

Nicola Picardi

Alle origini della giurisdizione vaticana¹

SOMMARIO: 1. L'ordinamento giudiziario dello Stato pontificio nel XIX secolo – 2. La Questione Romana – 3. Gli avvenimenti del 1870 e la breccia di Porta Pia – 4. La cessazione dello Stato pontificio – 5. La cessazione dello Stato pontificio nel 1870 per *debellatio* – 6. La tesi della *debellatio* parziale – 7. Il problema del riparto della giurisdizione fra l'Italia e il Vaticano dal 1870 al 1929 – 8. La giurisdizione in ordine alle denunce di sottrazioni o di distruzioni di biblioteche ed oggetti d'arte ex claustrali – 9. La giurisdizione in ordine all'esecuzione dei testamenti del Cardinale Antonelli e di Pio IX – 10. La controversia Martinucci e Mons. Theodoldi, Prefetto dei Sacri Palazzi Apostolici e l'istituzione di tre Tribunali Vaticani – 11. I Patti Lateranensi e la composizione della questione romana: premessa – 12. La politica ecclesiastica dei governi liberali prefascisti: la conciliazione ufficiosa e le trattative Orlando-Cerretti – 13. Dai progetti Rocco e Santucci ai lavori preparatori dei Patti Lateranensi – 14. I Patti Lateranensi – 15. Nuovi contrasti in sede di ratifica dei Patti – 16. La composizione della questione romana e l'origine dello Stato della Città del Vaticano – 17. Dallo Stato pontificio allo Stato Vaticano – 18. Lo Stato Vaticano nel suo storico costituirsi – 19. Lo Stato Vaticano nel suo ordinamento interno: gli elementi costitutivi e la sua organizzazione – 20. Segue: l'ordinamento giuridico Vaticano e la polemica a proposito della nuova *Legge sulle fonti* – 21. Lo Stato Vaticano e la sua collocazione internazionale – 22. Lo Stato Vaticano come Stato-apparato – 23. Dalla giustizia pontificia alla giustizia vaticana – 24. Foro ecclesiastico e foro vaticano – 25. Il codice di procedura civile vaticano del 1946 – 26. Dall'ordinamento giudiziario del 1946 al nuovo ordinamento giudiziario del 1987 e la *Legge Fondamentale* del 2000 – 27. I poteri speciali del giudice vaticano: il giudice che si fa legislatore – 28. I metodi alternativi di risoluzione delle controversie: la c.d. depenalizzazione

1. L'ordinamento giudiziario dello Stato pontificio nel XIX secolo

Fino al XVIII secolo nello Stato pontificio — come, del resto, in genere negli Stati dell'*Ancien Régime* — il sistema giudiziario era caratterizzato da una molteplicità di Tribunali. A seguito delle più autorevoli critiche², all'inizio dell'Ottocento si delineò, anche nello Stato pontificio, un orientamento culturale favorevole ad una radicale riforma. Fra i personaggi e le opere, forse ingiustamente dimenticati, va ricordato il Cardinale Ercole Consalvi³, alto magistrato e poi Segretario di Stato di Pio VII.

Con il celebre *Motu proprio Quando per ammirabile* del 6 luglio 1816⁴ e quindi con il codice di procedura civile del 1817⁵, il Card. Ercole Consalvi prese ispirazione, in parte, proprio dalla legislazione napoleonica (il *Code de procédure civile* del 1806 e la legge del 20 maggio 1810 *Sur l'organisation de l'ordre judiciaire*)⁶ per semplificare e razionalizzare

¹ Il testo riproduce i primi cinque capitoli della Relazione presentata il 14 gennaio 2012 in qualità di Promotore di Giustizia per l'inaugurazione dell'Anno giudiziario dello Stato della Città del Vaticano.

² Valga, per tutte, l'opinione del Card. De Luca: «illa magna Tribunalium frequentia, quae cum singulari forte exemplo contra omnes politicae, rectaeque administrationis justitiae regulas in ista Curia habetur» G.B. De Luca, *De Iudicis in Theatrum veritatis et Justitiae*, XV, Venetis 1725, pars I, disc. XLV, 2. Si veda anche pars I, disc. III, I.

³ La letteratura sul Card. Consalvi è vasta. Da ultimo, cfr. per tutti, R. Regoli, *Ercole Consalvi. La scelta per la Chiesa*, Roma 2006.

⁴ Per il testo del *Motu proprio* cfr. *Collezione di tutte e solo leggi emanate dopo la promulgazione del Motu proprio della S. di N. S. Papa Pio VII in data 6 luglio 1816 e da emanarsi in appresso sul sistema tanto giudiziario che amministrativo*, Perugia 1816, nonché *Bullari Romani continuatio*, XIV, Romae 1849, p. 47 ss.

⁵ Esibito negli atti del Nardi segretario di Camera il dì, anno e mese suddetto (22 novembre 1817), Firenze 1818, p. 1 ss.

l'ordinamento giudiziario dello Stato pontificio.

La riforma consalviana era destinata a riscuotere, anche negli anni successivi, il plauso internazionale⁷. Sostanzialmente confermato con i *Regolamenti* civile e penale⁸ di Gregorio XVI, l'organigramma della giustizia, per le cause appartenenti al foro laicale⁹, alla fine dello Stato pontificio¹⁰, constava, oltre che dei Giudici singolari o unici¹¹ (cui di regola erano riservate, in civile, le cause di minor importanza, e, in penale, i c. d. delitti minori), dei Tribunali collegiali civili e criminali.

A Roma¹² in particolare, operavano il Tribunale dell'Uditore di Camera e quello del Governo. Il *Tribunale dell'Uditore di Camera* (detto dell'A.C., acronimo dell'espressione latina) aveva giurisdizione civile, in primo grado, fra l'altro, per le cause di valore superiore a 200 scudi o di valore indeterminato (§ 317 del *Regolamento civile gregoriano* cit.) e, in secondo grado, per le cause giudicate in prima istanza dai giudici minori (§ 318). Era anche previsto che tale Tribunale giudicasse in terza, ed ultima istanza, le cause decise con sentenze difformi (§ 319).

Il *Tribunale del governo di Roma* era anche la somma autorità di polizia, ed esercitava soprattutto la giurisdizione criminale di prima e di seconda istanza, a volte *cumulative* con altri Tribunali (§ 34 del *Regolamento penale gregoriano*, cit).

Per i gradi ulteriori, la giurisdizione civile, anche nel foro laicale, era riservata ai Grandi Tribunali della Sede Apostolica, la Sacra Rota e la Segnatura, che così cumulavano la funzione di tribunali superiori ecclesiastici e quella di tribunale statale civile. Il *Tribunale della Sacra Rota* aveva, in particolare, giurisdizione civile in secondo grado (§ 322 *Regolamento civile gregoriano*, cit.), nonché in terzo grado ed ultimo grado per le cause decise con sentenze difformi (§ 323). La Sacra Rota era anche giudice di prima ed ultima istanza,

⁶ N. Picardi, *Le code de procédure civile français de 1806 et le monopole étatique de la juridiction*, in L. Cadiet e G. Canivet (cur.), *1806-1976-2006. De la commémoration d'un code à l'autre; 200 ans de procédure civile en France*, Paris 2006, p. 87 ss. L'edizione italiana è pubblicata in "Il giusto processo civile", 2006, p. 7 ss.

⁷ Ci si riferisce al *memorandum* delle potenze europee del 1831 cfr. U. Petronio e N. Picardi, *Prefazione* al volume *Regolamento giudiziario per gli affari civili di Gregorio Papa XVI, 1834*, in N. Picardi e A. Giuliani (cur.), *Testi e documenti*, Milano 2004, p. 10.

⁸ Cfr. S. Vinciguerra (cur.), *I Regolamenti penali di Papa Gregorio XVI*, Padova 1998.

⁹ Persistevano, peraltro, anche alcuni giudici speciali, oltre il Tribunale di commercio, voluto dal Card. Consalvi (§ 294 e ss. del *Regolamento giudiziario civile gregoriano* cit.), quello della Fabbrica di S. Pietro (§ 382 e ss. del predetto *Regolamento*) e delle Sacre Congregazioni ecclesiastiche (§ 383). I giudici del foro ecclesiastico erano, invece, i Tribunali degli Ordinari, dei Metropolitani (§ 358 e ss. del predetto *Regolamento giudiziario civile*) e il Vicariato di Roma (§ 364 e ss.), nonché il Tribunale dell'Uditore di Camera (§ 369 e ss.), la Sacra Rota (§ 377 e ss.) e il Tribunale Supremo di Segnatura (§ 384 e ss.).

¹⁰ Cfr. R. Marchetti, *Notizia delle giurisdizioni che sono in vigore nello Stato pontificio*, Roma 1850, ora in parte riprodotto con il titolo *Le giurisdizioni nello Stato Pontificio* in N. Picardi e A. Giuliani (cur.), *L'ordinamento giudiziario*, I, *Documentazione storica*, ed. Maggioli, Rimini 1985, pp. 500 ss., e F. Menestrina, *Introduzione, Il processo civile nello Stato pontificio* in N. Picardi e A. Giuliani (cur.), *Regolamento giudiziario per gli affari civili di Gregorio Papa XVI*, cit., pp. 3 ss.

¹¹ Detti anche *Governatori* nei capoluoghi di circondano o distretti e *Assessori* o *Giurisdicenti* nei capoluoghi di provincia cfr. R. Marchetti, *Le giurisdizioni nello Stato Pontificio*, cit., pp. 505 e 537.

¹² Erano, però, anche istituiti due Tribunali Collegiali di Appello, rispettivamente a Bologna e a Macerata (§ 358 e ss. del predetto *Regolamento giudiziario civile*), per le cause diverse da quelle di Roma e della sua comarca (R. Marchetti, *Le giurisdizioni nello Stato Pontificio*, cit., pp. 510 ss.). In caso di sentenze difformi in primo e secondo grado era esperibile il ricorso alla Sacra Rota, quale Tribunale di terza ed ultima istanza (§ 323 n. 2 *Regolamento giudiziario civile gregoriano* cit.).

qualora vi fosse il consenso da ambo le parti o una *specialis commissio* da parte del Papa¹³, nonché in caso di «restituzione in intero» dai giudici e tribunali di Roma e delle province (§ 324 del *Regolamento civile* cit.).

Il *Tribunale Supremo della Segnatura* era chiamato, fra l'altro, a risolvere i conflitti di competenza fra i diversi giudici pontifici (§ 338 n. 2 del *Regolamento civile* cit.); ad annullare (*circoscrivere*) le sentenze viziate da errori di procedura (§ 338 n. 1) (c.d. *nullitates ex tribus*), rinviando al giudice inferiore per la nuova decisione in merito, e a deliberare sulle domande di revisione straordinaria, ossia della «restituzione in intero» (§ 338 n. 5 e 273). Il Tribunale Supremo della Segnatura era, inoltre, competente a decidere, fra l'altro, sulla avocazione delle cause (art. 338 n. 3) e sulla ricusazione dei giudici (art. 338 n. 4).

La giurisdizione penale, in sede di impugnazione, era, invece, riservata ai tribunali di appello di Bologna e di Macerata e al Tribunale Supremo della Sacra Consulta in Roma, che giudicava sia come tribunale di appello che come Tribunale di revisione¹⁴.

2. La questione romana

Questione romana è un'espressione che, in una dimensione storica, ha assunto significati diversi¹⁵. Prima della breccia di Porta Pia, la usavano coloro che, per realizzare l'unità d'Italia, propugnavano la cessazione dello Stato pontificio; non la usavano, invece, i cattolici per i quali la questione romana non esisteva: lo Stato pontificio durava da secoli ed era legittimamente presente in Italia. Dopo il 1870, la questione romana, per coloro che erano al potere, diventava un residuo del passato da liquidare in qualche modo; per i cattolici, era motivo di lacerazione profonda fra la fedeltà al Papa e la fedeltà al nuovo Stato.

Chiara era la tesi del Conte di Cavour¹⁶ per risolvere la questione romana nell'ottica

¹³ F. Menestrina, *Introduzione*, cit., p. 18.

¹⁴ R. Marchetti, *Le giurisdizioni nello Stato Pontificio*, cit., pp. 538-539.

¹⁵ Cfr., da ultimo, P. Scoppola, *La democrazia dei cristiani. Il cattolicesimo politico nell'Italia unita*. Intervista a cura di G. Tognon, Roma-Bari 2006, p. 51 e, più ampiamente, già dello stesso A., *Chiesa e Stato nella storia d'Italia, Storia documentaria dall'Unità alla Repubblica*, Bari 1967. Sempre sulla Questione romana, in particolare, cfr. V. Del Giudice, *La Questione romana e i rapporti fra lo Stato e Chiesa fino alla Conciliazione*, Roma, 1947; A.C. Jemolo, *Chiesa e Stato in Italia dalla unificazione a Giovanni XXIII* (1950), Torino 1965, p. 27 ss. e L. Salvatorelli, *Roma e la Questione romana nella politica europea del XIX secolo*, in *Il risorgimento e l'Europa*, Atti Convegno dell'Accademia Nazionale dei Lincei 1961, Roma 1964, pp.39 ss.

