge, a nostro avviso, infatti, anche ogni atto formalmente amministrativo ma sostanzialmente normativo, cioè dotato dei caratteri della generalità e dell'astrattezza ed in grado di innovare l'Ordinamento giuridico, quali sono, per esempio, le Ordinanze emanate in esecuzione di Leggi, Decreti o Regolamenti⁹⁰.

87 La Commissione ristretta, e successivamente quella plenaria, hanno optato per una menzione espressa della Legge fondamentale del 2000, per la sua importanza essendo essa fondante per il resto e molto particolarmente per la stessa Legge sulle Fonti, collocandola prima delle altre Leggi principali (cfr. Proposta del Presidente della Commissione di revisione in allegato al Verbale della riunione II^a del 04 maggio 2007, 2).

88 Cfr. Art. 1, lett. b della Legge sulle Fonti del 1929.

89 Essa, invece, può considerarsi come una Legge che disciplina pressoché esclusivamente i meccanismi che presiedono al funzionamento dell'apparato statale, inteso nel suo nucleo essenziale di esercizio del potere: un potere, però, già costituito e definito altrove ed in modo irreversibile. In questo senso, essa non è la Costituzione dello S.C.V., pur avendo un carattere *lato sensu* costituzionale, quanto piuttosto una Legge di organizzazione dello Stato, e in particolare dei suoi apparati (cfr. C. CARDIA, *La nuova Legge*, 317).

A conferma del suo carattere *lato sensu* costituzionale si segnala che con la nuova Legge fondamentale, del 2000, si è passato dall'esercizio delegato del potere legislativo da parte del Governatore alla titolarità dello stesso in capo alla Pontificia Commissione per lo S.C.V.; ciò denota la particolare valenza che la Legge possiede in tema di esercizio del potere all'interno dello Stato, il che connota le Fonti di rango costituzionale.

90 Su indicazione della Segreteria di Stato si è provveduto ad elaborare, ad uso interno, un documento nel quale sono stati determinati sia i *Principi di tecnica legislativa* sia la *Classificazione*

Il numero 4 dell'Art. 1 introduce una novità assoluta rispetto alla normativa precedente, contemplando espressamente tra le Fonti del Diritto vaticano anche il Diritto internazionale⁹¹.

Quanto alla sua formulazione, la Commissione di revisione ha interpellato un esperto esterno⁹²; tenendo presente il parere espresso ha fatto sostanzialmente proprio il suggerimento di quest'ultimo⁹³ di non limitare il riferimento al solo Diritto internazionale generale.

Infatti, il tenore della norma relativa al Diritto internazionale riecheggia fortemente la formulazione dell'Art. 10 della Costituzione italiana, tuttavia con alcune varianti di non poco conto. Mentre, infatti, il citato Art. 10 fa riferimento alle norme di Diritto internazionale generalmente riconosciute –cui l'Ordinamento italiano si conforma– l'Art. 1, numero 4, della nuova Legge sulle Fonti, fa riferimento non solo alle norme di Diritto internazionale generale ma anche a quelle derivanti da Trattati ed altri Accordi di cui la Santa Sede è parte, salvo quanto prescritto al n. 1 dell'Art. 1.

Quest'ultimo 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.

degli Atti normativi dello S.C.V. Tale documento è stato approvato, nei suoi contenuti, dalla Pontificia Commissione per lo S.C.V. nella Sessione plenaria del 18 giugno 2001, e, nella sua redazione definitiva, dal Cardinale Presidente il 10 luglio 2001 (cfr. Prot. N. 366212), cfr. CARDINALE PRESIDENTE DELLA PONTIFICIA COMMISSIONE PER LO STATO DELLA CITTÀ DEL VATICANO, *Principi di tecnica legislativa*, Città del Vaticano, 2001, n. 4, 1.

91 Per approfondimenti sul rapporto tra la Santa Sede e la Comunità internazionale vedasi: V. BUONUOMO, *Considerazioni sul rapporto Santa Sede-Comunità internazionale alla luce del Diritto e della prassi internazionale*, in *Ius Ecclesiae*, VIII (1996), 3-33.

92 Appunto del Prof. V. Buonomo in allegato al verbale della riunione 8^a del 4 marzo 2008.

93 Questa era una delle formulazioni proposte dal Prof. V. Buonomo: «sono Fonti dell'Ordinamento giuridico vaticano le norme di Diritto internazionale generale e quelle derivanti da Trattati o altri Accordi di cui la Santa Sede è parte, salvo quanto prescritto nel precedente n. 1». La formulazione attuale dell'Art. 1, n. 4, come si può evincere, ha recepito sia il riferimento, fatto nella formulazione di Buonomo, al Diritto internazionale “particolare”, sia quello all'Ordinamento canonico (*id est* al Canone 22), per quanto concerne i limiti posti all'operatività dei rinvii al Diritto civile (dovendosi ritenere tale tutto il Diritto diverso da quello canonico, ivi compreso quello internazionale).

Art. 2 (cfr. Art. 2 della Legge sulle Fonti del 1929)

L'Art. 2 riguarda la pubblicazione, l'entrata in vigore e la conservazione delle Leggi. La nuova formulazione della norma menziona solo le Leggi e non più anche i Regolamenti, come, invece, accadeva nell'Art. 2 della Legge del 1929. Un'altra novità riguarda l'entrata in vigore della Legge. Essa resta ordinariamente fissata al settimo giorno successivo anche nella nuova Legge sulle Fonti, tuttavia, a differenza di quella precedente –in cui erano contemplate due possibili deroghe: la previsione espressa, contenuta nella stessa Legge, di un termine minore o maggiore ai sette giorni e l'eventualità che per la natura dell'oggetto, la stessa dovesse entrare in vigore subito–, la nuova Legge non menziona più entrambe le ipotesi.

Il nuovo testo si limita a prevedere solo il caso che sia la stessa Legge a contenere un diverso termine per la sua entrata in vigore (noi aggiungiamo, minore o maggiore di quello ordinario).

Per quanto riguarda la *forma Legis* il numero 1 continua a prevedere che quest'ultima sia pubblicata con la data e con il numero romano progressivo per la durata di ciascun pontificato, per cui nulla è cambiato rispetto alla formulazione della Legge del 1929⁹⁴.

Art. 3 (cfr. Art. 3 della Legge sulle Fonti del 1929)

L'Art. 3 riguarda la recezione della Legislazione italiana, con riferimento alla quale è stato superato il rinvio suppletivo a tempo, contenuto nell'Art. 3 della Legge del 1929. Si è introdotto un rinvio suppletivo che opera solo “previo recepimento” da parte della competente Autorità vaticana delle Leggi e degli altri Atti normativi (è implicito il riferimento a tutti i Regolamenti attuativi ed esecutivi delle Leggi italiane) emanati nello Stato italiano. La scelta di non introdurre un meccanismo di recezione “*in toto*” e tanto meno “automatica” (che tale non era neanche nella Legge del 1929⁹⁵) è stata dettata dalle difficoltà che la complessità e la

94 È consuetudine che nella parte finale della Legge sia riportata l'indicazione della data di “approvazione” (di presa visione) da parte del Pontefice.

95 Si deve dire con chiarezza che, nonostante qualcuno abbia scritto che nel passato esisteva una “recezione automatica” della Legislazione italiana, tale criterio non è “praticamente” mai esistito (G. CORBELLINI, *Il Vaticano e le sue Leggi*, in *Europa 2000*. Rivista bimestrale di cultura europea, XXII [2009], 19). È bene chiarire che con la Legge sulle Fonti del Diritto del 1929, non c'era alcuna recezione automatica della Legislazione italiana. Infatti con molte cautele, numerosi limiti e molteplici eccezioni, la Legge abrogata prevedeva la recezione della Legislazione italiana vigente fino a tutto il 7 giugno 1929, non quindi, di quella

vastità della Legislazione italiana pone per poter essere accolta, sia pure in via suppletiva, tra le Fonti del Diritto vaticano.

Non è mancato chi, in seno alla Commissione di revisione, ha espresso perplessità circa la congruità di indicare come vigente solo in via suppletiva una Legge che «in quanto espressamente recepita dal Legislatore vaticano non dovrebbe più essere considerata Fonte sussidiaria, bensì principale»⁹⁶.

In realtà il riferimento al carattere suppletivo delle norme richiamate è congruo nella misura in cui viene riferito alla circostanza secondo la quale intanto è possibile fare un rinvio alla Legislazione italiana, in quanto difetti una Fonte vaticana per una data materia. La norma, così formulata, è da interpretare, pertanto, nel senso che individua il presupposto per la recezione del Diritto italiano nella necessità di supplire ai vuoti normativi in seno alle Fonti del Diritto vaticano.