¹⁶ Cfr., soprattutto, i suoi celebri discorsi parlamentari del 25-27 marzo 1861 per Roma Capitale, pronunciati poco prima di morire (6 giugno 1861), nonché le trattative svolte, a Roma, dal Padre C. Passaglia e da O. Pantaleoni, e, a Parigi, da O. Vimercati, con le quali Cavour intendeva porre le basi per la soluzione del problema dei rapporti fra Stato e Chiesa. In tema cfr., per tutti, A. Piola, *La Questione romana nella storia e nel diritto. Da Cavour al Trattato del Laterano*, (1931) rist., Milano 1969 e, da ultimo, G. Sale, *L'unità d'Italia e la Santa Sede*, Foligno 2010, pp. 57 ss e 69 ss. Quanto alle fonti, cfr. i *Discorsi parlamentari* di Camillo di Cavour, 11 vv., Torino 1863-1872. Vi è anche una nuova edizione dei *Discorsi*, a cura di A. Omodeo e C. Russo, Firenze 1932 ss. Sulla morte e l'amministrazione dei Sacramenti al Conte di Cavour cfr. i documenti raccolti da Padre Pietro Pirri S.J., in *Pio IX e Vittorio Emanuele II dal loro carteggio privato*, II, *La Questione Romana 1856-1864*, II, I documenti, (*Miscellanea Historiae Pontificae*, XVII) Roma 1951, app. II, pp. 263-280. Quanto alla lettera di ritrattazione del sacerdote Carlo Passaglia che per conto di Cavour aveva, come si è detto, condotto la trattativa a Roma, cfr. ancora P.P. Pirri, in *Pio IX e Vittorio Emanuele II dal loro carteggio privato*, III, *La Questione Romana 1864-1870*, II, I documenti, (*Miscellanea* citata, XXV), Roma 1961, doc. 182 ss., pp. 406-411. Sul fascicolo di questi ultimi documenti Pio IX ebbe a scrivere «P. Passaglia ha cercato di ingannare senza accorgersi che recitando da ipocrita ha ingannato ed inganna se stesso» (ivi, p. 407 nota).

dello Stato. La realizzazione del programma «Roma capitale d'Italia»¹⁷ era subordinata a due condizioni: il consenso di Napoleone III e la garanzia a Pio IX di piena libertà ed indipendenza. Ma la realizzazione di questo programma doveva subito apparire, ai successori di Cavour, di ben difficile realizzazione. Da un lato, Napoleone III aveva finito per erigersi a garante della sovranità e dei diritti del Papa¹⁸ e, a tale scopo, manteneva di stanza nel Lazio un contingente militare. Anzi, con la *Convenzione di settembre del 1864* aveva ottenuto dal governo italiano l'impegno a non attaccare il territorio pontificio e ad impedire che altri lo facesse, nonché a trasferire la capitale da Torino ad altra città. La Francia, da parte sua, si impegnava a ritirare, gradualmente, le sue truppe, previa organizzazione di un esercito pontificio, anche con volontari stranieri¹⁹. Dall'altro, sul piano interno, il solco tra Italia e Stato pontificio si andò approfondendo. Basti pensare ai provvedimenti di liquidazione dell'asse ecclesiastico nel tentativo (che ebbe scarsi risultati) di risanare le finanze dello Stato²⁰.

3. Gli avvenimenti del 1870 e la breccia di Porta Pia

Nel 1870 si verificarono, peraltro, avvenimenti imprevisti ed imprevedibili, che cambiarono il corso della storia. Il 19 luglio 1870, Napoleone III dichiarò guerra alla Prussia a causa della candidatura di un principe prussiano al trono di Spagna. Il 22 luglio Pio IX, «quale sovrano che per la piccolezza del suo territorio non può destare gelosie, ma che per la sua grande rappresentanza religiosa e morale può ben meritare di essere ascoltato»²¹ offrì la propria mediazione al fine di ricercare una soluzione pacifica del conflitto. L'offerta di mediazione venne respinta²². Nell'agosto Napoleone III, per esigenze militari, richiamò la guarnigione francese di stanza nel Lazio. Il 1° settembre

¹⁷ Sui diversi aspetti del problema cfr., da ultimo, V. Vidotto (a cura di), *Roma capitale*, Roma-Bari 2002 e, in questo volume, fra gli altri, in particolare, lo studio di A. Ricciardi, *La vita religiosa*, pp. 269 ss. Sul mito di Roma nel 1800 si veda, del resto, già P. Treves, *L'idea di Roma e la cultura italiana del XIX secolo*, Milano-Napoli 1962.

¹⁸ I. Maurain, *La politique ecclésiastique du Second Empire de 1852 à 1869*, Paris 1930 e G. Sale, *L'unità d'Italia e la Santa Sede*, cit., pp. 62 ss. In tema, di particolare interesse è il carteggio fra Napoleone III e Pio IX raccolto sempre dai P. Pirri nei due volumi sopra citati: quanto al volume XVII della *Miscellanea* dedicato alla Questione romana dal 1856 al 1864 cfr., soprattutto doc. 1-10 e 37 ss., pp. 1-20, nonché 146 ss.; maggiore interesse ai nostri fini presenta il vol. XXV della *Miscellanea*, dedicato al periodo 1864-1870 cfr. specialmente le pp. 155-170.

¹⁹ A.C. Jemolo, *Chiesa e Stato in Italia*, cit., pp. 28 e 29 e P. Pirri, *Pio IX e Vittorio Emanuele II* cit., XXIV, I Testo, Roma 1961, pp. 1 ss. La Convenzione di Parigi del 1864 è ora riprodotta in N. Picardi, *Lo Stato Vaticano e la sua giustizia*, Bari 2009, all. 1, pp. 131-132.

²⁰ Cfr. D. Leg. 7 luglio 1866 n. 3036 *Sulla soppressione delle corporazioni religiose in tutto il regno* e Legge 15 agosto 1867 n. 3848 *Sulla soppressione di enti ecclesiastici secolari in tutto il regno e sulla liquidazione dell'asse ecclesiastico*. Cfr., in tema, G. D'Amelio, *Stato e Chiesa. La legislazione ecclesiastica fino al 1867*, Milano 1961, pp. 376 ss.

²¹ Cfr. le due lettere di Pio IX del 22 luglio, rispettivamente, a Guglielmo I re di Prussia e a Napoleone III, imperatore dei Francesi, in P. Pirri, nella citata *Pio IX e Vittorio Emanuele II*, XXV, doc. 91 e 93, pp. 231-233. Una selezione della corrispondenza qui ricordata è anche riprodotta in N. Picardi, *Lo Stato Vaticano e la sua giustizia*, cit., pp. 133 ss.

²² Napoleone III dichiarò che «des événements qui se sont précipités m'empêchent d'accepter son offre de médiations» (Napoleone III a Pio IX, St. Cloud 27 luglio 1870 in Pirri, *Pio IX e Vittorio Emanuele II*, cit., doc. 94, p. 233), mentre Guglielmo I si trincerava dietro il fatto che non era stata la Prussia a dichiarare la guerra: «n'avons désiré ou provoqué la guerre!» (Guglielmo I a Pio IX, Berlino 30 luglio 1870, in P. Pirri, *Pio IX e Vittorio Emanuele II*, doc. 92, pp. 231-232).

l'esercito francese fu praticamente annientato a Sedan e lo stesso Napoleone III venne fatto prigioniero. Il 4 settembre a Parigi fu proclamata la Repubblica.

Inaspettatamente, si era così realizzata la prima delle condizioni previste da Cavour per attuare il programma di Roma capitale. Il governo italiano ritenne giunto il momento di agire. Due giorni dopo, il 6 settembre, denunciò la convenzione di settembre del 1864. L'8 settembre Vittorio Emanuele II scrisse una lettera a Pio IX in cui manifestò l'«indeclinabile necessità» di occupare Roma²³. Alla lettera venne allegato un articolato, redatto su Carta della Presidenza del Consiglio dei ministri, che costituisce un progetto di *modus vivendi* che anticipa, in qualche modo, il contenuto della Legge delle guarentigie. La lettera venne portata a Roma dal Conte Ponza di San Martino che, il 9 settembre, ebbe un colloquio preliminare con il Cardinale Antonelli, Segretario di Stato. Di tale colloquio ci resta una Relazione, o meglio un processo verbale della discussione²⁴, da cui risulta che il Segretario di Stato riteneva che le garanzie offerte non fossero effettive, in quanto esposte a possibili mutamenti a seguito del variare delle maggioranze parlamentari²⁵. Il 10 settembre il Conte consegnò la lettera a Pio IX, il quale, il giorno successivo, rispose a Vittorio Emanuele, dichiarando che non poteva «ammettere certe richieste, né conformarsi a certi principi contenuti nella Sua lettera» e, così, concluse: «invoco Dio e rimetto nelle sue mani la mia causa, che è tutta sua»²⁶. Riuscito vano il tentativo di Vittorio Emanuele, il Generale Raffaele Cadorna varcò il confine ed il 18 settembre giunse alle porte di Roma. Il 19 settembre Pio IX scrisse al Generale Hermann Kanzler, comandante delle truppe pontificie, ringraziando preliminarmente «Lei, Sig. Generale, e tutta la Truppa Nostra della generosa condotta finora tenuta ... e della volontà di consacrarsi interamente alla difesa di questa Metropoli». Quanto alla durata della difesa, Pio IX precisò: «sono in dovere di ordinare che questa debba unicamente consistere in una protesta atta a costatare la violenza e nulla più... non si dica mai che il Vicario di S.C., quantunque ingiustamente assalito, abbia ad acconsentire ad un grande spargimento di sangue»²⁷.

Il 20 settembre, aperta la breccia presso Porta Pia, l'esercito italiano *manu militari*

²³ Vittorio Emanuele II a Pio IX, Firenze 8 settembre 1870, in P. Pirri, *Pio IX e Vittorio Emanuele II*, cit., doc. 113, pp. 269-272. Sui rapporti fra Vittorio Emanuele II e Pio IX cfr. Paolo Dalla Torre, *Pio IX e Vittorio Emanuele II*, in Aa.Vv. *Pio IX cent'anni dopo. Atti e testimonianze delle manifestazioni celebrative*, Città del Vaticano 1978, riedito con Presentazione di Giuseppe Dalla Torre *junior*, in volumetto autonomo, Roma 2011.

²⁴ Relazione del Card. Antonelli dell'incontro col Conte Ponza di San Martino del 9 settembre 1870, in P. Pirri, *Pio IX e Vittorio Emanuele II*, cit., doc. 115, pp. 274-277. Si tratta di una trascrizione del dialogo fra il Segretario di Stato e l'emissario del re, che venne redatto, la sera stessa, dal futuro Cardinale Franchi, all'epoca funzionario della Corte Pontificia. La relazione, da ultimo, è riprodotta anche in N. Picardi, *Lo Stato Vaticano e la sua giustizia*, cit., pp. 138, all. 5.

²⁵ Il Cardinale Antonelli, pose, fra l'altro, questa domanda: «mi permetta Signor Conte ... può Ella garantire che il Parlamento o qualunque Ministero avesse a succedere all'attuale, sanzioneranno, e conserveranno integra una Convenzione, che in ipotesi oggi concludessimo?». Conte rispose: «Ma io lo spero, ed il buon senso degli Italiani me ne da fiducia». Si veda anche una Relazione del Sen. Ponza, tratta dall'archivio Da Passano in La Spezia, riportata in appendice al volume di G. Sale, *L'Unità d'Italia e la Santa Sede*, cit., pp. 171 ss.

²⁶ Pio IX al Re Vittorio Emanuele II, settembre 1870, in P. Pirri, *Pio IX e Vittorio Emanuele II*, doc. 114, p. 273.

²⁷ Pio IX al Generale Kanzler, Pro-Ministro delle Armi, 19 settembre 1870, *ivi*, doc. 117, pp. 281-282. In tema cfr. anche P. Dalla Torre, *Materiali per una storia dell'esercito pontificio*, in "Rassegna storica del Risorgimento" 1941, fasc. 1.

occupò la città²⁸.

4. La cessazione dello Stato pontificio

Questa è la storia degli avvenimenti.

Non meno interessanti ne sono le conseguenze giuridiche. Il 20 settembre 1870 lo Stato pontificio cessò a seguito dell'occupazione da parte dello Stato italiano e, quindi, il Romano Pontefice finì col perdere la sovranità sul suo territorio. Il riconoscimento al Papa degli «onori sovrani» da parte della Legge delle guarentigie (legge 13 maggio 1871 n. 214)²⁹ attiene al rito e non ha nulla a che vedere con quel *potere su un territorio* che chiamiamo *sovrano* e che, da Bodin in poi, viene caratterizzato per essere supremo e originario, perpetuo e incondizionato, uno e indivisibile, imprescrittibile ed illimitato³⁰. Venuta meno la sovranità territoriale del Papa, Pio IX, consultati i cardinali residenti, decise di restare a Roma, ma si considerò «costituito sotto dominazione ostile» e si rinchiuso in Vaticano, ritenendo che ogni altro atteggiamento avrebbe potuto essere interpretato come adesione allo stato di fatto, facendolo apparire, agli occhi del mondo cattolico, quasi un suddito del governo italiano. Anzi, dal 1874 invitò i cattolici italiani a non partecipare alla vita politica. È la nota vicenda del *non expedit*³¹. Tale formula, come è noto, sta a significare «non conviene», ma venne interpretata dalla Penitenzieria Apostolica come *non licet* e, quindi, rappresentò il divieto per i cattolici di partecipare alle elezioni politiche e, ancora più, di accettare cariche di deputato o senatore, per non dare implicito riconoscimento alla legittimità del governo italiano. Tale divieto, successivamente, venne tacitamente sospeso da Pio X in occasione delle elezioni politiche del 1904, per favorire la vittoria dei liberali moderati contro i socialisti, e cadde formalmente solo nel 1919, con la nascita del partito popolare di don Sturzo.

5. La cessazione dello Stato pontificio nel 1870 per *debellatio*

Come si è detto, il 20 settembre 1870, l'Italia *manu militari* occupò la città di Roma e lo Stato pontificio cessò per *debellatio*³².

L'estinzione di uno Stato — secondo il diritto pubblico e quello internazionale — comporta la cessazione dei suoi diritti fondamentali, cioè dei diritti indispensabili affinché esso possa esistere giuridicamente ed avere i suoi caratteri distintivi come Stato. Ciò non poteva non avvenire, in linea di massima, anche a seguito dell'estinzione dello Stato pontificio, che comportò anche — per quel che rileva nella presente sede — il venir meno del relativo *jus iurisdictionis*.

Nell'età moderna la giurisdizione è stata concepita come emanazione della sovranità ed

²⁸ Cfr., per tutti, P. Dalla Torre, *La difesa di Roma nel 1870. Una resistenza contrastata fra il mito e la storia* in "Pio IX-Studi e ricerche sulla vita della chiesa dal 1700 ad oggi", VII (1978), pp. 494 ss. e 524 ss. Il verbale della capitolazione è trascritto in A. Dejacco, *Antistoria di Roma capitale*, cit., pp. 710-711.

²⁹ Cfr., per tutti, F. Ruffini, *La Questione romana e l'era presente. Il cinquantenario della Legge delle guarentigie*, in "Nuova Antologia", 1921, CCXII (296), pp. 193-206 e, successivamente, in *Scritti giuridici minori* dello stesso A., I, Milano 1936, pp. 273 ss.

³⁰ Cfr., da ultimo, N. Picardi, *La giurisdizione all'alba del terzo millennio*, Milano 2007, pp. 93 ss. e spec. p. 96.

³¹ C. Marongiu Bonaiuti, *Non expedit. Storia di una politica (1886-1919)*, Milano 1971, pp. 20 ss.

³² Da ultimi, cfr., per tutti, N. Picardi, *Lo Stato Vaticano e la sua giustizia*, Bari 2009, pp. 21 ss e G. Sale, *L'Unità d'Italia e la Santa Sede*, cit., pp. 91 ss.

una delle funzioni fondamentali dello Stato³³. Lo Stato pontificio con le riforme del Cardinal Consalvi³⁴, già all'inizio del XIX secolo, aveva abolito le giurisdizioni baronali, rivendicando a sé il monopolio della giurisdizione. Anche a Roma sovranità e giurisdizione risiedevano, pertanto, esclusivamente nello Stato.

In pratica, i tribunali pontifici amministrarono la giustizia a Roma fino al 1870 e non potevano non cessare le loro funzioni con l'estinzione dello Stato.

In effetti, con Regio Decreto 21 ottobre 1870 venne stabilito che i processi si sarebbero svolti provvisoriamente applicando i Regolamenti civile e criminale di Gregorio XVI, ma, già con il R.D. 27 novembre 1870, vennero mutuati i cinque codici e le leggi sull'ordinamento giudiziario del Regno d'Italia³⁵.

Ne consegue che, secondo l'opinione dominante³⁶, il Papa, nel 1870, aveva perduto la sovranità territoriale e, a seguito della *debellatio*, era cessato anche il sistema giudiziario dello Stato pontificio.

6. La tesi della *debellatio* parziale

Lo Stato italiano, al fine di evitare che l'annessione di Roma fosse interpretata — in Italia e fuori d'Italia — come segnale di una Chiesa asservita allo Stato, con la già ricordata Legge delle garantigie, all'art. 3, comma 1, aveva concesso al Papa «gli onori sovrani» e, all'art. 5, il «godimento» dei palazzi apostolici del Vaticano, del Laterano e della Villa di Castel Gandolfo. La predetta legge non riconosceva, poi, esplicitamente alla Santa Sede il diritto di legazione attiva e passiva, ma l'art. 12 stabiliva che «gli inviati dei governi esteri» godevano nel regno delle prerogative ed immunità che spettano, secondo il diritto internazionale, agli agenti diplomatici. In sostanza, al Papa veniva riconosciuta una qualche forma di sovranità.

Secondo l'orientamento dei c.d. «Vaticanisti»³⁷, al Papa andava, pertanto, riconosciuta una *sovranità effettiva, anche se di carattere eccezionale*. Essi partivano dal presupposto che l'esercito italiano il 20 settembre 1870 aveva occupato Roma, ma non la Città Leonina. Solo successivamente il Papa, a seguito di alcune provocazioni ed incidenti che si verificarono nei borghi, aveva chiesto di estendere l'occupazione anche alla Città Leonina, occupazione che diventò definitiva solo con il plebiscito del 2 ottobre 1870³⁸. I Vaticanisti ne deducevano che, poiché l'occupazione di Roma non sarebbe stata totale (c.d. *debellatio parziale*), persisteva una *piena sovranità del Papa*, quale prosecuzione della sovranità di cui Egli era investito nello Stato pontificio prima dell'annessione all'Italia, con la differenza che ormai tale sovranità ed i diritti ad essa conseguenti erano limitati all'ultimo lembo

³³ N. Picardi, *La giurisdizione all'alba del terzo millennio*, cit., pp. 81 ss., spec. p. 103 ss., nonché pp. 105 ss.

³⁴ U. Petronio e N. Picardi, *Prefazione al Regolamento giudiziario per gli affari di Gregorio Papa XVI*, 1834, cit., pp. XIV ss.

³⁵ Cfr. V. La Mantia, *Storia della legislazione italiana*, I, *Roma e Stato romano*, Torino 1884, pp. 658-660.

³⁶ Cfr., per tutti, F. Scaduto, *Santa Sede*, in *Il Digesto Italiano*, XXI/1, Torino 1891, pp. 454 ss. e 560 ss. e F. Ruffini, *La Questione romana e l'era presente. Il cinquantenario della legge delle garantigie*, cit., pp. 193-206 e, successivamente, in *Scritti giuridici minori* dello stesso A., I, Milano 1936, pp. 273 ss.

³⁷ Tesi che venne riproposta anche successivamente cfr., per tutti, A. D'Avak, *La qualifica giuridica della S. Sede nella stipulazione del Trattato Lateranense*, in «Rivista di diritto internazionale», 1935, pp. 83 ss., nonché G. Ballardore Pallieri, *Il diritto internazionale ecclesiastico*, in P. Fedozzi e Santi Romano, *Trattato di diritto internazionale*, XII, Padova 1940, p. 20 ss.

³⁸ Cfr. F. Scaduto, *Santa Sede*, cit., pp. 512 e nota 2, nonché R. Cadorna, *La liberazione di Roma nel 1870 ed il plebiscito*, Torino 1898.

dell'antico Stato, rappresentato dal solo palazzo vaticano e relativi giardini.

7. Il problema del riparto della giurisdizione fra l'Italia ed il Vaticano dal 1870 al 1929

Le tesi della *debellatio* e della *debellatio parziale* sono state ben presenti nella giurisprudenza dell'epoca, finendo anche per determinare conflitti di giurisdizione fra le "due Rome"³⁹: la Roma del Re e la Roma del Papa; i giudici del Re e i giudici del Papa.

La ricerca degli orientamenti giurisprudenziali alla fine del XIX secolo e l'inizio del XX secolo è, però, appena iniziata.

Siamo pienamente coscienti che l'attuale raccolta di dati è piena di lacune, di scelte non felici, di erronee valutazioni. I fatti rilevanti sono tanti, lo scavo è solo agli inizi. Preghiamo, perciò, di considerare la successiva nostra esposizione non come una indagine, ma soltanto come un primo saggio preliminare per cercare di scindere le vicende giudiziarie che qui interessano a seconda che i parametri per la determinazione della giurisdizione indichino Roma, ovvero il Vaticano.

8. La giurisdizione in ordine alle denunce di sottrazioni o di distruzioni di biblioteche ed oggetti d'arte ex-claustrali

Occupata Roma, il Regno d'Italia, da un lato, si trovò in presenza di un numero considerevole di corporazioni religiose esistenti nell'Urbe⁴⁰, dall'altro, dovette affrontare il problema di insediare nuovi uffici, a seguito del trasferimento della capitale⁴¹. Proseguendo, quindi, la sua politica «eversiva» dell'asse ecclesiastico⁴², per l'istallazione degli uffici della nuova amministrazione statale, il governo utilizzò, in larga misura, le proprietà immobiliari delle corporazioni religiose romane, che la *Commissione tecnica per l'insediamento della capitale* definì «metamorfismo ecclesiastico»⁴³.

Le corporazioni religiose romane erano, peraltro, anche dotate di beni mobili di valore artistico, che rappresentavano, anzi, una parte rilevante del patrimonio artistico italiano. Si pose, quindi, il problema di conservare e tutelare questi oggetti preziosi. In un'epoca segnata da profonde lacerazioni ideologiche non potevano mancare denunce di sottrazioni o distruzione di oggetti d'arte e di biblioteche⁴⁴, con il conseguente intervento, soprattutto⁴⁵, della giurisdizione penale.

³⁹ Per usare l'espressione di G. Spadolini, *Le due Rome. Chiesa e Stato fra '800 e '900*, Firenze 1975.

⁴⁰ Cfr. la Tavola I in P. Picardi, *Il patrimonio artistico romano delle corporazioni religiose soppresse. Protagonisti e comprimari (1870-1885)*, Roma 2008, pp. 16-19.

⁴¹ C.M. Fiorentino, *Chiese e Stato a Roma negli anni della destra storica 1870-1876. Il trasferimento della capitale e la soppressione delle Corporazioni religiose*, Roma 1996.

⁴² Cfr. Il R.D. 7 luglio 1866 n. 3036, *sulla soppressione delle corporazioni religiose in tutto il regno*, ed il R.D. 15 agosto 1867 n. 3848, *soppressione di enti ecclesiastici secolari in tutto il regno e liquidazione dell'asse ecclesiastico*, da ultimo, riprodotti nell'appendice II al volume di P. Picardi, *Il patrimonio artistico romano delle corporazioni religiose soppresse*, cit., pp. 275 ss. e 277ss.

⁴³ P. Picardi, *Il patrimonio artistico romano*, cit., p. 11.

⁴⁴ Emblematica resta quanto pubblicato in "Fanfulla" del 13 luglio 1972, anno III, n. 190 (riprodotto in P. Picardi, *Il patrimonio artistico romano*, cit., App. I n. 50, pp. 256 ss., v. anche pp. 86-87), quotidiano il quale denunciava che i Gesuiti avevano organizzato a Monaco un «seminario succursale del loro collegio del Gesù» in cui accogliere oggetti preziosi «che partono in franchigia coll'arme pontificia all'ombra delle garantigie».

⁴⁵ Su richiesta del Ministro di Grazia e Giustizia e dei Culti, Giovanni De Falco, si pronunciò anche il

La giurisdizione penale, all'epoca, seguiva la regola del *forum commissi delicti*, sia secondo l'ordinamento pontificio⁴⁶ sia secondo l'ordinamento italiano⁴⁷. Nei casi qui in esame, il *locus commissi delicti* era indubbiamente la città di Roma: la Roma del Re. Non venne, pertanto, sollevato alcun dubbio che la giurisdizione penale spettasse ai giudici italiani, anche se coinvolti fossero persone o enti ecclesiastici.

Giova ricordare, in proposito, la vicenda del sacrestano di Sant'Andrea al Quirinale che aveva murato, sotto la pavimentazione del Collegio romano, alcuni codici ed un blocco di lapislazzuli. Il sacrestano venne giudicato dal Tribunale correzionale di Roma⁴⁸ che, peraltro, lo assolse in base al principio *nullum crimen sine lege*. In effetti, i giudici accertarono che il trafugamento dei predetti beni artistici avvenne dopo il 20 settembre 1870, ma prima della presa di possesso del Collegio romano da parte del Governo italiano⁴⁹.

Analoga fu la successiva vicenda dei Padri Filippini che vennero tratti a giudizio per aver sottratto quadri del Reni, o della di lui scuola, della scuola di Salvator Rosa o del Moratti, nonché altre suppellettili. Anche in questo caso il Tribunale correzionale di Roma, accertata l'inesistenza del reato, assolse i Padri per non luogo a procedere⁵⁰.

9. La giurisdizione in ordine all'esecuzione dei testamenti del Cardinale Antonelli e di Pio IX

Non meno emblematiche restano altre vicende giudiziarie.

Nel 1876, venne chiamato alla Casa del Padre il Segretario di Stato, Cardinale Giacomo Antonelli. Successivamente, nel 1878, scomparve anche Sua Santità Pio IX. In entrambi i casi, nei rispettivi testamenti, vennero nominati esecutori testamentari tre Cardinali. Le disposizioni ereditarie diedero, peraltro, origine a diverse controversie, soprattutto in ordine al pagamento di crediti o al riconoscimento di legati. Si pose, così, il problema di individuare la giurisdizione competente a risolvere tali controversie.

Sia l'ordinamento pontificio⁵¹, che quello italiano⁵², attribuivano la competenza al Tribunale dell'ultimo domicilio del defunto. I tre cardinali che erano stati nominati esecutori testamentari di Pio IX, essi per primi, proposero le loro istanze alla magistratura italiana⁵³.

Le predette controversie vennero così giudicate dai Tribunali italiani, senza che alcuno avesse eccepito che l'ultimo domicilio dei due illustri trapassati fosse non Roma, ma il

Consiglio di Stato, in sede consultiva. Si veda, in particolare, il parere del 2 agosto 1872 che, per impedire qualunque distrazione e sottrazione di beni artistici claustrali, conferì al Governo *l'alta vigilanza*, anche in immobili non soggetti ad esproprio. Cfr. P. Picardi, *Il patrimonio artistico romano*, cit., pp. 87-88.

⁴⁶ *Regolamento organico e di procedura criminale* di Gregorio XVI del 1831, § 61.

⁴⁷ Codice sardo piemontese o albertino del 1847.

⁴⁸ Tribunale correzionale di Roma 11 giugno 1878 cfr. P. Picardi, *Il patrimonio artistico romano*, cit., p. 192 ed ivi ulteriori riferimenti.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ Tribunale correzionale di Roma 11 ottobre 1881, cfr. C.M. Fiorentino, *Chiese e Stato a Roma*, cit., p. 551 nota 46 ed ivi ulteriori riferimenti.

⁵¹ Cfr. § 430 e § 431 del *Regolamento giudiziario per gli affari civili* di Gregorio XVI.

⁵² Cfr. art. 923 del *Codice civile* e art. 94, n. 1, del *Codice di procedura civile*, allora vigenti.

⁵³ Cfr. E. Soderini, *La sovranità del Papa presa ad esame in occasione della vertenza Theodoldi-Martinucci*, in "Rassegna italiana", 1882, pp. 34-36, § IX dell'estratto.

Vaticano, il quale, come tale, godeva se non altro del regime di extraterritorialità, ai sensi degli artt. 7 e 8 della Legge delle guarentigie.

10. La controversia Martinucci c. Mons. Theodoldi, Prefetto dei Sacri Palazzi Apostolici, e l'istituzione di tre Tribunali Vaticani

Il problema della giurisdizione venne, invece, sollevato espressamente nella controversia Martinucci c. Mons. Theodoldi⁵⁴, nella sua qualità di Prefetto dei Palazzi Apostolici. Il cav. Vincenzo Martinucci, sotto Floriere⁵⁵ al quale erano state conferite anche le funzioni di architetto nei palazzi apostolici, con «sovran» deliberazione del 1879 venne esonerato dal suo ufficio. Ne nacque una lunga controversia che sfociò in un conflitto di giurisdizioni. Da un lato, il Martinucci, con atto del 6 luglio 1882, citò, avanti al Tribunale civile e correzionale di Roma, Mons. Theodoldi, chiedendo il pagamento per le opere che assumeva di aver eseguito, al di fuori del suo ufficio. Dall'altro, Leone XIII, con *motu proprio* del 25 maggio 1882, istituì due Tribunali, di prima e di seconda istanza, ai quali attribuì le cognizioni delle controversie relative all'amministrazione dei beni e delle rendite della Santa Sede, nonché un tribunale di terza istanza, composto dall'insieme dei membri dei due primi. Si cominciò così a parlare, per la prima volta, di *Tribunali Vaticani*⁵⁶.