Accanto a tale presupposto, continuano a essere previste (Art. 3, numero 2) le condizioni, già contemplate nella Legge del 1929, della non contrarietà della Fonte italiana ai precetti di Diritto divino, ai principi generali del Diritto canonico e alle norme dei Patti Lateranensi e successivi Accordi⁹⁷ nonché della loro applicabilità all'interno dell'Ordinamento dello S.C.V., in relazione allo stato di fatto in esso esistente.

Art. 4 (cfr. Artt. 11-12 della Legge sulle Fonti del 1929)

Le disposizioni dell'Art. 4 concernono le norme civili dello S.C.V. Si è recepito, tra le Fonti del Diritto suppletivo, il Codice civile italiano del 16 marzo 1942 –con le modifiche apportate, fino a tutto il 2008–, in luogo del Codice civile italiano del 25 giugno 1865 e del Codice di commercio italiano del 31 ottobre 1882.

Il recepimento è, in ogni caso, subordinato alle riserve contenute nell'Art. 3, vale a dire: l'inesistenza di una delle Fonti indicate nell'Art. 1

successiva a tale data (cfr. G. CARDINALE, *Autonomia legislativa, bussola da 80 anni*. Intervista a Giorgio Corbellini, in *Avvenire*, XLII (2009), 19 febbraio, 6).

96 Cfr. Verbale della riunione 2^a del 4 maggio 2007, 3.

97 La Commissione di revisione ha volutamente espunto il riferimento al Trattato e al Concordato stipulati tra la Santa Sede ed il Regno d'Italia, contenuto nella precedente Legge, optando per l'utilizzo dell'espressione "Patti Lateranensi e successivi Accordi", così da ricomprendere in essa sia il Trattato che il Concordato sia le intervenute modifiche del 1984 e quelle che potrebbero, eventualmente intervenire (Allegato al Verbale della riunione 1^a del 18 aprile 2007).

–in relazione alla materia oggetto di disciplina da parte del Codice civile italiano–; l’assenza di contrasto tra le disposizioni del Codice ed i precetti di Diritto divino, i principi generali del Diritto canonico nonché con le norme dei Patti Lateranensi e successivi Accordi; la sua applicabilità all’interno dello S.C.V.

Dalla nuova disposizione ne deriva che, a partire dal 1° gennaio 2009, non sono più vigenti nello S.C.V. né il Codice civile del 1865 né quello di commercio del 1882, normative italiane cui aveva, invece, rinviato la precedente Legge sulle Fonti del 1929. Si trattava, del resto, di normative la cui inadeguatezza era stata, peraltro, segnalata dal Promotore di Giustizia del Tribunale dello S.C.V., nella relazione per l’inaugurazione dell’anno giudiziario 2008⁹⁸. Tuttavia, già la Legge 28 giugno 1993, n. CCVI⁹⁹, in tema di persone giuridiche civili, operando, all’Art. 1, un rinvio mobile alla Legislazione italiana, aveva implicitamente ed eccezionalmente accettato tra le Fonti del Diritto vaticano il Codice civile italiano del 1942.

Nell’operare il rinvio al Codice civile italiano, il Legislatore vaticano ha posto undici limitazioni specifiche per materia, di cui dieci concernono materie già escluse dall’Art. 11 della Legge sulle Fonti del 1929 –quale, ad esempio, quelle relative alla cittadinanza, al matrimonio, all’adozione, alla prescrizione dei beni ecclesiastici, alla capacità a compiere qualsiasi atto giuridico da parte dei chierici e religiosi che siano cittadini vaticani, ecc.–; ad esse l’Art. 4 lett. i) della nuova Legge ha aggiunto i rapporti di lavoro che, pertanto, restano disciplinati da apposita normativa, in questo caso quella vaticana¹⁰⁰.

La parte dell’Ordinamento giuridico vaticano relativa al Diritto del lavoro escludeva e continua ad escludere il rinvio, tranne il caso di espresso richiamo, alla Legislazione italiana in materia giuslavoristica attinente alla condizione giuridica ed economica dei dipendenti dello Stato.

98 Cfr. N. PICARDI, *Relazione del Promotore di Giustizia per l’inaugurazione dell’Anno Giudiziario 2009*, Città del Vaticano, 2009, 52.

99 Cfr. PONTIFICIA COMMISSIONE PER LO STATO DELLA CITTÀ DEL VATICANO, *Legge sulle persone giuridiche civili*, n. CCVI, 28 giugno 1993, in *AAS Suppl.*, LXIV (1993), 37–38.

100 Sarebbe stato molto interessante tracciare un ampio quadro della normativa di riferimento in materia giuslavoristica nello S.C.V., a partire dal 1929, tuttavia le esigenze di economia della presente trattazione non consentono di farlo. Tenuto conto che la materia trattata in questa sede coinvolge solo incidentalmente i rapporti di lavoro, che sono oggetto di specifica disciplina, ci limiteremo ad offrire alcuni riferimenti in ordine agli Atti normativi essenziali in materia.

Attualmente, la normativa principale che regola la condizione giuridica del personale dello S.C.V è contenuta soprattutto nel Regolamento generale per il Personale dello S.C.V., promulgato con Decreto 3 maggio 1995, n. CCXXXI¹⁰¹, ed entrato in vigore il 1° ottobre 1995. Esso, per molti aspetti rimanda a normative specifiche, comuni a tutto il personale dipendente della Santa Sede¹⁰².

Tale Regolamento, inoltre, prevede una serie di interventi a beneficio dei dipendenti: l'attività di prevenzione degli infortuni, la medicina del lavoro, gli anticipi sulla liquidazione ed i mutui sullo stipendio, l'assistenza religiosa e morale, la cura pastorale e l'assistenza sanitaria¹⁰³.

Esiste, poi, una serie di altre norme destinate a venire incontro a particolari situazioni dei dipendenti dello S.C.V.¹⁰⁴

Con l'istituzione dell'Ufficio del Lavoro della Sede Apostolica, anche se esso non è un ente che appartiene allo S.C.V., ma è un Organo

101 Cfr. PONTIFICIA COMMISSIONE PER LO STATO DELLA CITTÀ DEL VATICANO, *Decreto con il quale è promulgato il Regolamento generale per il Personale dello Stato della Città del Vaticano*, n. CCXXXI, 3 maggio 1995, in *AAS Suppl.*, LXVI (1995), 10-57. Per un commento generale circa il Regolamento Generale per il personale dello S.C.V., vedasi: R.J. CASTILLO LARA, *Prefazione al Regolamento generale per il personale dello Stato della Città del Vaticano*, in *Bollettino U.L.S.A.*, IV (1996), 85-87.

102 Dal 1° gennaio 1985, il personale vaticano, come quello di tutte le Amministrazioni gestite direttamente dalla Sede Apostolica, è distribuito in dieci livelli funzionali-retributivi (Cfr. SECRETARIA STATUS, *Lettera*, 2 aprile 1985, n. 143.255/A; SECRETARIA STATUS, *Lettera*, 18 giugno 1985, n. 143.286/A; SECRETARIA STATUS, *Lettera*, 14 dicembre 1985, n. 163.127; PONTIFICIA COMMISSIONE PER LO STATO DELLA CITTÀ DEL VATICANO, *Regolamento Generale per il personale dello S.C.V.*, Art. 6 § 1).

103 Cfr. *ivi.*, Artt. 89-92.

104 Queste sono le principali. Per quanto riguarda i dipendenti aventi a proprio carico una famiglia, sono state emanate le *Provvidenze a favore della famiglia* dell'8 aprile 2009 (cfr. SECRETARIA STATUS, *Rescriptum ex audientia SS.mi*, n. 78.980/G.N. e SECRETARIA STATUS, *Assegno di responsabilità dirigenziale* [Lettera N. 208.664], 7 gennaio 1988; si veda inoltre: SECRETARIA STATUS, *Lettera*, 2 aprile 1985, n. 208.664 [che non risultano pubblicati in *AAS*. Depositati presso l'Archivio Giurico del Governatorato]); *Norme per il riscatto degli anni di servizio prestati fuori ruolo* del 28 ottobre 1993 (cfr. SECRETARIA STATUS, *Rescriptum ex audientia SS.mi* quo regulæ ad recuperandos annos operæ navatæ extra fixorum ordinem instituuntur: *Il riscatto*, in *AAS*, LXXXV [1993] 1265-1267); *Indennità fissa di funzione per i Capi-Ufficio/Capo-Servizio laici* del 18 luglio 1995 (cfr. SECRETARIA STATUS, *Prot.* 368.932/G.N.; SECRETARIA STATUS, *Decretum* quo laicis Officii moderatoribus et iisdem æquiparatis Officialibus præmium quoddam omnibus mensibus persolvitur: *Indennità fissa*, in *AAS*, LXXXVII [1995] 813-815); *Regolamento per la concessione di mutui sullo stipendio ai dipendenti delle Amministrazioni della Santa Sede* del 18 luglio 1997 (SECRETARIA STATUS, *Prot.* 409.193/G.N., non pubblicato in *AAS*; anche: SECRETARIA STATUS, *Disposizione N.* 537.701/G.N. del 20 giugno 2003, comunicata con Lettera N. 537.194/A).

della Santa Sede, notevole è stata l'incidenza sul Diritto civile vigente nello stesso Stato. La ragione è che la competenza che spetta al suddetto Ufficio, in materia di lavoro, riguarda non solo i dipendenti della Santa Sede ma anche quelli dello S.C.V.