Avanti al Tribunale civile di Roma, Mons. Theodoldi si limitò a sollevare l'eccezione di difetto di competenza giurisdizionale, sostenendo che il Papa, ed i suoi ministri, «non possono essere giudicati da tribunali *ab extra* per fatti ed atti intervenuti nello stesso Vaticano». Il tribunale, con sentenza 16 agosto 1882, rigettò, però, l'eccezione, ma poi, nel merito, respinse la domanda del Martinucci. La Corte d'Appello, con sentenza 9 novembre 1882⁵⁷, confermò, in ogni sua parte, la decisione del tribunale⁵⁸.

La verità è che la Legge delle guarentigie — almeno secondo l'orientamento prevalente⁵⁹ — non aveva riconosciuto (o attribuito) al Papa alcuna sovranità territoriale e, a maggior ragione, non gli aveva conferito il potere di istituire tribunali e di esercitare (o delegare) il potere giurisdizionale. I tempi non erano ancora maturi. Siamo soltanto alla preistoria dei Tribunali Vaticani.

11. Patti Lateranensi e la composizione della Questione romana: premessa

Dovremo attendere il 1929, e l'ascesa al potere del fascismo, per giungere alla

⁵⁴ Oltre al citato scritto del Soderini, cfr. G.F. Gabba, *Nota alla sentenza del 9 novembre 1882 della Corte d'appello di Roma nella causa Theodoldi-Martinucci ossia dei tribunali Vaticani*, in "Foro italiano", 1883, I, pp. 664 ss.; R. Bonghi, *I tribunali Vaticani*, in "La Nuova Antologia", 1883, pp. 94 ss.; V.E. Orlando, *I tribunali Vaticani*, in "Circolo giuridico Sampolo", XIV, 2^a serie, IV, 1883, pp. 247 ss. e L. Miraglia, *I tribunali Vaticani e la legge delle guarentigie. Nota critica letta all'Accademia reale di scienze morali e politiche*, Napoli 1884 (estratto).

⁵⁵ Il Floriere era un ufficiale palatino preposto alla Floreria dei Palazzi Apostolici.

⁵⁶ Da parte di autorevoli personalità, quali Ruggiero Bonghi, Vittorio Emanuele Orlando e Luigi Miraglia. Il Soderini, *La sovranità del Papa presa ad esame in occasione della vertenza Theodoldi-Martinucci*, p. 20 (§ IV) aggiunge che, in caso di reati commessi da una guardia palatina, era sempre esistito in Vaticano un tribunale presieduto da Mons. maggiordomo e richiama, in proposito, i regolamenti della Guardia Nobile, della Guardia Palatina e della Gendarmeria.

⁵⁷ Pubblicata in "Foro italiano", 1883, I, col. 664 ss.

⁵⁸ In tema, v., soprattutto, F. Scaduto, *Santa Sede*, cit., p. 562.

⁵⁹ Cfr. i relativi riferimenti in F. Scaduto, *Santa Sede*, cit., spec. p. 563.

composizione della Questione romana. Nell'economia di questo lavoro non potremo che limitarci ad abbozzare i due orientamenti storiografici⁶⁰ che si sono andati delineando in proposito.

Il primo va sotto l'etichetta di «concezione parentetica» del regime fascista. Il fascismo viene considerato come un momento di rottura: è il mito della rivoluzione, determinata dalla marcia su Roma. Il fascismo è concepito, quindi, come un ordinamento autonomo, che non ha precedenti e non ha conseguenze immediate nella storia politico-giuridica italiana. Ne consegue che l'avvento del fascismo avrebbe prodotto l'abbandono delle posizioni ideali del liberalismo postrisorgimentale, una frattura nella politica ecclesiastica dello Stato italiano unitario. Si sarebbe così pervenuti alla composizione della questione romana, operando quasi una «riconfessionalizzazione» dello Stato o, comunque, una sua «vaticanizzazione».

Un diverso indirizzo parte, invece, dal presupposto secondo cui l'Italia liberale non fu mai violentemente anticlericale, come in Francia e, in alcuni periodi, in Spagna. L'anticlericalismo italiano ha la sua origine nel fallimento delle aspirazioni neoguelfe condivise, per un certo tratto, dalle élites liberali. Era un «anticlericalismo — è stato sostenuto⁶¹ — che aveva tuttavia radici religiose, non anticattolico e tanto meno anticristiano».

12. La politica ecclesiastica dei governi liberali prefascisti: la conciliazione ufficiosa e le trattative Orlando-Cerretti

Su questi presupposti le indagini storiche vanno riscoprendo le vicende e la politica ecclesiastica dei governi liberali prefascisti⁶². Basti qui ricordare che con l'ascesa al pontificato di Benedetto XV — attraverso la mediazione del barone Carlo Monti, direttore generale del Fondo per il culto, persona di fiducia sia della Santa Sede che del Governo italiano — a partire dal 1914 si vennero a stabilire rapporti costanti ed intese preventive fra il Papa ed il presidente del consiglio dei ministri Antonio Salandra, rapporti che proseguirono, poi, con i successori di Salandra, Paolo Boselli, Vittorio Emanuele Orlando e Francesco Saverio Nitti⁶³. Di recente, è stato anche pubblicato il diario del barone Monti in un volume dal titolo significativo: *Conciliazione ufficiosa*⁶⁴.

Nel frattempo, il Cardinale Pietro Gasparri⁶⁵, Segretario di Stato di due papi, Benedetto XV e Pio XI, finirà per assumere il ruolo di protagonista nella trattativa fra Chiesa e Stato per la risoluzione della questione romana.

⁶⁰ Cfr., per tutti, F. Margiotta Broglio, *Italia e Santa Sede. Dalla grande guerra alla conciliazione. Aspetti politici e giuridici*, Bari 1966, pp. 1 ss., nonché dello Stesso A., *Il tramonto dello Stato liberale e la Conciliazione: riflessioni su alcune costanti della politica ecclesiastica in Italia*, in *Dialoghi del XX secolo*, 1969, pp. 103 ss.

⁶¹ P. Scoppola, *La democrazia dei cristiani*, cit., pp. 55-56.

⁶² V. Del Giudice, *La Questione romana*, cit., pp. 178 ss. e F. Margiotta Broglio, *Italia e Santa Sede*, cit., pp. 13 ss.

⁶³ Non così, probabilmente, con l'ultimo governo Giolitti, il quale, come è noto, si ispirava all'idea secondo cui Stato e Chiesa procedono su due linee parallele, destinate a non incontrarsi mai, cfr. A.C. Jemolo, *Chiesa e Stato*, cit., p. 506.

⁶⁴ A. Scottà, *La conciliazione ufficiosa. Diario del barone Carlo Monti «incaricato d'affari» dal governo italiano presso la Santa Sede*, 2 voll., Città del Vaticano 1997.

⁶⁵ Cfr., per tutti, G. Spadolini (cur.), *Il Cardinal Gasparri e la Questione romana (con brani delle memorie inedite)*, II ed., Firenze 1973, spec. pp. 33 ss., 149 ss. e 182 ss., nonché G. Dalla Torre junior, *La vicenda poco nota delle Memorie del Cardinale Gasparri*, Roma 2007.

L'inizio del XX secolo, in Europa⁶⁶, fu, inoltre, un'epoca di studi e di progetti per la ricerca di una soluzione della questione romana. Con l'approssimazione inevitabile in ogni tentativo di sintesi di problematiche assai complesse, possiamo dire che il dibattito, all'epoca, si era concentrato essenzialmente su tre tesi:

1. La *tesi curialista* della necessità del *principatus civilis* del Pontefice e, quindi, della necessità di una restaurazione dello Stato pontificio, che sarebbe l'unico strumento che potrebbe garantire, di fatto e visibilmente, l'indipendenza della Santa Sede nell'esercizio delle proprie funzioni⁶⁷;

2. La *tesi internazionalista*, secondo cui la questione romana avrebbe dovuto essere risolta attraverso un regolamento internazionale, senza la necessità di ricostruire il potere temporale del Pontefice sopra una base territoriale⁶⁸;

3. La *tesi della sovranità territoriale limitata*: quella cioè della costituzione di un nuovo Stato entro limiti territoriali strettamente richiesti dalle necessità che il Papa goda di una effettiva indipendenza. Nella letteratura tedesca si parlò anche del progetto di creare un *LiliputtKirchenstaat*⁶⁹.

La tesi della sovranità territoriale limitata era destinata a prevalere. A riprova, sarà sufficiente ricordare già le trattative svolte a Parigi, il 1° giugno 1919, fra Vittorio Emanuele Orlando e Mons. Bonaventura Cerretti, all'epoca Segretario per gli affari ecclesiastici straordinari⁷⁰, che era latore di un progetto inviato dal Cardinal Gasparri, probabilmente scritto di suo pugno⁷¹. In tale documento (doc. 12 a.d.) si proponeva di «attribuire carattere di Stato, con indipendenza e sovranità internazionale, al recinto Vaticano, pur manifestando una certa tendenza a ricomprendervi altri terreni confinanti»⁷². Orlando manifestò la sua disponibilità di fronte a quel progetto ed il suo

⁶⁶ Cfr., per tutti e con particolare riguardo alla dottrina tedesca, F. Ruffini, *Progetti e propositi germanici per risolvere la Questione romana*, in "Nuova Antologia", 1921, XII (296), pp. 24 ss., studio ripubblicato nel volume dello stesso A. dal titolo *Scritti giuridici minori*, cit., I, pp. 221 ss.

⁶⁷ In tema cfr. F. Cavagnis, *Institutiones iuris publici ecclesiastici*, Romae 1906, p. 245 e su tale tesi, da ultimo, G. Dalla Torre junior, *Vaticano (Stato della Città del)*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XXXII, Roma 1994, p. 1.

⁶⁸ F. Ruffini, *Progetti e propositi germanici*, cit., p. 234 che insiste sulla mancanza di precedenti, su una vera crociata contro l'internazionalizzazione della Santa Sede e sulle difficoltà pratiche (pp. 235 ss.).

⁶⁹ Ivi, p. 221 ss. Cfr. anche F. Malgeri, *La Chiesa, i cattolici e la prima guerra mondiale*, cit., pp. 203 ss. e 220 ss.

⁷⁰ Cfr. P. Scoppola (cur.), *Chiesa e Stato nella Storia d'Italia*, cit., pp. 481 ss. Alla metà di maggio del 1919 Mons. Francesco Kelly di Chicago, probabilmente su suggerimento del Cardinal Mercier, aveva preso contatto con il Presidente Orlando, che era a Parigi per la conferenza di pace, e gli aveva prospettato l'opportunità di intraprendere trattative dirette per avviare a soluzione la Questione romana. Registrata l'adesione di massima da parte del Presidente Orlando, Mons. Kelly ne informò il Segretario di Stato Card. Gasparri, che inviò a Parigi Mons. Cerretti, che in seguito diverrà Cardinale. Cfr. V.E. Orlando, *Miei rapporti di governo con la S. Sede*, II ed., Milano 1944, pp. 123 ss., nonché alle pp. 173 ss., lo stralcio del diario Cerretti. In tema si vedano anche A.C. Jemolo, *Chiesa e Stato*, cit., pp. 570 ss. e F. Margiotta Broglio, *Italia e Santa Sede*, cit., pp. 53-54. Sulla personalità di Mons. Cerretti cfr. E. Cerretti, *Il Cardinale Bonaventura Cerretti*, Roma 1939.

⁷¹ Vane sono state finora le ricerche del progetto Gasparri. Cfr. F. Margiotta Broglio, *Italia e Santa Sede*, cit., p. 54 nota 96, il quale, d'altra parte, riferisce (p. 50 e nota 85) che il Card. Gasparri — sempre facendo «il punto della Questione romana» — si era già espresso, nello stesso senso riferito sopra nel testo, in un appunto autografo inviato al Presidente Orlando tramite il Senatore Silj e, successivamente, nel 1921 in un colloquio con E. Bonaiuti preciserà che l'indipendenza della Chiesa non poteva non essere «legata ad un possesso territoriale, di qualsiasi proporzione».

⁷² V.E. Orlando, *Miei rapporti di governo con la S. Sede*, cit., p. 124, il quale aggiunge che né nel progetto Gasparri, né nel colloquio con Mons. Cerretti vennero affrontati altri temi; si fece solo un cenno generico ad un concordato che avrebbe, in seguito, disciplinato i rapporti di diritto ecclesiastico.

accordo all'ingresso della Santa Sede nella Lega delle Nazioni, alla quale il Papa finirebbe per partecipare quale capo di Stato e non di una confessione religiosa. Egli limitò le sue riserve all'inopportunità di chiedere ulteriori estensioni di territorio ed aggiunse che «ciò che importava era di essere o non essere uno Stato»⁷³. Ma dalla natura statutale del Vaticano — avvertì Orlando — sorgono questioni consequenziali «difficili, ma superabili». Certamente sarebbe assai dispendiosa la creazione di «un organismo complesso e completo per l'amministrazione della giustizia» anche perché «forse si avrebbe un omicidio ogni cinque anni» (sic!). «Anche la polizia potrebbe essere esercitata dal governo italiano»⁷⁴.

Le intese di Parigi del 1° giugno 1919 non si tradussero, peraltro, in un effettivo accordo, sia per l'opposizione del re che per le dimissioni del gabinetto Orlando, a seguito del voto di sfiducia della Camera del 19 giugno⁷⁵.

13. Dai progetti Rocco e Santucci ai lavori preparatori dei Patti Lateranensi

Solo dopo l'avvento del fascismo comincia, però, la serie di eventi che porterà alla stipulazione dei Patti Lateranensi. «Mussolini — è stato autorevolmente scritto⁷⁶ — fin dagli anni '20 si era reso conto che nel novero delle cose che era possibile umiliare, abbattere, infrangere, non poteva entrare anche la Chiesa»; pertanto «gli sorrise l'idea della Chiesa insensibilmente convertita ad essere *instrumentum regni*».

Il 12 febbraio 1925 il principale artefice della trasformazione delle strutture statuali nell'ottica del regime⁷⁷, il Guardasigilli Alfredo Rocco⁷⁸, insediò una Commissione per la riforma delle leggi ecclesiastiche del Regno (doc. 13 a.d.)⁷⁹ delle quali facevano parte anche tre canonici delle basiliche patriarcali di Roma⁸⁰. Nella primavera successiva l'avv. Carlo Santucci⁸¹, senatore del Regno e amico personale del Cardinale Gasparri, provvide a

⁷³ Ivi, pp. 124-125.

⁷⁴ Ivi, p. 175 (note alla parte terza A Diario Cerretti, con note di V.E. Orlando).

⁷⁵ A.C. Jemolo, *Chiesa e Stato*, cit., p. 571; F. Margiotta Broglio, *Italia e Santa Sede*, cit., pp. 56-57, nonché 537-538 e P. Scoppola, *Chiesa e Stato nella Storia d'Italia*, cit., p. 482. Si veda anche quanto scrive V.E. Orlando, *Miei rapporti*, cit., pp. 125-126.

⁷⁶ A.C. Jemolo, *Chiesa e Stato*, cit., p. 594. Si aggiunga che già nel discorso alla Camera del 21 giugno 1921, da semplice deputato, Mussolini — superate le sue originali concezioni anticlericali — ebbe ad affermare che «l'unica idea universale che oggi esista a Roma è quella che si irradia dal Vaticano». Tale discorso è riportato in apertura delle memorie del Card. Gasparri, come già segnalato da L. Carboni, *I Patti Lateranensi*, in *Catalogo della mostra 1929-2009*, cit., p. 75.

⁷⁷ Cfr., per tutti, P. Ungari, *Alfredo Rocco e l'ideologia giuridica del fascismo*, Brescia 1963.

⁷⁸ Il quale, già nel 1914, aveva enunciato la sua concezione dei rapporti fra Stato e Chiesa, sostenendo che lo Stato non può ignorare la Chiesa e la religione cattolica e, ferma restando la sua sovranità, deve tutelare gli interessi cattolici quali importantissimi fattori della vita nazionale contro le persecuzioni religiose dei democratici anticlericali. Sempre nell'ottica strumentale della Chiesa, Rocco sosteneva, poi, che lo Stato dovrà stabilire una intesa con la Chiesa cattolica «per cui la organizzazione cattolica mondiale possa servire alla nazione italiana per la sua espansione nel mondo». (A. Rocco, *Scritti*, Milano 1938, I, pp. 81- 82. Il passo citato è già ricordato da F. Margiotta Broglio, *Italia e Santa Sede*, cit., p. 6).

⁷⁹ F. Margiotta Broglio, *Italia e Santa Sede*, cit., pp. 129 ss. Si legga in questo volume anche il discorso programmatico tenuto dal Rocco nella seduta di insediamento della Commissione del 12 febbraio 1925 (appendice doc. 115, pp. 466 ss.).

⁸⁰ Si trattava dei Monsignor Talamo, Cisterna e Capitani.

⁸¹ E. Gentile e E. Capochiaro (cur.), *Repertorio biografico dei Senatori dell'Italia fascista*, (S-Z), Roma 2003, p. 2161.

redigere un personale progetto inteso a ritoccare e a chiarire la Legge delle guarentigie. Il progetto Santucci venne comunicato sia al Segretario di Stato Vaticano che al Guardasigilli Rocco⁸². Nel dicembre anche la Commissione ministeriale terminò i suoi lavori e presentò, a sua volta, un progetto redatto⁸³ sempre nell'ottica della riforma della legislazione ecclesiastica, allora vigente.

Pio XI, in un chirografo del 18 febbraio 1926 indirizzato al Cardinal Gasparri⁸⁴, rilevò, però, che si era sempre in presenza di una regolamentazione unilaterale della posizione della Chiesa, mediante una revisione della allora vigente legislazione sulle guarentigie. Dal fatto che facevano parte della Commissione ministeriale alcuni ecclesiastici in qualità di esperti, non si poteva desumere che la riforma fosse stata preparata d'accordo con la Santa Sede. Si tratta di materia e persone sulle quali — dichiarava Pio XI — «non possiamo riconoscere ad altri diritti e potestà di legiferare, se non previe le convenienti trattative ed i legittimi accordi con questa Santa Sede e con Noi».

Si trattava di un colpo di freno: il Papa rivendicava la propria indipendenza e non si piegava al ruolo di *instrumentum regni*. Alfredo Rocco dichiarò, rispettosamente, di abbandonare, almeno per il momento, il progetto di riforma⁸⁵.

Una nuova fase dei lavori preparatori per la composizione della questione romana⁸⁶ iniziò con l'incontro bilaterale dell'8 agosto 1926 fra l'Avv. Francesco Pacelli⁸⁷, fratello maggiore del futuro Papa, per la Santa Sede, ed il Consigliere di Stato Domenico Barone, per il governo italiano⁸⁸.

Dal *Diario* del Pacelli risulta che Pio XI poneva, quale presupposto della negoziazione, «il caposaldo del riconoscimento da parte delle altre nazioni della sovranità assoluta del Papa sul territorio che gli verrà assegnato» e che il Sommo Pontefice non riteneva, comunque, «sufficiente la Legge delle guarentigie, anche perché atto unilaterale»⁸⁹. Mussolini, da parte sua, nella prima fase dei colloqui si limitava a chiedere che la Santa Sede ammettesse la definitiva sistemazione della questione romana, riconoscendo Roma quale capitale d'Italia e rinunciando ad ogni ulteriore rivendicazione territoriale⁹⁰.

⁸² F. Margiotta Broglio, *Italia e Santa Sede*, cit., p. 140 ss.

⁸³ Il suo principale autore fu Amedeo Giannini il quale ricorda i particolari dei lavori della Commissione nel volumetto *Il cammino della «conciliazione»*, Milano 1946, pp. 40 ss.

⁸⁴ A.A.S. 1° marzo 1926.

⁸⁵ A.C. Jemolo, *Chiesa e Stato*, cit., p. 637.

⁸⁶ Per una puntuale ricostruzione delle trattative cfr., da ultimo, L. Carboni, *I Patti Lateranensi*, cit., spec. pp. 77 ss., che, a seguito dell'apertura nel 2006 degli Archivi Vaticani alla consultazione degli atti relativi al pontificato di Pio XI, ha potuto utilizzare anche documenti finora inediti. Precedentemente, inoltre, si vedano, per tutti, M. Missiroli, *Date a Cesare. La politica religiosa di Mussolini con documenti inediti*, Roma 1929 (con i primi schemi del 1926 dei Patti); C.A. Biggini, *Storia medita della Conciliazione*, Milano 1942; F. Pacelli, *Diario della Conciliazione*, a cura di M. Maccarone, Città del Vaticano 1959; A. Martini, *Studi sulla Questione romana e la Conciliazione*, Roma 1963, nonché I. Garzia, *Il negoziato diplomatico per i Patti Lateranensi*, Quaderni de' "Il Politico", Milano 1974.

⁸⁷ Cfr. F. Pacelli junior, *Francesco Pacelli*, in *Catalogo della mostra 1929-2009*, cit., p. 92.

⁸⁸ Cfr. A. Aquarone, *Domenico Barone*, in *Dizionario biografico degli italiani*, 6, Roma 1964, pp. 445 ss. Il cons. Barone morì il 4 gennaio del 1929 e non vide, quindi, la conclusione dei Patti Lateranensi. Mussolini l'8 gennaio comunicò all'Avv. Pacelli che non intendeva nominare altro fiduciario. Pertanto le trattative sarebbero state condotte da lui stesso, per il governo italiano, e l'avv. Pacelli poteva, comunque, fungere da anello di congiunzione con la Santa Sede.

⁸⁹ F. Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., 6 agosto e 24 agosto 2006, da un lato; nonché 4 novembre 2006 (postilla alla minuta Pacelli dettata dallo stesso Pio XI), dall'altro, cfr. p. 210.

⁹⁰ C.A. Biggini, *Storia medita della Conciliazione*, cit., pp. 80 ss.

Ne consegue che, nel 1926, si verificò un mutamento di ottica dei lavori: il passaggio dalla revisione del regime unilaterale del 1871 sulle guarentigie ad una effettiva trattativa concordataria. Venne, comunque, riproposto, come caposaldo della negoziazione, lo stesso problema già affrontato nelle conversazioni Orlando-Cerretti del 1919: essere o non essere Stato.

Le trattative, questa volta, rimasero, però, conosciute solo in una cerchia molto ristretta⁹¹. È stato scritto che esse furono «una delle non molte vicende politiche intorno alle quali si riuscì a mantenere il segreto»⁹². Certo è che l'annuncio che l'11 febbraio 1929 erano stati firmati gli accordi costituì una vera sorpresa per il popolo italiano e, sembra, anche per i Ministeri degli Affari Esteri dei diversi Paesi.

Soprattutto sulla base dei diari dei protagonisti e delle fonti archivistiche, ormai disponibili, oggi è, però, possibile ricostruire con sufficiente approssimazione lo svolgimento, particolarmente travagliato, della trattativa. In particolare, sono state individuate⁹³ tutta una serie di interruzioni delle negoziazioni, determinate soprattutto da motivi politici⁹⁴.

Il punto di maggior contrasto era rappresentato dalle pretese dello Stato fascista di monopolizzare l'educazione della gioventù, pretesa che finiva inevitabilmente per porsi in modo concorrenziale con diverse organizzazioni cattoliche. Con la legge 6 aprile 1926 venne, in effetti, costituita l'*Opera Nazionale Balilla*, istituzione paramilitare finalizzata all'assistenza e all'educazione fisica e morale dei giovani (balilla, avanguardisti, piccole e giovani italiane), sottoposta, in origine, alla diretta vigilanza del capo del governo. Nel relativo regolamento di attuazione si dispose che, nei centri minori, non poteva essere creata nessuna altra organizzazione giovanile e quelle già esistenti sarebbero state sciolte. Venne così soppressa l'*Associazione scoutistica cattolica italiana* (ASCI)⁹⁵ insieme ad altre istituzioni educative giovanili. Già nel 1926, Pio XI aveva, però, fatto sapere che la questione dell'educazione della gioventù, secondo la Santa Sede, era anche più importante della stessa questione romana⁹⁶, in quanto riguardava le condizioni della Chiesa e della religione in Italia.

In prospettiva, l'obiettivo finale della polemica non poteva, però, non essere

⁹¹ A.C. Jemolo, *Chiesa e Stato*, cit., p. 637.

⁹² *Ibidem*.

⁹³ L. Carboni, *I Patti Lateranensi*, cit., pp. 77 ss., da ultimo, ha evidenziato quattro interruzioni delle trattative. Una prima si verificò già nel novembre 1926, a seguito delle distruzioni, da parte dei fascisti, di banche, cooperative e circoli cattolici, come reazione del fallito attentato a Mussolini del 31 ottobre 1926. Una seconda interruzione venne disposta dal Papa nel gennaio 1927, a seguito del regolamento di attuazione dell'*Opera Nazionale Balilla*, per i motivi che verranno esposti nel testo. Una terza sospensione delle negoziazioni risale alla seconda metà del 1927 e si prolungò fino al gennaio 1928, sospensione che — secondo Carboni — era imputabile ad una voluta, prolungata mancanza di istruzioni da parte di Mussolini, il quale, probabilmente, voleva sondare le opinioni del re e di autorevoli membri del partito che, in via di principio, non erano favorevoli alle trattative. Comunque, il lungo periodo di sospensione trova una spiegazione anche in una polemica giornalistica innescata, forse ad arte, nel mese di settembre. La quarta ed ultima interruzione fu ordinata dal Papa, a seguito della firma del decreto legge 17 aprile 1928 sempre sui Balilla, ma poi, il contrasto venne appianato, alla fine di maggio, con l'intervento del Padre Pietro Tacchi Ventura, come si vedrà nelle note seguenti.

⁹⁴ Sulle implicazioni politiche, soprattutto nell'ottica fascista, cfr. R. De Felice, *Mussolini il fascista*, II, *L'organizzazione dello Stato fascista (1925-1929)*, Torino 1968, pp. 382 ss.

⁹⁵ Cfr. M. Sica, *Storia dello scoutismo in Italia*, Firenze 1973, pp. 101 ss. Da ultimo cfr. anche Y. Chiron, *Pio XI. Il Papa dei Patti Lateranensi e dell'opposizione ai totalitarismi*, Cinisello Balsamo 2006, pp. 178 ss.

⁹⁶ L. Carboni, *I Patti Lateranensi*, cit., p. 78.

rappresentato che dall'*Azione Cattolica*⁹⁷, la maggiore delle organizzazioni educative della Chiesa che, proprio sotto il pontificato di Pio XI (passato alla storia come il «Papa dell'Azione Cattolica»), aveva raggiunto una compatta struttura organizzativa in Italia e fuori d'Italia⁹⁸, finalizzata alla «partecipazione» dei laici all'apostolato gerarchico della Chiesa⁹⁹. Su questo tema il Papa fu irremovibile. Non appena, a seguito della firma del decreto legge sui balilla, si profilò in concreto la soppressione dell'Azione Cattolica, Pio XI, il 17 aprile 1928, revocò «ogni e qualsiasi mandato a trattare», in quanto era venuta meno «la fiducia di continuare comunque le note trattative»¹⁰⁰, che rimasero così interrotte per oltre un mese. Evitata la soppressione¹⁰¹, il tema dell'Azione Cattolica divenne, quindi, centrale nelle negoziazioni per il *concordato*¹⁰². Si tratta, però, di una problematica che ritornerà già in sede di ratifica dei Patti ed anche successivamente, divenendo uno dei motivi di contrasto ricorrenti fra il partito fascista e la Santa Sede¹⁰³.

Superato, per il momento, il problema dell'educazione della gioventù, il Papa al fine di agevolare la conclusione delle trattative, decise di rinunciare ad ogni ampliamento territoriale (ed in particolare alla Villa Doria Pamphili che il governo era disposto a cedere in uso perpetuo)¹⁰⁴, limitando le richieste al territorio ricompreso tra le mura Vaticane e la Piazza S. Pietro, «quel tanto di territorio che basti come supporto della sovranità stessa; quel tanto di territorio, senza del quale questa non potrebbe sussistere, perché non avrebbe dove appoggiarsi»¹⁰⁵.