Tale Ufficio –dopo essere stato preannunciato all'Articolo 36 della Costituzione apostolica *Pastor Bonus*, per rispondere alla necessità di regolare la fisionomia delle prestazioni d'opera e tutto l'insieme delle problematiche concernenti il lavoro, particolarmente sentiti dai dipendenti laici¹⁰⁵ ed espressi dai dipendenti vaticani¹⁰⁶– in data 1° gennaio 1989 fu istituito da Giovanni Paolo II con il *motu proprio* “*Nel primo anniversario*”, col il quale il Pontefice ha anche approvato *ad experimentum*, per un quinquennio, l'annesso Statuto, che è entrato in vigore il 1° marzo 1989.

Terminati, in data 28 febbraio 1994, i cinque anni di sperimentazione dello Statuto dell'U.L.S.A. del 1989, il Pontefice ha emanato lo Statuto definitivo con il *motu proprio* “*La sollecitudine*”, del 30 settembre 1994¹⁰⁷, entrato in vigore il 1° ottobre 1994¹⁰⁸; recentemente, in data 7

105 Considerando il movimento che portò alla nascita dell'U.L.S.A., Mattioli osserva che l'accennata necessità sentita dai dipendenti laici «aveva finito col farsi sentire “particolarmente” non solo per via del contenzioso accumulatosi, ma anche per via delle difficoltà sorte dopo la promessa del sommo Pontefice ai delegati dell'Associazione Dipendenti Laici Vaticani ricevuti in udienza il 6 aprile 1981.

Ed infatti la prima menzione di un vero “Ufficio del Lavoro” va attribuita proprio alla persona del sommo Pontefice, la cui intuizione sulla necessità di un siffatto Organismo venne così riportata sul periodico dell'Associazione Dipendenti Laici Vaticani: “annunciava poi, data l'impossibilità di occuparsi di persona dei problemi del mondo del lavoro vaticano, che avrebbe studiato insieme con il Cardinale Segretario di Stato, molto sensibile a tali questioni, la possibilità di costituire una sorta di dicastero del lavoro, una struttura cioè con il compito istituzionale di esaminare i problemi del lavoro, studiare le soluzioni, prendere concretamente e tradurre operativamente i provvedimenti necessari” (Il Notiziario, Anno II, n. 2)». L. MATTIOLI, *L'Ufficio del Lavoro della Sede Apostolica secondo lo Statuto unito al M.P. «Nel primo anniversario» del 1/1/1989*, in P.A. BONNET - C. GULLO (curr.), *La Curia Romana nella Cost. Ap. «Pastor Bonus»*, coll. *Studi giuridici*, n. 21, Città del Vaticano, 1990, 506.

106 «[G]li stessi dipendenti della Radio Vaticana, ove è nato il primo fermento associativo, allorché il 18/4/1979 scrivevano al Papa in numero di 92, non spinsero il loro ardore (invero inconsueto a quel tempo) oltre la richiesta “che l'attuale Ufficio per le relazioni con il personale sia dotato di idonei poteri per intervenire a qualsiasi livello per la effettiva tutela del personale e possibilmente posto alle dipendenze dirette della Santità Vostra”». *Ibidem*.

107 IOANNES PAULUS PP. II, *Litteræ apostolicæ motu proprio datæ quibus ultima ordinatio Officii Laboris apud Sedem Apostolicam foras datur: La sollecitudine*, in *AAS*, LXXXVI (1994) 841 - 842.

108 Cfr. J. CANOSA, *Note sullo Statuto definitivo dell'Ufficio del Lavoro della Sede Apostolica*, in *Ius Ecclesiæ*, VIII (1996), 816-818, per una breve presentazione. Il 19 marzo 1995 sono state

luglio 2009, Benedetto XVI ha promulgato con il *motu proprio* “*Vent’anni orsono*” il nuovo Statuto dell’U.L.S.A.¹⁰⁹.

Insieme alla summenzionata normativa in materia di Diritto del lavoro, successivamente integrata da altre norme¹¹⁰, notiamo diversi interventi legislativi intesi a soddisfare le esigenze dei dipendenti dello S.C.V. –come in genere di tutti i dipendenti della Santa Sede– e a migliorarne la condizione giuridico-economica.

Degne di nota risultano le norme contenute nei seguenti Atti legislativi della Segreteria di Stato: “Norme per la disciplina delle prestazioni che competono al personale che ha subito lesione fisica o psichica da infortunio o contratto malattia per fatti di servizio”, del 22 gennaio 1996¹¹¹; “Regolamento per la concessione di mutui sullo stipendio ai dipendenti delle Amministrazioni della Santa Sede”, del 7 luglio 1997¹¹². Il trattamento pensionistico è regolato dai seguenti Atti: Statuto del Fondo Pensioni e dal Regolamento generale del Fondo Pensioni entrambi promulgati con la Lettera Apostolica in forma di *motu proprio* “*Con il Motu Proprio*”, del 15 dicembre 2003, in vigore entrambi dal 1° gennaio 2004¹¹³.

Tornando all’Art. 4, un’ulteriore novità è stata introdotta relativamente agli Atti di nascita, di matrimonio e di morte, in ordine ai quali la

approvate dal Presidente dell’U.L.S.A. le Norme di attuazione degli Artt. 10 e 11 dello Statuto (PRESIDENTE DELL’UFFICIO DEL LAVORO DELLA SEDE APOSTOLICA, *Norme di attuazione degli Articoli 10 e 11 dello Statuto dell’Ufficio del Lavoro della Sede Apostolica*, in *Apollinaris*, LXII [1989] 440-445, non pubblicate in *AAS* ma in un fascicolo a parte).

109 Cfr. BENEDICTUS PP. XVI, *Litteræ apostolicæ motu proprio datæ quibus approbatur novum Statutum Officii Laboris Sedis Apostolicæ (ULSA): Vent’anni orsono*, in *Communicationes*, XLI (2009), 244-259; il nuovo Statuto entrerà in vigore il 1° gennaio 2010.

110 Altra recente normativa in materia di lavoro è contenuta nei seguenti Atti:
 - SECRETARIA STATUS, *Rescripta ex audientia SS.mi*, 22 marzo 1993, che determinano gli scatti biennali di anzianità;
 - SECRETARIA STATUS, *Rescripta ex audientia SS.mi*, 9 maggio 1995, che regolano l’ammontare dello stipendio base per i diversi livelli e per le categorie dei dirigenti;
 - SECRETARIA STATUS, *Rescriptum ex audientia SS.mi*, 8 novembre 1997, n. 415.562/G.N., insieme con: SECRETARIA STATUS, *Lettera*, 2 febbraio 1998, n. 415.656/A, ed i relativi allegati, che regolamentano la liquidazione.

111 Cfr. SECRETARIA STATUS, *Rescriptum ex audientia SS.mi*, 22 gennaio 1996, n. 380.093/G.N.; anche: SECRETARIA STATUS, *Modalità di attuazione di alcuni Articoli delle “Norme per la disciplina delle prestazioni che competono al personale che ha subito lesione fisica o psichica da infortunio o contratto malattia per fatti di servizio”*, N. 439.923 del 4 maggio 1999.

112 Cfr. SECRETARIA STATUS, *Lettera* 18 luglio 1997, n. 409.193/G.N.

113 Cfr. IOANNES PAULUS PP. II, *Litteræ apostolicæ motu proprio datæ: Con il Motu Proprio*, in *AAS*, LXXXXVI (2004), 199-213.

norma, contenuta alla lett. g), si limita a prescrivere che essi siano redatti a norma della Legislazione vaticana, senza più alcun riferimento all'obbligo del Parroco di conservarli e di rimetterne copia al Governatore.