⁹⁷ Nella letteratura dell'epoca cfr., per tutti, F. Olgiati, *La storia dell'Azione Cattolica*, Milano 1922.

⁹⁸ M. Casella, *Pio XI e l'Azione Cattolica italiana in Achille Ratti, Pape Pio XI Actes du colloque organisé par l'Ecole française de Rome (Rome 15-18 mars 1989)*, Roma 1996, pp. 605 ss.

⁹⁹ P. Parente ed altri, *Dizionario di teologia dogmatica*, cit., voce *Azione Cattolica*, p. 38.

¹⁰⁰ Cfr., da ultimo, L. Carboni, *I Patti Lateranensi*, cit., p. 8.

¹⁰¹ Il conflitto venne, infatti, appianato a seguito dell'intervento del Padre gesuita Pietro Tacchi Venturi, il quale — come già evidenziato da L. Carboni, *I Patti Lateranensi*, cit., p. 8 — ottenne da Mussolini che gli oratori, i circoli cattolici e, soprattutto, l'Azione Cattolica fossero esclusi dal provvedimento di soppressione (cfr., Circolare Ministero dell'Interno 12 maggio 1929).

¹⁰² Tale protocollo, infatti, dedicherà all'Azione Cattolica l'art. 43, 1° comma, il quale stabilisce che «lo Stato italiano riconosce le organizzazioni dipendenti dall'Azione Cattolica Italiana, in quanto esse, siccome la Santa Sede ha disposto, svolgano la loro attività al di fuori di ogni partito politico e sotto l'immediata dipendenza della gerarchia della Chiesa per la diffusione e l'attuazione dei principi cattolici».

¹⁰³ Come risulta dalla polemica fra «L'Osservatore Romano» (allora diretto da Giuseppe Dalla Torre) e la stampa fascista cfr. Giuseppe Dalla Torre *senior*, *Azione Cattolica e fascismo (1945)*, 3 ed., Roma 1964, pp. 13 ss. e A.C. Jemolo, *Chiesa e Stato*, cit., pp. 659 ss. Sulla figura e le opere di Giuseppe Dalla Torre *senior* cfr., da ultimo, M. Bocci (cur.) *Atti del Convegno su Giuseppe Dalla Torre dal movimento cattolico al servizio della Santa Sede*, Milano 2010.

¹⁰⁴ Quanto in particolare al problema del territorio del nuovo Stato cfr., per tutti, C. Ceresa, *Edifici e zone di Roma nei lavori preparatori del trattato Lateranense*, in «Strenna dei Romanisti», 2004, pp. 137 ss.; T. Aebischer, *Un confine per il Papa. Problematiche territoriali nella Questione Romana e confine dello Stato della Città del Vaticano*, Roma 2009.

¹⁰⁵ Come precisato dallo stesso Pio XI nel discorso dell'11 febbraio 1929 in *Parole pontificie sugli accordi del Laterano*, Città del Vaticano 1929, pp. 15 ss. A «quel tanto di territorio» vennero aggiunti, negli allegati al *Trattato* (cfr. nota seguente), alcuni immobili che, pur restando nel territorio italiano, godono di extraterritorialità o che sono solo esenti da espropriazione e da tributi. Si è parlato in proposito di un «arcipelago di isole territoriali in Roma» (A. Riccardi, *Uno Stato particolare: l'indipendenza del Papa e lo Stato Vaticano*, in «Atti Convegno 1929-2009», cit.).

14. I Patti Lateranensi

L'11 febbraio 1929 fra la Santa Sede e lo Stato italiano vennero, infine, stipulati due protocolli che vengono indicati come «Patti Lateranensi» e che consistono in un *trattato*, con quattro allegati¹⁰⁶, che compone «in modo definitivo ed irrevocabile la questione romana»¹⁰⁷ ed un *concordato* «inteso a regolare le condizioni della religione e della Chiesa in Italia»¹⁰⁸.

Le reazioni dell'opinione pubblica furono, in linea di massima, favorevoli.

Il successo del governo mussoliniano non poteva dirsi necessariamente legato alla realizzazione di un proprio, autonomo disegno di politica ecclesiastica. Oramai i tempi erano mutati: «il vecchio anticlericalismo laicista, massoneggiante e borghese non rappresentava più un elemento caratteristico della vita italiana»¹⁰⁹. I Patti Lateranensi rappresentano piuttosto il punto terminale di una continuità di indirizzi in materia ecclesiastica, che risale al Pontificato di Benedetto XV ed alla dissoluzione dello Stato liberale. «Il successo del governo fascista — è stato giustamente osservato¹¹⁰ — era dello stesso ordine di quello che avrebbe potuto essere un successo morale a un grande congresso internazionale, un riconoscimento di rango, o una generica promessa per l'avvenire».

Con più generale soddisfazione, ma anche in forma più variegata, i Patti Lateranensi sono stati accolti nel *milieu* cattolico. Probabilmente il giudizio più completo ed equilibrato è, comunque, quello espresso da Alcide De Gasperi in una lettera del 12 febbraio 1929 a Simone Weber¹¹¹. Dopo aver sottolineato che questi accordi chiudevano una dolorosa controversia fra Chiesa e Stato, accordi che «avrebbe firmato, se fosse stato Papa, anche don Sturzo», De Gasperi precisò:

Il pericolo è piuttosto nella politica concordataria ... È vero in questo momento soffia una cert'aria di romanticismo medievale che consola. Nei giorni scorsi, in Vaticano, si parlava addirittura del diritto d'investitura che il Papa avrebbe esercitato in confronto del re d'Italia (per chiudere giuridicamente la questione dei territori) e poiché s'erano smossi certi torni ove sono registrati i secoli — come noi registriamo i giorni nel taccuino dell'anno — i fulgori più fantastici ricomparivano entro le storiche vetrate; e certo che il Duce vede la grande impresa oltre che dal punto di vista realista della politica di prestigio, anche in un certo nembro romantico che lo cinge della spada di Goffredo e lo corona della tiara di Carlo Magno; e certo che questa sera al palazzo Colonna, riaprendo i famosi battenti¹¹², qualcuno crederà di riaprire le porte dei secoli in cui s'intrecciano lo scettro e il pastorale. Ma la realtà del secolo XX non tarderà a farsi sentire, le grandi masse ricompariranno dietro lo scenario. Auguriamoci che gli uomini di Chiesa non le perdano mai di vista, perché esse sono la realtà di oggi e di domani.

¹⁰⁶ I quattro allegati contengono 1) le piante del territorio della Città del Vaticano; 2) l'elenco degli immobili con privilegio di extraterritorialità; 3) l'elenco degli immobili solo esenti da espropriazione e da tributi; 4) la convenzione finanziaria «a definitiva sistemazione dei... rapporti finanziari... in dipendenza degli avvenimenti del 1870» (art. 2 dell'allegato).

¹⁰⁷ Dalle premesse al *Trattato*.

¹⁰⁸ Dalle premesse al *Concordato*.

¹⁰⁹ S. Jacini, *Il regime fascista*, Roma 1947, p. 64.

¹¹⁰ A.C. Jemolo, *Chiesa e Stato*, cit., p. 638.

¹¹¹ M.R. De Gasperi (cur.), *De Gasperi scrive. Corrispondenza con capi di Stato, cardinali, uomini politici, giornalisti, diplomatici*, Brescia 1974, I, pp. 78-80.

¹¹² Che erano stati chiusi il 20 settembre 1870 da alcune famiglie patrizie romane, come i Colonna ed i Lancillotti. Cfr. P. Dalla Torre, *La difesa di Roma nel 1870*, cit., p. 616 nota.

15. Nuovi contrasti in sede di ratifica dei Patti

Con la firma dei Patti Lateranensi, l'11 febbraio 1929, i contrasti sembravano superati. Lo stesso Pio XI, due giorni dopo, in un discorso ai professori e studenti dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, nell'esprimere la soddisfazione per il risultato raggiunto, si riferì all'altro protagonista delle trattative, Mussolini, come a «un uomo... che la Provvidenza ci ha fatto incontrare; un uomo che non avesse le preoccupazioni della scuola liberale»¹¹³. Ma era soltanto un miraggio. In sede di discussione dei disegni di legge per l'esecuzione degli accordi¹¹⁴, Mussolini, nella tornata del 13 maggio 1929, tenne alla Camera un discorso¹¹⁵ destinato a riaprire il contenzioso con la Santa Sede¹¹⁶. Dopo una lunga premessa storica sul Risorgimento, «l'uomo della Provvidenza» denunciò che «taluni elementi cattolici... che non hanno tagliato tutti i ponti con le ideologie del Partito Popolare stavano intentando dei processi storici al Risorgimento» e lanciavano «appelli...: moltiplichiamo le file, stringiamo i ranghi, serriamo le schiere ecc. ecc.». Annunciò, quindi, «in tre mesi io ho sequestrato più giornali cattolici che nei sette anni precedenti! [...] Nessuno creda che l'ultimo fogliucolo che esce dall'ultima parrocchia non sia conosciuto da Mussolini. Non permetteremo resurrezioni di partiti o di organizzazioni che abbiamo per sempre distrutti». Il Duce, quindi, concludeva: «lo Stato fascista rivendica in pieno il suo carattere di eticità: è cattolico, ma è fascista, anzi soprattutto esclusivamente, essenzialmente fascista. Il cattolicesimo lo integra, e noi lo dichiariamo apertamente, ma nessuno pensi, sotto la specie filosofica o metafisica, di cambiarci le carte in tavola». In altri termini, lo Stato fascista educa i giovani al «senso della virilità, della potenza, della conquista».

La risposta non si fece attendere. Pio XI, già il giorno successivo, parlando agli alunni del collegio dei gesuiti di Mondragone, difese l'individuo e la famiglia che vengono prima della società e dello Stato. Contestò, quindi, che lo Stato ha il compito di allevare dei «conquistatori»¹¹⁷. Egli osservò che, se tutti gli Stati facessero la stessa cosa, non si contribuirebbe alla pacificazione generale, ma piuttosto alla generale conflagrazione. Una volta, poi, approvate a larghissima maggioranza¹¹⁸ le leggi di esecuzione degli accordi, il

¹¹³ *Parole pontificie sugli accordi del Laterano*, Città del Vaticano 1929, pp. 53 ss.

¹¹⁴ Cfr. la *Relazione del Capo del Governo* (Mussolini) e del *Ministro della Giustizia e degli Affari di culto* (Rocco) presentata alla Camera dei deputati il 30 aprile 1929 (*Atti Parlamentari*, Leg. XXVIII, sess. 1929, *Documenti, Disegni di legge e relazioni* n. 134) ed al Senato del Regno il 16 maggio 1929 (Senato n. 36), nonché le *Relazioni delle commissioni speciali* della Camera (Solmi) presentato il 4 maggio 1929 (Doc. 134.A) e del Senato (Boselli) (Doc. nn. 36.A, 37.A e 38.A). Le prime due relazioni sono anche riprodotte in V. Del Giudice, *Codice delle leggi ecclesiastiche*, Milano 1952, pp. 223 ss. e 235 ss. Collegati erano i disegni di legge relativi al *matrimonio* (Relazione Rocco, Camera n. 135 e Senato n. 37) e agli *enti ecclesiastici* (Relazione Rocco e Mosconi, Camera n. 136 e Senato n. 38), riprodotte anche in V. Del Giudice, *Codice delle leggi ecclesiastiche*, pp. 250 ss. e 265 ss.

¹¹⁵ Cfr. *Atti parlamentari, Camera, Discussioni*, pp. 129 ss. Nel discorso al Senato, tenuto nella tornata del 25 maggio 1929, Mussolini moderò i toni e, non senza una punta di retorica, parlò di portare «il ramoscello di ulivo» sulla tomba di Cavour (cfr., *retro*, § 2, nota 15). Nella sostanza ribadì, comunque, che l'educazione dei giovani spettava allo Stato fascista. Cfr. *Atti parlamentari, Senato, Discussioni*, pp. 203 ss. Entrambi i discorsi sono riprodotti nel volume dal titolo *Gli accordi del Laterano. Discorsi al Parlamento*, Roma 1929. In tema cfr. anche M. Missiroli, *Date a Cesare*, cit., p. 234 ss.

¹¹⁶ R. De Felice, *Mussolini il fascista*, II, *L'organizzazione dello Stato fascista (1925-1929)*, cit., pp. 421 ss.

¹¹⁷ C.A. Jemolo, *Chiesa e Stato*, cit., p. 242.

¹¹⁸ La Camera dei deputati approvò i disegni di legge con 317 voti favorevoli e 2 contrari; il Senato, nella votazione segreta, con 293 voti favorevoli e 10 contrari. Solo Benedetto Croce pronunciò un discorso di opposizione nel quale, fra l'altro, sostenne che «accanto o di fronte agli uomini che stimano Parigi valer

Papa fece comunicare al ministro Rocco che desiderava che si soprassedesse alla pubblicazione delle predette leggi¹¹⁹.

La verità è che Mussolini aveva attaccato il concordato fermo restando il trattato. Pio XI sosteneva, invece, l'inscindibilità del trattato e del concordato: «*simul stabunt* oppure *simul cadent*»¹²⁰. Si aprì così una ennesima crisi¹²¹, seguita da febbrili negoziati per porvi rimedio, che durarono fino al 6 giugno, data che l'avv. Pacelli ricordava come «la più laboriosa e difficile giornata delle trattative»¹²².

Ratificati, infine, i Patti nella loro integrità, il 7 giugno 1929, in Vaticano, avvenne lo scambio, ad opera di Pietro Gasparri e Benito Mussolini, degli strumenti di ratifica da parte di Pio XI e di Vittorio Emanuele III.

16. La composizione della questione romana e l'origine dello Stato della Città del Vaticano

La Santa Sede, con l'art. 26 del Trattato, ha dichiarato «definitivamente ed irrevocabilmente composta, e quindi eliminata, la *questione romana*» ed ha riconosciuto lo Stato italiano con Roma capitale. L'Italia, a sua volta, ha riconosciuto un nuovo Stato che, dopo diversi tentativi¹²³, è stato denominato «*Stato della Città del Vaticano* sotto la sovranità del Sommo Pontefice». È stata, inoltre, espressamente abrogata la Legge delle guarentigie.