Infine, per quanto concerne le funzioni del conservatore delle ipoteche la nuova norma prevede, alla lett. m), che esse siano esercitate dalla Direzione dei Servizi Tecnici, che provvede anche alla tenuta ed aggiornamento del catasto. Risulta evidente il motivo per cui la norma non menzioni più, in modo generico, un "ufficio presso il Governatorato", cui nella precedente Legge erano attribuite le stesse funzioni: ciò in ragione del fatto che, nel frattempo, la normativa¹¹⁴ in materia di governo dello S.C.V. (e dunque di organizzazione dei relativi Uffici) ha attribuito alla suddetta Direzione anche le funzioni di cui alla citata lett. m).

Art. 5 (cfr. Artt. 13-15; 17-18 della Legge sulle Fonti del 1929)

Per quanto attiene alla procedura civile, vige nello S.C.V., già dal 1° maggio 1946, il Codice di procedura civile proprio dello Stato¹¹⁵ e il nuovo Ordinamento giudiziario, introdotti con il *motu proprio* "Con la Legge" ed entrati in vigore il 1° novembre dello stesso anno¹¹⁶.

La nuova Legge sulle Fonti, di fatto, ha solo previsto, all'Art. 5, l'osservanza del suddetto Codice, aggiungendo un riferimento generico alle sue modificazioni successive, anche per la semplificazione e l'abbreviazione del rito¹¹⁷.

Risulta evidente come, già all'entrata in vigore dell'attuale Legge sulle Fonti, non fossero, quindi, più vigenti le norme contenute nella Legge del 1929 relative alla procedura civile, essendo state già abrogate

114 Cfr. IOANNES PAULUS PP. II, *Legge* n. CCCLXXXIV, 16 luglio 2002, Art. 16, 1 a).

115 Cfr. N. PICARDI, *Relazione del Promotore di Giustizia per l'inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2003*, Città del Vaticano, 2003, 7. In tale contesto è citata l'opera del Prof. Barbosa Moreira, nei seguenti termini: J.C. BARBOSA MOREIRA, *Il Codice di procedura civile dello Stato della Città del Vaticano come fonte storica del Diritto brasiliano*, in *Studi in onore di V. Denti*, vol. I, Padova, 1994, 1.

116 Fino all'entrata in vigore del Codice di Procedura civile vaticano, il 1° novembre 1946 (cfr. PIUS PP. XII, *Con la Legge*, I), le disposizioni italiane circa la procedura civile erano recepite materialmente nell'Ordinamento vaticano in forza della Legge sulle Fonti del 1929 Artt. 13-15 e anche 16-19.

117 La norma così formulata pone la necessità di legiferare, in futuro, in conformità ai principi di semplificazione e di abbreviazione del rito civile, cosa, tra l'altro, espressamente rilevata in seno alla Commissione di revisione, come risulta dal Verbale della riunione 6^a dell'11 luglio 2007, 1.

con l'entrata in vigore del Codice del 1946 (e contemporaneamente del nuovo Ordinamento giudiziario dello S.C.V.).

Il Codice di procedura civile del 1946 è l'unico Codice proprio dello S.C.V., per questo motivo sembra opportuno dedicargli alcune considerazioni specifiche.

Esso, a guisa delle moderne Legislazioni, non solo ordina la materia ma contiene delle prescrizioni esplicative al fine di lasciar intravedere più chiaramente la *mens Legislatoris* sottostante alle sue disposizioni.

Durante il periodo di progettazione si avvertiva la necessità d'un Codice che contenesse un numero considerevole di Articoli (di fatto, essi sono 924) poiché, trattandosi della prima codificazione di norme giuridiche civili fatta nello S.C.V., bisognava raccogliervi anche le norme processuali che negli altri Ordinamenti statali dell'epoca erano, invece, inserite in Leggi speciali¹¹⁸.

Attesa l'esigua quantità di cause giudicate nello S.C.V., l'applicazione concreta di tutti e tre i libri del Codice, che risultano molto ben fatti e contengono una normativa abbastanza esaustiva, difficilmente potrebbe incontrare degli ostacoli di una certa rilevanza.

Il Codice di procedura civile vaticano, opera di esperti e contenente norme che già avevano ricevuto un positivo collaudo dalla loro applicazione pratica, segna una tappa eloquente nell'evoluzione della stessa dottrina processuale, di cui il Codice costituisce un frutto molto valido, del tutto in linea con la dottrina dei giuristi più dotati, ed espresso in una normativa molto adeguata alle necessità pratiche dell'attività processuale¹¹⁹.

118 Cfr. *Progetti di Nuovo Ordinamento Giudiziario e di Codice di Procedura Civile dello Stato della Città del Vaticano* (luglio 1937), Città del Vaticano, 1938, XX. Così si giustificavano i 941 Articoli dei quali si componeva il progetto di Codice di procedura penale, pubblicato nel 1938.

119 Cfr. C. BERNARDINI, *M.P. De ordine iudiciali et de ratione procedendi in causis civilibus in Statu Civitatis Vaticanae servandis - Annotationes*, in *Apollinaris*, XIX (1946), 214-219.

La seguente osservazione —che vale anche per il testo definitivo del Codice— si trova nella nota introduttiva ai progetti pubblicati nel 1938: «il progetto di Codice di procedura civile [...] doveva attuare principî esattamente determinati dal Motu-proprio del 1932, e corrispondere alle esigenze della vita degli affari e al progresso degli studi di Diritto processuale, inteso come disciplina pubblicistica.

Questo programma, sia pure con metodi differenti, aveva già trovato la sua realizzazione in Italia nel “Progetto di riforma del procedimento elaborato dalla Commissione per il dopoguerra” (1919), e nel “Progetto del Codice di procedura civile” [...] (1926), dovuti principalmente all'opera di due grandi processualisti italiani, il Chiovenda ed il Carnelutti.

Art. 6 (cfr. Art. 22 della Legge sulle Fonti del 1929)

L'Art. 6 concerne i poteri del Giudice in materia civile. Come accade in molti Ordinamenti, anche in quello vaticano il sistema giudiziario è chiamato a completare l'Ordinamento giuridico attraverso il ricorso all'analogia ed ai principi generali dell'Ordinamento; anche in assenza di una norma espressa, infatti, il Giudice non può esimersi dal decidere né in campo civile, né — e questa è una peculiarità dell'Ordinamento vaticano — in campo penale.

In particolare, in materia civile, ai sensi dell'Art. 6 della nuova Legge sulle Fonti, “quando una controversia civile non si possa decidere con riferimento ad una norma prevista dalle Fonti indicate nei precedenti Articoli «il Giudice decide tenuti presenti i precetti del Diritto divino e del Diritto naturale, nonché i principi generali dell'Ordinamento giuridico vaticano».

La nuova Legge sulle Fonti dispone che in sede civile di fronte ad una *lacuna iuris* il Giudice debba comunque pronunciarsi, tenendo presenti i precetti ed i principi generali sopra richiamati.

È interessante notare come nella nuova Legge permane il riferimento al Diritto divino e a quello naturale, scompare il riferimento ai principi generali del Diritto canonico (infatti quest'ultimo è ora riconosciuto, all'Art. 1, numero 1, come “prima Fonte” dell'Ordinamento giuridico vaticano), in luogo del quale compare il riferimento ai principi generali dell'Ordinamento giuridico vaticano.

In realtà quest'ultimo riferimento ai principi generali dell'Ordinamento giuridico vaticano consente al Giudice di tener conto anche dei principi generali del Diritto canonico dal momento che l'Ordinamento vaticano riconosce quest'ultimo come sua prima Fonte.

È stato, inoltre, espunto il riferimento al potere del Giudice di decidere «applicando quel criterio che seguirebbe, se fosse Legislatore». L'espressione opportunamente non è stata riportata nella nuova Legge, poiché indubbiamente foriera di letture equivocate circa l'eventuale ri-

Questi due progetti [...] sono stati particolarmente tenuti presenti nella compilazione del progetto di Codice, pur non trascurando altre Legislazioni moderne, e, fra queste, principalmente, l'austriaca (Regolamento di procedura civile del 1895 e Legge sulla procedura esecutiva del 1896), la tedesca (Regolamento sul Processo civile del 1877 con le successive Leggi del 1910, 1924, 1933), e le Legislazioni derivate da questi tipi fondamentali. Sono state altresì tenute presenti le discussioni fatte in occasione della riforma del procedimento civile, che è in elaborazione in Italia». *Progetti di Nuovo Ordinamento Giudiziario*, XIX-XX.

conoscimento di un potere creativo del Diritto in capo ad Organi giurisdizionali.

Art. 7 (cfr. Artt. 4-6 della Legge sulle Fonti 1929) e Art. 8 (cfr. Artt. 7-10 della Legge sulle Fonti del 1929)

Le norme contenute negli Artt. 7 e 8 riguardano, rispettivamente, le norme penali e quelle di procedura penale.

È stata confermata la recezione del Codice penale italiano del 30 giugno 1889, come modificato ed integrato dalle Leggi vaticane¹²⁰ e del Codice di procedura penale italiano del 7 febbraio 1913, come modificato ed integrato dalle Leggi vaticane, prevedendo che l'osservanza di entrambi avvenga sotto le riserve¹²¹ specificate nell'Art. 3.

Inoltre il numero 2 prescrive che siano stabiliti con Legge i casi di commutazione delle pene detentive in sanzioni alternative, indicando la natura che le stesse debbono avere, mantenendo comunque la loro funzione educativa, che il Legislatore, infatti, deve tener, in ogni caso, presente nel contemplare la possibile commutazione¹²².

Il numero 3 si limita a prevedere che le pene pecuniarie, convertite in euro con la Legge 28 dicembre 2001, n. CCCLXXI¹²³, siano determinate con provvedimento amministrativo del Cardinale Presidente del Governatorato. Il numero 4 introduce, poi, la riserva di Legge (vaticana) con riferimento alla previsione degli illeciti amministrativi e delle relative sanzioni.

120 Tali modifiche sono state apportate con la Legge n. L del 1969 (nel testo adottato secondo il lavoro di "ripulitura" compiuto dal Prof. Pio Ciprotti), al fine di eliminare le modifiche apportate al Codice del 1889 dall'entrata in vigore della Legislazione fascista (cfr. Verbale della riunione 3^a del 16 maggio 2007, 2).

121 Si tratta delle stesse riserve cui fa riferimento anche l'Art. 4, in ordine al recepimento del Codice civile italiano del 1942, vale a dire: l'inesistenza di una delle Fonti indicate nell'Art. 1 –in questo caso in relazione alla materia oggetto di disciplina da parte del Codice penale e di procedura penale italiano–; l'assenza di contrasto tra le disposizioni dei Codici ed i precetti di Diritto divino, i principi generali del Diritto canonico nonché le norme dei Patti Lateranensi e successivi Accordi; la loro applicabilità all'interno dello S.C.V.

122 Cfr. PONTIFICA COMMISSIONE PER LO STATO DELLA CITTÀ DEL VATICANO, *Legge* n. LII, 10 gennaio 1983, Art. 8 e PONTIFICA COMMISSIONE PER LO STATO DELLA CITTÀ DEL VATICANO, *Legge* n. CCXXVII, 14 dicembre 1994, Art. 1.

123 PONTIFICA COMMISSIONE PER LO STATO DELLA CITTÀ DEL VATICANO, *Legge con la quale vengono determinati alcuni adempimenti inerenti all'introduzione dell'Euro e alle modalità di repressione delle falsificazioni monetarie*, n. CCCLXXI, 28 dicembre 2001, in *AAS Suppl.*, LXXII (2001), 121-126. Interessano, in questo contesto, solo gli Artt. 3-6.

Per quanto riguarda, in particolare il Codice di procedura penale italiano recepito con la Legge del 1929, come modificato ed integrato dalle Leggi vaticane, è da rilevare come, a distanza di molti anni, esso mostri una persistente validità,¹²⁴ nonostante le modifiche e gli adattamenti che si sono resi necessari nel corso degli anni, sia quelli contenuti in Leggi¹²⁵ dettate espressamente a modifica del Codice, sia quelli sanciti da altre disposizioni¹²⁶ contenenti, altresì, norme di natura penale.

La struttura del Codice, nonostante i vari interventi di modifica, è rimasta sostanzialmente inalterata.

Art. 9 (cfr. Art. 23 della Legge sulle Fonti del 1929)

L'Art. 9 riguarda i poteri del Giudice in materia penale.

Esso prevede che «qualora manchi qualunque disposizione penale e tuttavia sia commesso un reato che offenda i principi della religione o della morale, l'ordine pubblico o la sicurezza delle persone o delle cose», il Giudice deve comunque comminare una sanzione –pecuniaria o detentiva–, richiamandosi «ai principi generali della Legislazione» e, se del caso, applicando le sanzioni alternative previste dalla Legge vaticana¹²⁷.

124 Sul quale, da ultimo, cfr. M.N. MINETTI, *Un Processo per la terza Italia. Il Codice di procedura penale del 1913*, II, Milano, 2002 - 2003.

125 In particolare si tratta delle seguenti Leggi: PAULUS PP.VI, *Legge* n. L, 21 giugno 1969, sulle modifiche alla Legislazione penale e alla Legislazione processuale penale; PONTIFICIA COMMISSIONE PER LO STATO DELLA CITTÀ DEL VATICANO, *Legge* n. LII, 10 gennaio 1983; PONTIFICIA COMMISSIONE PER LO STATO DELLA CITTÀ DEL VATICANO, *Legge* n. CXLIV, 15 giugno 1989; PONTIFICIA COMMISSIONE PER LO STATO DELLA CITTÀ DEL VATICANO, *Legge* n. CCXXVII, 14 dicembre 1994, in materia di modifica al sistema penale e, infine, PONTIFICIA COMMISSIONE PER LO STATO DELLA CITTÀ DEL VATICANO, *Legge che modifica ed integra la Legislazione sulla disciplina della circolazione stradale*, n. CCXCVI, 3 giugno 1998, in *AAS Suppl.* LXIX (1998), 33-34.

126 Ad esempio: PONTIFICIA COMMISSIONE PER LO STATO DELLA CITTÀ DEL VATICANO, *Regolamento organico e di disciplina del Corpo della Gendarmeria Pontificia*, promulgato con Decreto 8 dicembre 1946, n. XXXIX (non pubblicato in *AAS Suppl.*, ma in un volumetto a parte, dalla Tipografia Poliglotta Vaticana); PONTIFICIA COMMISSIONE PER LO STATO DELLA CITTÀ DEL VATICANO, *Decreto* n. LXVII, 15 settembre 1951, cfr. Artt. 27-30; PONTIFICIA COMMISSIONE PER LO STATO DELLA CITTÀ DEL VATICANO, *Legge* n. LXII, 22 giugno 1970, Artt. 17-23; 25; PONTIFICIA COMMISSIONE PER LO STATO DELLA CITTÀ DEL VATICANO, *Legge che modifica ed integra la Legislazione sulla disciplina della circolazione stradale*, n. CCCXXXVI, 8 giugno 2000, in *AAS Suppl.*, LXXI (2000), 41-48, Artt. 5-7; PONTIFICIA COMMISSIONE PER LO STATO DELLA CITTÀ DEL VATICANO, *Legge* n. CCCLXXI, 28 dicembre 2001, Artt. 3-6; PONTIFICIA COMMISSIONE PER LO STATO DELLA CITTÀ DEL VATICANO, *Legge con la quale sono stabiliti divieti di fumo*, n. CCCLXXXII, 14 giugno 2002, in *AAS Suppl.*, LXXIII (2002), 25-26, Artt. 2-4.

127 Cfr. PONTIFICIA COMMISSIONE PER LO STATO DELLA CITTÀ DEL VATICANO, *Legge* n. CCXXVII, 14 dicembre 1994.

A tal proposito molto interessante è quanto si legge nella sentenza del 4 maggio 2007¹²⁸ –riguardante un caso di detenzione di sostanze stupefacenti verificatosi nello S.C.V.– che ha posto in evidenza una lacuna del Codice penale vigente, il quale non contempla tale fattispecie, che, del resto, non è prevista neanche dalle Leggi vaticane. In questo caso il Promotore di giustizia ha rinviato a Giudizio l'accusato chiedendo l'applicazione dell'Art. 23 della vecchia Legge (allora vigente), il cui testo è ora confermato nella formulazione dell'Art. 9 della nuova Legge sulle Fonti.

Nonostante l'Art. 1 del Codice penale italiano (allora, come anche oggi, vigente nello S.C.V.) ed il principio di legalità in esso sancito –da cui derivano quattro sottoprincipi: riserva di Legge; tassatività o sufficiente determinatezza della fattispecie penale; irretroattività della Legge penale; divieto di analogia– il Tribunale ha ritenuto che, essendo legato a parametri oggettivi (quali sono i principi della religione, della morale, l'ordine pubblico nonché la sicurezza delle persone o delle cose), il potere di determinazione riconosciuto al Giudice, dalla norma di cui al citato Art. 23 (ma lo stesso vale attualmente con riferimento all'Art. 9 della nuova Legge), non contrasti con il suddetto principio di legalità.