Subito dopo la firma dei Patti Lateranensi, Pio XI incaricò l'Avv. Francesco Pacelli di redigere anche un progetto di ordinamento giuridico del nuovo Stato. L'Avv. Pacelli, a sua volta, propose¹²⁴ ed ottenne da Pio XI di chiamare a collaborare alla non facile impresa un giurista di chiara fama, il Prof. Federico Cammeo, ordinario di diritto amministrativo all'Università di Firenze, di fede israelitica¹²⁵. Nel breve tempo intercorso fra la sottoscrizione dei Patti e lo scambio delle ratifiche vennero, così, redatti i testi basilari e — come già detto — Pio XI il 17 giugno 1929 fu in grado di emanare, *motu proprio*, sei

bene una messa, sono altri per i quali l'ascoltare o no una messa è cosa che vale infinitamente più di Parigi» (cfr. Senato del Regno, *Atti Parlamentari*, Leg. XXVIII, 13 maggio 1929, sess. I, pp. 129 ss.). Sulle discussioni parlamentari cfr. C.A. Jemolo, *Chiesa e Stato*, cit., pp. 651 ss. e spec. pp. 654-655.

¹¹⁹ L. Carboni, *I Patti Lateranensi*, cit., p. 85.

¹²⁰ Lettera del 30 maggio 1929 al Card. Gasparri pubblicata in "L'Osservatore Romano", ora anche in *Parole pontificie sugli accordi del Laterano*, cit., pp. 21 ss.

¹²¹ R. De Felice, *Mussolini il fascista*, II, cit., pp. 421 ss.

¹²² L'Avv. Pacelli il 6 giugno 1929 fece, infatti, la spola continua tra Mussolini e Pio XI e, solo alle ore 22 e 30 della sera, la controversia — per il momento — venne, ancora una volta, composta, previa accettazione, da entrambe le parti, di una preventiva dichiarazione di «osservare lealmente, nelle parole e nello spirito, non solo il *Trattato*... ma anche il *Concordato* nelle sue alte finalità». Cfr., da ultimo, L. Carboni, *I Patti Lateranensi*, cit., p. 86.

¹²³ Durante le trattative vennero infatti proposte, di volta in volta, denominazioni diverse: «Stato pontificio», «Città libera del Vaticano», «Città del Papa» e, solo nel 1928, «Stato della Città del Vaticano». Cfr. F. Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., pp. 218, 237, 243, 325 e 331.

¹²⁴ F. Pacelli, *Diario della Conciliazione*, cit., in data 23 febbraio 1929, p. 129.

¹²⁵ Successivamente «tragicamente colpito nella sua persona ed in quella dei suoi familiari dalla legislazione razziale» cfr. A. Card. Sodano, *Presentazione* alla ristampa anastatica di F. Cammeo, *Ordinamento giuridico dello Stato della Città del Vaticano* (1932), Città del Vaticano 2005, pp. V e VI, nonché, in appendice della stessa opera, G. Dalla Torre junior, *L'ordinamento costituzionale Vaticano nel suo sviluppo storico*, pp. 485 ss. Si vedano, inoltre, F. Morbidelli, *F. Cammeo: l'itinerario culturale e di vita*, in "Quaderni fiorentini", XIII, Milano 1993 e, da ultimo, L. Carboni, *Federico Cammeo*, in *Catalogo della mostra 1929-2009*, cit., p. 95.

leggi, e, soprattutto, la *Legge fondamentale dello Stato della Città del Vaticano*, che porta il n. I e la *Legge sulle fonti del diritto*, contraddistinta con il n. II, che costituiscono l'ossatura della disciplina giuridica dello Stato della Città del Vaticano¹²⁶.

Nel 1932 lo stesso Cammeo ha, poi, dato alle stampe un volume sull'ordinamento giuridico del nuovo Stato¹²⁷ che è divenuto un modello non eguagliato di esposizione sistematica del diritto positivo di uno Stato. È stato autorevolmente¹²⁸ sostenuto che Cammeo fu, dunque, il principale elaboratore ed il primo più autorevole e completo commentatore dell'ordinamento giuridico vaticano.

17. Dallo Stato pontificio allo Stato Vaticano

Fino al 1870 il Papa riuniva, nella propria persona, due qualità: quella di capo della Chiesa cattolica e quella di capo dello Stato pontificio, il quale era pacificamente riconosciuto come persona di diritto internazionale. Ne consegue che il Sommo Pontefice o la Santa Sede, come tali, non erano, per lo più, considerati soggetti di diritto internazionale: soggetto di diritto internazionale era lo Stato pontificio¹²⁹. La sovranità temporale del Papa — il suo *principatus civilis* — rappresentava, quanto meno nell'età moderna, lo strumento offerto dalla Provvidenza per l'esplicazione della missione spirituale e religiosa del Sommo Pontefice coi vari Stati: la «sua indipendenza ... avrebbe potuto consistere soltanto nella formazione e nella gestione di un proprio Stato»¹³⁰. Dopo il 1870 lo Stato pontificio, come si è visto, venne, peraltro, annientato in seguito alla conquista bellica da parte italiana e — secondo la tesi prevalente¹³¹ — si estinse per *debellatio*.

Rimane, però, ancora da stabilire, da un lato, se al nuovo ente, la Città del Vaticano, vada riconosciuto o meno il carattere della statualità; dall'altro, quali siano oggi i rapporti fra Santa Sede e Stato della Città del Vaticano¹³². A tal fine occorre esaminare l'entità in esame sotto tre profili: il suo storico costituirsi; il suo ordinamento interno; la sua collocazione internazionale¹³³.

¹²⁶ Alle quali vanno aggiunte, sempre in data 7 giugno 1929, la *Legge sulla cittadinanza ed il soggiorno*, n. III, la *Legge sull'ordinamento amministrativo*, n. IV, la *Legge sull'ordinamento economico, commerciale e professionale*, n. V, e la *Legge di pubblica sicurezza*, n. VI, tutte pubblicate in A.A.S. Suppl. 8 giugno 1929, rispettivamente, alle pp. 1 ss., 14 ss., 21 ss., 25 ss. e 28 ss.

¹²⁷ Firenze 1932 (per la ristampa del 2005 v. *retro* n. 125).

¹²⁸ A.C. Jemolo, *Commemorazione del corrispondente Federico Cammeo*, in “Atti dell'Accademia Nazionale dei Lincei”, CCCXLV, 1948, ser. 8, *Rendiconti*, Classe delle Scienze morali, storiche e filologiche, III, 1948, 3-4, p. 131.

¹²⁹ Cfr. per tutti, D. Anzilotti, *La condizione giuridica internazionale della Santa Sede in seguito agli accordi del Laterano*, in “Rivista di diritto internazionale”, 1929, riprodotta nella IV ed. del *Corso di diritto internazionale*, I, dello stesso A., Padova 1964, spec. pp. 129-130 (le successive citazioni dello scritto si intendono riferite a questa riedizione). *Contra*, peraltro, G. Morelli, *Nozioni di diritto internazionale*, Padova 1955, p. 146, secondo il quale la qualità di oggetto di diritto internazionale della Santa Sede sarebbe stata distinta dalla personalità internazionale dello Stato pontificio.

¹³⁰ P. Prodi, *Il sovrano pontefice. Un corpo e due anime: la monarchia papale nella prima età moderna*, Bologna 1982, p. 6.

¹³¹ Cfr. *retro* §§ 5-6.

¹³² Cfr. di recente, H. Suchocka, *W. 75 rocznicę podpisania Traktatów Laterańskich. Reflesje na temat relacji Stolica Apostolska a Państwo Miasto Watykan*, in *Ecclesia et Status*, volume in onore di J. Krukowski, Lublin 2004, pp. 699 ss.

¹³³ In tal senso, cfr. per tutti, G. Dalla Torre junior, *Vaticano (Stato della Città del)*, in *Enciclopedia giuridica*

18. Lo Stato Vaticano nel suo storico costituirsi

Il Trattato Lateranense partiva proprio dal presupposto che la Santa Sede non avesse alcuna sovranità sul territorio, sovranità che l'Italia le assegnò proprio al fine di costituire uno Stato nuovo, non la restaurazione dello Stato pontificio: «non abbiamo risuscitato — dichiarò Benito Mussolini¹³⁴ — il potere temporale dei papi: lo abbiamo sepolto». Premesso che occorreva «assicurare alla Santa Sede l'assoluta e visibile indipendenza» e, quindi «garantirle una sovranità indiscutibile pur nel campo internazionale», l'Italia, all'art. 26 del Trattato, riconobbe «lo Stato della Città del Vaticano sotto la sovranità del Sommo Pontefice».

Una volta ritenuto che lo Stato pontificio si era estinto, si pose, però, una questione consequenziale: quale natura debba essere riconosciuta agli *Accordi lateranensi*¹³⁵. Tali accordi erano stati stipulati dall'Italia con la Santa Sede, ma quest'ultima, all'epoca, era considerata soltanto un organo della Chiesa, riconosciuta, come tale, dal diritto interno italiano. Ne conseguiva che il *Trattato lateranense* appariva stipulato da due soggetti ineguali: lo Stato italiano, soggetto di diritto internazionale, e la Santa Sede, soggetto di diritto interno italiano. Un trattato internazionale può, però, essere stipulato fra parti che non siano entrambi Stati?

Secondo un primo orientamento¹³⁶, il *Trattato lateranense* — sempre nell'ottica italiana — non sarebbe una convenzione internazionale, ma un semplice concordato che venne stipulato dall'Italia con un soggetto di diritto interno, il quale acquistò la personalità giuridica internazionale soltanto successivamente, in virtù di questa stessa convenzione. Nonostante la diversa denominazione, Trattato e Concordato sarebbero due parti di un atto sostanzialmente unico, come, del resto, lo erano i due titoli della Legge delle guarentigie.

Secondo l'orientamento prevalente¹³⁷, il *Trattato lateranense* sarebbe, invece, un atto internazionale stipulato fra due Stati: l'Italia e lo Stato Vaticano. La Santa Sede, in altri termini, avrebbe stipulato per il nuovo Stato, in quanto non era soltanto l'organo supremo di esso, ma assumeva la stessa personalità dello Stato Vaticano. Conseguentemente, nel momento in cui il Trattato entrò in vigore, la Santa Sede — che, fra il 1870 ed il 1929 aveva già svolto una considerevole attività internazionale¹³⁸ — finì per identificarsi con la

Treccani, XXXII, Roma 1994, pp. 1 ss.; Id., *Lezioni di diritto ecclesiastico*, 3 ed., Torino 2007, pp. 336 ss.

¹³⁴ Discorso alla Camera dei Deputati nella tornata del 13 maggio 1929 in sede di ratifica dei Patti (ostacolata vivacemente dalle frange laiciste e anticlericali). Cfr. *Atti parlamentari, Camera, Discussioni* 1929, pp. 129 ss.

¹³⁵ E. Ruffini, *La personalità giuridica internazionale della Chiesa. Esame critico delle dottrine giuridiche. Dissertatio ad lauream in Facultate iuris canonici. Pont. Univ. Gregoriana*, Isola del Liri 1936, pp. 58 ss.

¹³⁶ A. Cecchini, *La natura giuridica della Città del Vaticano e del «Trattato Lateranense»*, in “Rivista di diritto internazionale”, 1930, pp. 196 ss.; Id. *Santa Sede, Chiesa e ordinamento canonico nel diritto internazionale pubblico e privato*, in *Studi di storia e diritto in memoria di Guido Bonolis*, I, Milano 1942, pp. 190 ss. *Contra*, per tutti, D. Anzilotti, *La condizione giuridica internazionale della Santa Sede in seguito agli accordi del Laterano*, cit., pp. 139-140.

¹³⁷ D. Donati, *La Città del Vaticano nella teoria generale dello Stato*, in *Studi in onore di O. Ranelletti*, Padova 1931, p. 377.

¹³⁸ Cfr. N. Picardi, *Lo Stato Vaticano e la sua giustizia*, cit., pp. 39 ss., nonché già, per ulteriori riferimenti, A.P. Higgins, *Studies in International law and relations*, Cambridge 1928, cap. IV; G. Morelli, *Nozioni di diritto internazionale*, cit., p. 146 e M. Tedeschi, *Santa Sede (dir. eccl.)*, in *Enciclopedia del diritto*, XLI, Milano 1989, pp. 292 ss.; Id., *Vaticano (Stato della Città del)*, ivi, XLVI, Milano 1993, p. 285.

persona giuridica del nuovo Stato. Sostanzialmente sulla stessa linea, Federico Cammeo¹³⁹ precisò che la Santa Sede, quale soggetto di diritto internazionale, avrebbe stipulato con lo Stato italiano nell'interesse dell'erigendo Stato Vaticano. Si tratterebbe di una figura analoga a quella delle persone fisiche o morali che, per legge o per volontà dei fondatori, sono incaricate di ricevere i mezzi economici per una erigenda fondazione, nel momento in cui, poi, li ricevono assumono l'obbligo di erigerla.

In effetti, nel caso in esame, il Trattato ha dato vita ad un complesso di reciproci diritti e doveri delle parti contraenti. In particolare, l'Italia ha messo a disposizione della Santa Sede gli elementi necessari all'esistenza del nuovo Stato (libertà di comunicazioni ferroviarie, postali, telegrafiche e telefoniche, coordinamento di servizi pubblici, fornitura di acqua ed altre forniture essenziali, ecc.)¹⁴⁰. Una volta acquisiti dalla Santa Sede tali elementi, con lo scambio delle ratifiche e con le contestuali già citate leggi vaticane del 1929, è iniziato un complesso procedimento di fatto da cui risultò l'esistenza del nuovo Stato¹⁴¹.

19. Lo Stato Vaticano nel suo ordinamento interno: gli elementi costitutivi e la sua organizzazione

La Città del Vaticano, dal punto di vista storico, è stata, quindi, costituita come nuovo Stato. Non sono, però, mancati orientamenti che le hanno disconosciuto il carattere della statualità, parlando, addirittura, di «parodia di Stato» o di «città del paradosso»¹⁴². Occorre, perciò, analizzare anche l'ordinamento interno della Città del Vaticano, nonché il ruolo da essa assunto nella prassi politica e giuridica degli ottanta anni ormai decorsi, per accertare se siamo effettivamente in presenza di una entità statale.

Gli elementi costitutivi — vale a dire il territorio, il popolo e la sovranità, che sono propri e caratterizzanti di ogni forma di Stato — nella Città del Vaticano sussistono, ma assumono indubbiamente un certo grado di peculiarità¹⁴³.