Art. 10 (cfr. Artt. 16 e 19 della Legge sulle Fonti 1929)

L'Art. 10, riguardante rappresentanza, patrocinio e giuramento nel Giudizio, si limita a rimandare la regolamentazione della materia ad apposita Legge. Al riguardo sembra opportuno richiamare le Fonti attualmente vigenti.

La capacità di porre tutti gli Atti processuali legittimi che consentono la reale tutela giudiziaria, una volta sollecitato l'intervento del Giudice da chi ha la capacità giuridica di essere parte in causa e la relativa capacità di agire, fino ad arrivare alla sentenza sul merito¹²⁹, rimane affidata, a

128 Sentenza 4 maggio 2007 Prot. NN. 31/03 e 5/04 Reg. Gen. Pen. (inedita).

129 Su questo livello dell'esercizio dello *Ius postulandi* agiscono il Procuratore e l'Avvocato. «Dalla complessità e dalla intrinseca diversità delle funzioni proprie del difensore (rappresentanza processuale della parte, espletamento degli Atti giudiziari, strutturazione delle prove, consulenza, difesa innanzi al Magistrato, ecc.) deriva in alcuni Ordinamenti una suddivisione del ministero relativo, che viene appunto ripartito tra due categorie di tecnici del Diritto: Avvocati e Procuratori». A.M. ARENA, *Lezioni di Diritto processuale comparato*, Città del Vaticano, 1975, 141. Così, nel Diritto canonico, che costituisce nell'Ordinamento vaticano la prima fonte del Diritto (cfr. Art. 1, nuova Legge sulle Fonti), il Procuratore, con lo scopo di agevolare l'attività dei diretti protagonisti del Processo, agisce sempre in nome della parte, svolgendo il compito, di natura piuttosto formale, di rappresentare tempestivamente la volontà della parte nelle tappe e negli Atti processuali (cfr. J. LLOBELL, *Lo Ius postulandi e i Patroni*, in AA.VV., *Il Processo matrimoniale canonico*, coll. *Studi giuridici*, n. 17, Città

tenore della Legge 21 novembre 1987, n. CXIX, nei primi tre gradi del foro vaticano agli Avvocati della Rota Romana, che hanno la laurea in Diritto civile, e, presso la Corte di Cassazione, ai medesimi, se sono anche Avvocati concistoriali o professori o ex-professori universitari¹³⁰.

La Legge 21 novembre 1987, n. CXIX, non ha mancato tuttavia d'apportare alcune integrazioni in materia, tra le quali:

- il nuovo disposto, secondo il quale «l'albo degli Avvocati è tenuto dal Cancelliere sotto la vigilanza del Presidente del Tribunale»¹³¹;

- la nuova norma che stabilisce che

«il presidente della Corte di Appello può autorizzare l'iscrizione nell'albo di altre persone aventi speciali competenze in materie giuridiche; il medesimo può anche, per singole cause, autorizzare persone non iscritte all'albo a prestare opera di Avvocato o Procuratore»¹³²;

- la possibilità dell'ammissione di ex-professori delle Università ecclesiastiche o civili, ad esercitare la difesa presso la Corte di Cassazione, solo nel caso che abbiano cessato d'insegnare per limiti di età¹³³;

del Vaticano, 1988, 188). L'Avvocato, invece, presta alla parte l'assistenza tecnica durante il Processo, con lo scopo di esercitare un'adeguata difesa. Diversamente dal Procuratore, difende processualmente la parte –dopo aver ottenuto da essa, come nel caso del Procuratore, il richiesto mandato– in nome proprio, presentando in modo tecnico i suoi desideri, al fine di difenderla ed esporre le sue pretese adeguatamente (cfr. *ivi*, 192).

130 Cfr. SEGRETARIO DI STATO, *Legge che approva l'Ordinamento giudiziario dello Stato della Città del Vaticano*, n. CXIX, 21 novembre 1987, in *AAS Suppl.* LVIII (1987), 45-50 Art. 24, nn. 2-3, e PIUS PP. XII, *Motu proprio de ordine iudiciali et de ratione procedendi in Causis civilibus in Statu Civitatis Vaticanae servandis: Con la Legge*, s.n., 1 maggio 1946, in *AAS Suppl.*, XXXVIII (1946), 170-172, Art. 29, nn. 1-2. L'Art. 29 aveva riordinato la materia, dato che secondo la Legge sulle Fonti del 1929, Art. 16, il Procuratore e l'Avvocato presso gli Organi giudiziari vaticani dovevano essere un Avvocato concistoriale, e spettava al Decano della Rota Romana compilare un albo di persone aventi i requisiti necessari per esercitare i predetti uffici davanti al Giudice unico in materia civile e in materia di contravvenzioni. Successivamente, le Commissioni create col *motu proprio* "Al fine", del 21 settembre 1932 (cfr. PIUS PP. XI, *Motu proprio de constitutione Tribunalium et ratione procedendi in Causis civilibus Status Civitatis Vaticanae, novis normis ordinandis: Al fine*, 21 settembre 1932, *AAS*, XXIV (1932), 332-334), e fornite di poteri più ampi, anche circa le forme del procedimento, salve sempre le debite garanzie per la legittima difesa delle parti, avevano la facoltà di decidere, caso per caso, se una persona potesse, nelle cause ad esse spettanti, espletare le attività di Procuratore o di Avvocato.

131 SEGRETARIO DI STATO, *Legge* n. CXIX, 21 novembre 1987, Art. 24, n. 1.

132 *Ibidem*, n. 2.

133 Cfr. *ibidem*, n. 3.

- l'estensione della possibilità di difesa, presso tutte le Autorità giudiziarie vaticane, ai Consulenti legali e ai Capi degli Uffici legali delle Amministrazioni pubbliche, che hanno sede «in un immobile della Santa Sede in Roma»¹³⁴, possibilità già riconosciuta per le Amministrazioni pubbliche ecclesiastiche o civili, aventi sede nello S.C.V.¹³⁵.

Dopo il riordino generale del 1987 non sono mancati Atti normativi, recanti ulteriori modifiche, che hanno avuto un effetto diretto sull'attività giudiziaria esercitata nell'ambito dello S.C.V.; esse hanno senz'altro contribuito a facilitare una maggiore efficienza nell'amministrazione della giustizia.

Come già notato, la «difesa delle cause dinanzi all'Autorità giudiziaria può essere assunta dagli Avvocati della Rota Romana, che abbiano la laurea in Diritto civile»¹³⁶. In base alla normativa circa gli Avvocati, emanata da Giovanni Paolo II nella Costituzione apostolica *Pastor Bonus* del 28 giugno 1988¹³⁷, e nella Lettera apostolica *motu proprio* “*Iusti Iudicis*” della medesima data¹³⁸, la condizione degli Avvocati rotali continuava ad essere regolata dalle norme precedenti, ossia dalle Norme rotali del 1982¹³⁹, che adesso sono superate da quelle più recenti del 18 aprile 1994¹⁴⁰.

Un certo cambiamento riguarda gli Avvocati concistoriali, ai quali può essere riconosciuto l'esercizio della difesa presso la Corte di Cassazione vaticana, a tenore della Legge del 1987¹⁴¹. A norma del *motu proprio* “*Iusti Iudicis*”, vengono a cessare il Collegio degli Avvocati Conci-

134 *Ibidem*, Art. 25.

135 Cfr. PIUS PP. XII, *Con la Legge*, s.n., 1 maggio 1946, Art. 30.

136 *Ibidem*, Art. 24, n. 1.

137 Cfr. IOANNES PAULUS PP. II, *Pastor Bonus*, Art. 183.

138 Cfr. IOANNES PAULUS PP. II, *Iusti Iudicis*, Art. 1, che contiene la normativa circa gli Avvocati presso la Curia Romana, stabilendo che «*præter Advocatos rotales et pro Causis Sanctorum, qui proprium munus exercere pergunt sicut antea secundum præscripta Iuris generalis et Legis uniuscuiusque Dicasterii propriæ, instituitur apud Romanam Curiam Album generale Advocatorum, qui, rogatu eorum quorum interest, patrocinium Causarum apud Supremum Signaturæ Apostolicæ Tribunal suscipiant, necnon in hierarchicis recursibus apud Dicasteria Romanæ Curie operam suam præsent*». A proposito degli Avvocati della S. Sede, stabilisce che: «*ex Advocatis præsertim in Albo ascriptis Corpus Sanctæ Sedis Advocatorum constituitur, qui patrocinium Causarum, nomine Sanctæ Sedis vel Curie Romanæ Dicasteriorum, apud ecclesiastica vel civilia Tribunalia suscipere valent*» (Art. 7).

139 Cfr. SACRA ROMANA ROTA, *Normæ S. Romanæ Rotæ Tribunalis*, 16 gennaio 1982, in *AAS*, LXXIV (1982), Artt. 59-64, 511-512.

140 Cfr. ROMANÆ ROTÆ TRIBUNAL, *Normæ: Quammaxime decet*, in *AAS*, LXXXVI (1994), Artt. 47-49, 522.

141 Cfr. SEGRETARIO DI STATO, *Legge n. CXIX*, 21 novembre 1987, Art. 24, n. 3.

storiali nonché il Collegio dei Procuratori dei Sacri Palazzi Apostolici, e gli Avvocati della Santa Sede succedono ai componenti di quei due Collegi, per quanto riguarda l'esercizio delle funzioni, stabilite dal Diritto davanti ai Tribunali della Curia Romana e dello S.C.V.¹⁴². Quindi, anche nel caso della difesa giudiziaria presso la Corte di Cassazione vaticana, si deve intendere che agli Avvocati concistoriali –i quali conservano tale condizione fino alla morte– succedano gli Avvocati della Santa Sede.

Le misure disciplinari a carico degli Avvocati che esercitano presso gli Organi giudiziari vaticani¹⁴³, a seguito dell'Articolo 24 della *Ordinatio "Qui in Album"* del 23 luglio 1990, emanata per l'esecuzione del suddetto *motu proprio*, sono di competenza della Corte di Appello, solo nei casi che l'Avvocato non sia anche Avvocato della Santa Sede. Per gli Avvocati della Santa Sede, infatti, si applica la normativa relativa contenuta nel suddetto *motu proprio*, che affida certi casi di grave violazione dei doveri dell'ufficio di Avvocato al Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica¹⁴⁴, mentre, in altri casi¹⁴⁵, attribuisce al Cardinale Segretario di Stato il

142 Cfr. IOANNES PAULUS PP. II, *Iusti Iudicis*, Art. 10 § 1. Al § 2 dello stesso Articolo, è stabilito che quelli che in quel momento erano Avvocati concistoriali o Procuratori dei sacri Palazzi apostolici, conservassero il titolo, i diritti e i privilegi personali previsti dalle relative norme. Circa la novità apportata dalla creazione del *corpus* degli Avvocati della S. Sede vedi: C. GULLO, *Gli Avvocati (Artt. 183-185 Cost. Ap. Pastor Bonus)*, in P.A. BONNET - C. GULLO (curr.), *La Curia Romana*, 544-547. Gli Avvocati concistoriali e i Procuratori dei palazzi apostolici sono *ipso Iure* annoverati tra gli Avvocati della Santa Sede e hanno la precedenza sugli altri Avvocati (cfr. SECRETARIA STATUS, *Ordinatio Qui in Album*, 23 luglio 1990, in AAS, LXXXII (1990), 1631, Art. 24 § 2).

143 Cfr. SECRETARIO DI STATO, *Legge n. CXIX*, 21 novembre 1987, Art. 26.

144 Cfr. SECRETARIA STATUS, *Qui in Album*, Art. 24 § 1. Il seguente commento, circa l'Art. 6 § 2 del *Motu Proprio Iusti Iudicis*, a proposito degli Avvocati presso la Curia romana, vale perfettamente per quanto riguarda la norma della *Qui in Album*, appena citata: «l'Organo competente è il S. T. della Segnatura Apostolica, in quanto Organo preposto alla vigilanza, nonché Organo giurisdizionale presso cui quegli Avvocati sono abilitati ad esercitare la loro professione ed Organo competente a giudicare i ricorsi contro i provvedimenti dei Dicasteri della Curia, presso cui (nella trattazione dei ricorsi gerarchici) espletano la loro attività i medesimi patroni. La norma è indubbiamente logica, ma con una pecca non trascurabile, che è quella di togliere agli interessati la possibilità di un doppio grado di giurisdizione, giacché da una decisione del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica non si dà appello a nessuna Autorità, se non in via di grazia (Can. 1629 par. 1), salvo attribuire la competenza disciplinare alla "sectio tertia" (quella amministrativa), contro la cui decisione potrebbe riconoscersi il diritto di ricorrere in via giurisdizionale alla *sectio altera*» (C. GULLO, *Gli Avvocati*, 542).

145 Cfr. SECRETARIA STATUS, *Qui in Album*, 1631, Art. 24 § 2.

potere di rimozione, dopo aver sentito la Commissione menzionata nello stesso *motu proprio*.

Quanto al giuramento delle parti, testimoni, periti o altri, nei Giudizi, la nuova Legge, all'Art. 10, numero 2, si limita a rinviare alla normativa canonica osservata nei Tribunali ecclesiastici¹⁴⁶. Stante il tenore della Legge del 1929, che conteneva una previsione sostanzialmente identica, con l'aggiunta del riferimento ai Giudizi civili e penali, deve ritenersi che anche nell'attuale formulazione il termine "Giudizi" sia riferito ad entrambi i tipi.

Art. 11 (cfr. Art. 21 delle Legge sulle Fonti del 1929)

Ferma restando la specificità dello S.C.V. –privo di strutture scolastiche–, conformemente alla grande attenzione che il Magistero della Chiesa ha sempre prestato all'istruzione e formazione in materia non solo religiosa ma anche civile¹⁴⁷, considerandola come parte dei suoi compiti o comunque oggetto della sua vigilanza¹⁴⁸, la nuova Legge, all'Art. 11, comma 1, prevede l'obbligatorietà dell'istruzione scolastica, dall'età di sei anni a quella di diciotto compiuti¹⁴⁹.

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

Il numero 3, infine, rinvia ad un apposito provvedimento amministrativo, con cui dovranno essere stabilite le modalità applicative dell'Art. 11, riteniamo, anche con riferimento alla previsione di apposite sanzioni per i genitori che non soddisfino all'obbligo di istruzione per i loro figli, dal momento che in ordine a questa eventualità nulla prevede più l'attuale Legge, contrariamente a quanto faceva la Legge del 1929, stabilendo essa stessa le sanzioni dell'arresto e dell'ammenda (cfr. Art. 21).

146 Cfr. CIC-83: Cann. 1199 - 1204; 1454; 1471; 1532; 1562; CCEO: Cann. 895; 1213; 1243 § 2.

147 Cfr. CONCILIUM ŒCUMENICUM VATICANUM II, Declaratio de educatione christiana: *Gravissimum Educationis*, in *AAS*, LVIII (1966), 728-739.

148 Cfr. CIC-83: Cann. 800; 804-807; 810; 816; CCEO: Cann. 631§2; 632-633; 638; 649-650.

149 Tale Articolo ha una funzione più teorica che pratica dando enfasi ad una situazione di fatto del tutto marginale, meglio sarebbe stato non prevedere un Articolo a se stante, ma dettare norme su questa materia nel contesto dell'Art. 12.

Art. 12 (cfr. Art. 20 della Legge sulle Fonti del 1929)

L'Art. 12, concernente le norme amministrative, fa espresso rinvio, alla lett. *a*), alla Legislazione dello Stato italiano vigente all'entrata in vigore della nuova Legge sulle Fonti, compresi i Regolamenti e i Trattati ratificati dall'Italia e le norme di esecuzione dei Trattati medesimi, per quanto riguarda una serie di materie oggetto di disciplina amministrativa, la cui elencazione (nn. 1 - 9) coincide con quella contenuta nella Legge del 1929, tranne per quanto riguarda alcuni aggiornamenti dettati dalle moderne tecnologie in tema di telecomunicazioni nonché l'eliminazione del riferimento alla proprietà artistica e letteraria¹⁵⁰, presente, invece, nella Legge del 1929. La lett. *b*) del medesimo Articolo inserisce tra le Fonti del Diritto vaticano, altresì, la Legislazione italiana in materia di Polizia edilizia ed urbana nonché di igiene e sanità pubblica, compresi i Regolamenti generali e speciali, confermandosi, altresì, il rinvio ai "i Regolamenti della Provincia di Roma e del Comune di Roma" –già contenuto nella Legge del 1929–, con l'aggiunta di quelli emanati dalla Regione Lazio (all'epoca non ancora istituita).

Il numero 2 disciplina, poi, l'acquisizione allo Stato di beni privati, il loro utilizzo temporaneo nonché la prestazione di opere e servizi, disposti, con Decreto motivato, dal Presidente del Governatorato, dietro indennizzo stabilito dallo stesso, in caso di necessità dettata da pubblica utilità.

Benché la norma non distingua tra beni mobili ed immobili, è da rilevare, come allo stato, essa risulti inapplicabile con riferimento a questi ultimi, non sussistendo, all'interno dello S.C.V. proprietà immobiliari di privati. In realtà la norma non concerne solo le espropriazioni, ma anche le requisizioni in uso, per le quali, come per le espropriazioni, la stessa potrebbe, eventualmente, essere applicata solo con riferimento ai beni mobili. Accanto a questi provvedimenti ablatori di tipo reale, la norma contempla, altresì, la possibilità, per il Presidente del Governatorato, di adottare provvedimenti ablatori di tipo personale, nella specie della precettazione finalizzata alla prestazione di opere e servizi, qualora essi si rendessero necessari per la pubblica utilità.

150 Si tratta, infatti di materie, nel frattempo, disciplinate da apposita normativa emanata all'interno dello S.C.V. (cfr. IOANNES PP. XXIII, *Legge* n. XII, 12 gennaio 1960; PONTIFICIA COMMISSIONE PER LO STATO DELLA CITTÀ DEL VATICANO, *Legge* n. CCCLV, 25 luglio 2001; CARDINALE PRESIDENTE DELLA PONTIFICIA COMMISSIONE PER LO STATO DELLA CITTÀ DEL VATICANO, *Regolamento*, n. CCCLVI, 26 luglio 2001).

Infine, quale norma di chiusura volta ad individuare l'Autorità competente all'applicazione delle Leggi e dei Regolamenti richiamati nell'Art. 12, il numero 3 individua nel Presidente del Governatorato, salvo espressa delega da parte del medesimo, l'Autorità di governo a ciò preposta. La disposizione è in armonia con quanto statuito dall'Art. 5 della Legge fondamentale nonché dall'Art. 2, numero 1, della Legge sul governo dello S.C.V. del 2002, che attribuiscono il potere esecutivo dello Stato proprio al Presidente del Governatorato. Quest'ultima norma prevede, altresì, la facoltà di delega di determinate funzioni proprie del Presidente al Segretario Generale ed al Vice Segretario Generale del Governatorato.

Art. 13 (cfr. Art. 25 della Legge sulle Fonti 1929)

L'Art. 13, relativo all'abrogazione della precedente Legge sulle Fonti del 1929 ed all'entrata in vigore della nuova, si limita a prevedere la propria sostituzione integrale alla Legge precedente, fissando la data di entrata in vigore al 1 gennaio 2009, ovvero tre mesi successivi alla sua pubblicazione, avvenuta in data 1 ottobre 2008. La deroga all'ordinario termine di 7 giorni, previsto per l'entrata in vigore di tutte le Leggi, salvo che le medesime non ne stabiliscano uno diverso (così prescrive lo stesso Art. 2, numero 2 dell'attuale Legge sulle Fonti), si giustifica in ragione dell'importanza che la stessa riveste nel quadro giuridico fondamentale dello S.C.V.

6. CONCLUSIONI

La nuova Legge sulle Fonti del Diritto ha innovato innanzitutto nel superare la precedente articolazione delle Fonti in due soli tipi: la Legge del 1929 distingueva, infatti, tra Fonti principali e Fonti suppletive.

Ora, invece, come si è ampiamente illustrato, l'Art. 1, numero 1, giustappone alle due Fonti già enunciate dalla Legge del 1929, l'Ordinamento canonico, che riconosce come prima Fonte e primo criterio di riferimento interpretativo dell'Ordinamento vaticano.

Accanto alle Fonti principali e alle Fonti suppletive continua a trovare applicazione la Consuetudine, Fonte non scritta.

Grazie al riconoscimento dell'Ordinamento canonico come prima Fonte dell'Ordinamento vaticano, la Consuetudine, infatti, —essendo prevista in seno al primo come Fonte del Diritto oggettivo avente forza di Legge— trova applicazione in tutti quegli ambiti nei quali non esistono norme specifiche né nell'Ordinamento canonico, per il quale per altro

essa è Fonte immediata e generale di Diritto né nell'Ordinamento vaticano, proprio o recepito, a condizione che sia suffragata da una *opinio iuris ac necessitatis* e sia stata approvata dall'Autorità competente.

Altro aspetto innovativo è da ravvisare sia nella semplificazione e nell'ammodernamento del linguaggio utilizzato, più consono al contesto giuridico-politico attuale, sia nell'opera di raccordo attuata con riferimento a tutte quelle altre Fonti che, nel frattempo, avevano portato all'abrogazione di varie disposizioni contenute in diversi Articoli della Legge del 1929, per cui si rendeva necessario espungere dalla nuova Legge determinate materie nel frattempo disciplinate da apposite Fonti vaticane.

Quanto alle recezioni operate dalla nuova Legge, di indubbia portata innovativa è quella relativa al Codice civile italiano del 1942 (in luogo di quello del 1865 e del Codice di commercio del 1882), mentre, contrariamente a quanto faceva la Legge del 1929, attualmente non sono più previsti rinvii alla Legislazione italiana vigente al momento dell'entrata in vigore, eccezion fatta per la previsione di cui dall'Art. 12 in tema di recezione delle norme amministrative (ivi compresi i Regolamenti della Regione Lazio, della Provincia e del Comune di Roma, in tema di Polizia edilizia ed urbana e di igiene e sanità pubblica) italiane e/o derivanti da Trattati ratificati dall'Italia o da norme di esecuzione degli stessi.

Si è introdotto, inoltre, un meccanismo in base al quale l'Ordinamento giuridico vaticano si conforma all'Ordinamento internazionale, alla stessa stregua di quel che accade per l'Ordinamento giuridico italiano. Tuttavia, mentre l'Art. 10 della Costituzione italiana fa riferimento alle norme di Diritto internazionale generalmente riconosciute –cui l'Ordinamento italiano si conforma–, l'Art. 1, n. 4 della nuova Legge sulle Fonti fa riferimento non solo alle norme di Diritto internazionale generale ma anche a quelle derivanti da Trattati ed altri Accordi di cui la Santa Sede è parte.

Quanto alla procedura seguita per la revisione della Legge sulle Fonti del 1929, sembra opportuno rilevare come, di per sé, in ragione della nuova Legge fondamentale (cfr. Artt. 3 e 4) avrebbe potuto procedervi la Pontificia Commissione per lo S.C.V., essendo essa l'Organo legislativo ordinario per lo Stato.

Considerata, però, l'importanza di tale Legge, in quanto la materia delle Fonti del Diritto per dignità viene subito dopo quella che regola l'attribuzione dei poteri dello Stato e determina gli Organi incaricati di esercitarli a nome del sommo Pontefice, è sembrato meglio procedere tramite la Segreteria di Stato, analogamente a quanto si era fatto per la

elaborazione della nuova Legge fondamentale (anche se, in quel caso, la materia era ancora più importante e quasi “costituzionale”) e quindi con una speciale commissione istituita per volontà del sommo Pontefice.

Intento di questa analisi è stato quello di offrire anzitutto un sommario commento del testo della nuova Legge sulle Fonti del Diritto, cercando di non addentrarci in questioni puramente dottrinali e teoriche, anche se talvolta sono state formulate interpretazioni personali della realtà giuridica esaminata, servendoci anche dei verbali inediti della Commissione di revisione, ciò che ha permesso di seguire dal di dentro l’*iter* di elaborazione del testo, poi promulgato.

Dal quadro normativo tracciato appare evidente che sono vari i mutamenti di un certo rilievo apportati nell’assetto costituzionale vaticano lungo gli otto decenni della sua esistenza, da prima, con la Legge fondamentale del 2000 –e con quella sul governo dello Stato del 2002– nonché ora con la nuova Legge sulle Fonti del Diritto del 2008, tanto da rendersi opportuna l’emanazione di una nuova “Legge sulla cittadinanza ed il soggiorno nello S.C.V.”, al fine di completare l’armonizzazione del sistema giuridico vaticano. L’iniziativa della revisione di quest’ultima è partita dalla Presidenza del Governatorato, con Lettera del 4 dicembre 2008¹⁵¹, indirizzata al Cardinale Segretario di Stato, che a nome del sommo Pontefice ha istituito una Commissione *ad hoc* in data 10 marzo 2007¹⁵², per preparare il testo di detta Legge¹⁵³.

Confidiamo che i rilievi, le note e le osservazioni fatti nel corso del nostro studio possano promuovere ulteriori approfondimenti e nuove acquisizioni scientifiche.

151 Cfr. *Lettera del Presidente del Governatorato*, Prot. 479114 del 4 dicembre 2008.

152 Cfr. *Lettera del Segretario di Stato*, n. 102.251 del 24 marzo 2009.

153 È stato nominato Presidente della Commissione *ad hoc* Mons. Giorgio Corbellini, che era stato membro delle Commissioni di revisione della Legge fondamentale del 2000, della Legge sul governo del 2002 e della Legge sulle Fonti del 2008.