Il *territorio*, innanzitutto, si presenta come un'*enclave*, in quanto è interamente circondato dal territorio italiano, ed ha una estensione di soli Km² 0,49¹⁴⁴, ma ricomprende, secondo i principi, anche il sottosuolo e lo spazio atmosferico sovrastante, con il conseguente divieto, per ogni aeromobile di trasvolarlo (art. 7, co. 2, del *Trattato*).

Sul predetto territorio lo Stato italiano ha ceduto non solo l'assoluta potestà di diritto pubblico, ma anche la piena proprietà di diritto privato (premessa ed artt. 3 e 5 del *Trattato*) ed esso è «inviolabile» (art. 24, co. 2, del *Trattato*). Tale inviolabilità è stata, sostanzialmente, rispettata, persino nel difficile periodo del secondo conflitto mondiale¹⁴⁵.

¹³⁹ F. Cammeo, *Ordinamento giuridico dello Stato Città del Vaticano*, cit., p. 29.

¹⁴⁰ S. Lariccia, *Diritto ecclesiastico*, 3 ed., Padova 1986, p. 151

¹⁴¹ D. Anzilotti, *La condizione giuridica internazionale della Santa Sede in seguito agli accordi del Laterano*, cit., p. 140.

¹⁴² H. Liermann, *Staat und Kirche in dem Lateranverträgen zwischen dem Heiligen Stuhl und Italien von 11 Februar 1929*, "Arch. d. öff. Rechts", N.F., XVIII, 1930, n. 3; R. Tarrige, *La condition internationale du Saint-Siège avant et après les accords du Latran*, Paris 1930, pp. 234 ss. e J.B. D'Onorio, *Le Saint-Siège et le droit international*, nel volume a cura dello stesso A., *Le Saint-Siège dans les relations internationales*, Paris 1989.

¹⁴³ Cfr., per tutti, G. Dalla Torre, *Vaticano (Stato della Città del)*, cit., p. 2.

¹⁴⁴ Si tratta, pertanto, dell'entità statale più piccola che oggi esiste nel mondo.

¹⁴⁵ Le forze del III *Reich* non hanno, infatti, varcato i confini della Città del Vaticano; sono, però, entrate indebitamente (*ex artt. 13 e 15 del Trattato*) in zone extraterritoriali, quale il monastero di San Paolo fuori le mura, procedendo ad arresti, per cui la S. Sede avanzò proteste ufficiali. Sulle relative vicende cfr. M. Tedeschi, *Vaticano*, cit., p. 290, nonché E. Forcella, *La resistenza in convento*, Torino 1999 e A. Riccardi,

Un regime particolare è stabilito nei riguardi della piazza San Pietro. Pur facendo parte del territorio dello Stato della Città del Vaticano (S.C.V.), tale piazza, ex art. 3 del *Trattato*, «continuerà ad essere normalmente aperta al pubblico e soggetta ai poteri di polizia delle autorità italiane», le quali, se non altrimenti richieste, si arresteranno, peraltro, ai piedi della scalinata della Basilica. In considerazione della ristrettezza del territorio Vaticano, all'art. 15 del *Trattato* è stabilito, invece, che taluni edifici «benché facenti parte del territorio dello Stato italiano, godranno della immunità riconosciuta dal diritto internazionale alle sedi degli agenti diplomatici di Stati esteri». Si tratta del c.d. regime di «extraterritorialità» che trova la propria disciplina in una normativa, nel contempo, consuetudinaria e pattizia¹⁴⁶. Nel *Trattato* era anche prevista la possibilità di estendere, in futuro, il regime di extraterritorialità ad altri immobili nei quali la S. Sede dovesse collocare suoi dicasteri. A seguito dei successivi ampliamenti territoriali¹⁴⁷ si è finito per parlare di un «arcipelago» di isole extraterritoriali in Roma¹⁴⁸.

Peculiarità notevoli si registrano, poi, anche in ordine all'ulteriore elemento distintivo: il *popolo*, cioè l'insieme di tutti i cittadini dello S.C.V. Nel Vaticano, in effetti, non trova applicazione nessuno dei parametri di solito utilizzati dagli Stati per attribuire la cittadinanza: nascita da genitore cittadino (*ius sanguinis*); nascita nel territorio dello Stato (*ius soli*); matrimonio con cittadino (*ius coniugii*). Ai sensi degli artt. 9, 10 e 21, co. 1, del *Trattato*, nonché dell'art. 1 della legge 22 febbraio 2011 n. CXXXI sulla *cittadinanza*, nello S.C.V. la cittadinanza viene attribuita, per legge o a seguito di autorizzazione, *iure officii*, cioè ai residenti stabili sul territorio, che esercitino un ufficio, carica od impiego¹⁴⁹. La cittadinanza si estende, comunque, anche ai familiari, purché conviventi ed autorizzati a risiedere nel Vaticano (artt. 1 e 2 della legge n. CXXXI). Quale eccezione alla regola della residenza stabile e funzionale, la cittadinanza è anche attribuita ai Cardinali di curia che non risiedono nello Stato. Ulteriore eccezione è rappresentata, infine, dai casi in cui la cittadinanza viene concessa discrezionalmente dal Papa, indipendentemente dalle ragioni di ufficio (art. 9 del *Trattato* e art. 1 lett. c, della legge citata). La cittadinanza vaticana è cumulabile con quella dello Stato cui il singolo appartiene.

L'inverno più lungo, Roma-Bari 2008, *passim*. Quanto alle bombe sganciate sul suolo Vaticano, nei pressi della stazione ferroviaria il 5 novembre 1943 si è ipotizzato che si sarebbe trattato di un'azione da parte di appartenenti alla Repubblica sociale (su ordine di Farinacci?) che sarebbero partiti con un aereo da Viterbo allo scopo di colpire gli edifici di Santa Marta e del Palazzo San Carlo, in cui erano ospitati diplomatici accreditati presso la Santa Sede, tra cui il Ministro del Regno Unito che, sembra, tenesse presso di sé una radio trasmittente. Le bombe non raggiunsero, però, gli obiettivi e non vi furono né morti né feriti (G. Corbellini, *Ius Civitatis Vaticanae, Appunti dei corsi alla Pontificia Università Lateranense*, I, S.C.V. 1996-1997, p. 54 n. 82). Il bombardamento alleato di Castel Gandolfo del 10 febbraio 1944, provocò, infine, proteste da parte del futuro Card. Cicognani, cfr. sempre M. Tedeschi, *Vaticano*, cit., p. 290.

¹⁴⁶ Quest'ultima risulta, in particolare, dalla *Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche* del 18 aprile 1961, dalla *Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari* del 22 aprile 1963 e dalla *Convenzione sulle Missioni speciali*, approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite dell'8 dicembre 1969. In tema, cfr., da ultimo, P.A. Bonnet, *Vaticano (Stato della Città del)*, in *Il diritto. Enciclopedia giuridica del Sole 24 ore*, XVI, Milano 2008, p. 468.

¹⁴⁷ Ampliamenti realizzati a mezzo di accordi diplomatici. Per l'elenco cfr. M. Tedeschi, *Vaticano*, cit., p. 281.

¹⁴⁸ Cfr., A. Riccardi, *Uno Stato particolare: l'indipendenza del Papa e lo Stato Vaticano* in B. Jatta (cur.), *1929-2009 ottanta anni dello Stato della Città del Vaticano*, C.V., Biblioteca Apostolica Vaticana 2009 (di seguito citato: *Catalogo della mostra 1929-2009*).

¹⁴⁹ W. Schulz, *Città del Vaticano (Stato della)*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, III, Torino 1989, p. 111.

La perdita della cittadinanza, a sua volta, può avvenire per *atto volontario* (ad es., rinuncia all'ufficio), o per *atto autoritativo* (ad es., revoca dell'ufficio), ovvero *ope legis* (ad es., cessazione dell'impiego per raggiunti limiti di età). Al fine di evitare che colui che ha perduto la cittadinanza vaticana diventi un apolide, non avendo titolo per acquistare altra cittadinanza, l'art. 9, co. 2, del *Trattato* ha stabilito che questi sarà, comunque, considerato cittadino italiano.

In definitiva, è stato acutamente osservato che, contrariamente a quanto avviene di solito, i cittadini vaticani sono funzionali allo Stato e non lo Stato ai cittadini¹⁵⁰. Si registra, quindi, una notevole differenza fra Stato pontificio e Stato Vaticano. Nel primo, il popolo era costituito dai cittadini stanziati nelle province romane e lo Stato pontificio non poteva non assumere anche la cura dei molteplici diritti ed interessi dei cittadini (dalla difesa alla sanità; dall'istruzione ai trasporti). Nello Stato Vaticano siamo, invece, in presenza di individui per lo più di diversa provenienza nazionale, aggregati in ragione dell'ufficio esercitato¹⁵¹. In altri termini nello S.C.V., rispetto ad un popolo di funzionari, è indubbio che «una grandissima quantità di attività che usualmente si incontrano nelle comunità statuali siano per loro natura estranee, e non raramente impossibili»¹⁵².

Quanto, poi, al terzo elemento costitutivo, nello Stato Vaticano la *sovranità* appartiene alla Santa Sede, intesa in senso stretto¹⁵³, quale persona o ufficio del Sommo Pontefice¹⁵⁴. Questi, come Sovrano dello Stato, infatti, «ha la pienezza dei poteri legislativo, esecutivo e giudiziario»¹⁵⁵. In base al risalente principio costituzionale *prima sedes a nemine iudicatur* (can. 1404)¹⁵⁶, il Papa, non solo gode di immunità personale, ma è investito di potestà suprema¹⁵⁷, per cui lo Stato Vaticano si configura, sotto il profilo della forma di governo, quale monarchia assoluta elettiva. Il che, però, non esclude che anche lo Stato Vaticano possa qualificarsi — soprattutto alla luce della successiva evoluzione normativa e giurisprudenziale — come «Stato di diritto», in quanto, salvo eccezioni, nel Vaticano la legge impera anche sullo Stato stesso nell'esercizio delle sue funzioni ed i diritti dei singoli sono sempre più riconosciuti e tutelati anche contro lo Stato¹⁵⁸.

¹⁵⁰ G. Dalla Torre, *Vaticano (Stato della Città del)*, cit., p. 3.

¹⁵¹ P. Bellini, *Principi di diritto ecclesiastico*, Bresso 1992, pp. 138 ss.

¹⁵² Cfr. P.A. Bonnet, *Vaticano*, cit., p. 466, nonché, *infra*.

¹⁵³ *Ex* artt. 10, 11, 15-17, 23, co. 2 e 26, co. 2, del *Trattato*.

¹⁵⁴ La sovranità sullo S.C.V. è, invece, solo accessoriamente connessa alla suprema potestà di governo della Chiesa (G. Dalla Torre, *Vaticano*, cit., p. 3). In effetti, nel *codex iuris canonici*, all'art. 361, si rintraccia anche una nozione lata di Santa Sede comprensiva, non solo del Romano Pontefice e del suo ufficio, ma anche degli organi attraverso i quali il Papa provvede al governo della Chiesa universale (cfr., per tutti, C. Cardia, *Il governo della Chiesa*, II ed., Bologna 1993), cioè la Segreteria di Stato ed i dicasteri della curia romana, disciplinata, in particolare, dalla Cost. Apost. *Pastor Bonus* del 28 giugno 1988 (in A.A.S., 1988, pp. 841 ss.) e dal relativo regolamento (in A.A.S., 1992, pp. 202 ss.). In tema cfr. P.A. Bonnet e C. Gullo (cur.), *La Curia Romana nella Costituzione Apostolica «Pastor Bonus»*, Città del Vaticano 1990.

¹⁵⁵ Cfr. l'art. 1 della *Legge fondamentale dello Stato della Città del Vaticano* promulgata da Giovanni Paolo II il 26 novembre 2000, in A.A.S. 26 novembre 2000 n. 18 (a.d. 14). La stessa formula era già nell'art. 1 della *Legge fondamentale* del 7 giugno 1929 n. I, già citata.

¹⁵⁶ S. Vacca, *Prima sedes a nemine iudicatur. Genesi e sviluppo storico dell'assioma fino al Decreto di Graziano*, Roma 1993.

¹⁵⁷ G. Dalla Torre, *Santa Sede (dir. ecl.)*, in *Il diritto. Enciclopedia giuridica*, XIV, Milano 2007, p. 41.

¹⁵⁸ Cfr., per tutti, F. Cammeo, *Ordinamento giuridico dello S.C.V.*, cit., p. 79, nonché, da ultimo, N. Picardi, *La giurisdizione all'alba del terzo millennio*, cit., pp. 156 ss. e n. 10 quanto all'applicazione della nozione di Stato di diritto agli Stati assoluti; Id., *Il giudice naturale, principio fondamentale a livello europeo*, in "Diritto e Società", 2008, pp. 529 ss.

A questo proposito è stato, peraltro, precisato che lo Stato della Città del Vaticano, pur essendo uno Stato sovrano, non ha «quei fini gerarchici ed interinanti di utilità dei propri cittadini ... che sono propri degli altri Stati, bensì il fine specifico di assicurare l'indipendenza della Santa Sede»¹⁵⁹. In effetti, dalle «premesse» allo stesso *Trattato* risulta chiaramente che, con la costituzione del nuovo Stato, le parti intendevano «assicurare alla Santa Sede l'assoluta e visibile indipendenza, garantirle una sovranità indiscutibile pur nel campo internazionale»¹⁶⁰.

Come già lo Stato pontificio, pur nella sua diversa configurazione, così — ed ancora più — lo Stato Vaticano presenta quale nota saliente, una funzione strumentale, quasi fosse il «pedistallo terreno della sovranità della Santa Sede»¹⁶¹. D'altra parte, l'esperienza comparatistica evidenzia — con riferimento, soprattutto, agli Stati assoluti — altri esempi di Stati che, pur essendo dotati di sovranità, fungono da enti strumentali nei confronti di altri soggetti¹⁶².

L'esperienza concreta, poi, confermerà che lo Stato Vaticano — configurato come Stato-mezzo — costituirà, e costituirà in seguito, lo strumento che consentirà alla Santa Sede di operare in piena indipendenza. Basti qui ricordare che, anche nei confronti del regime fascista negli anni del suo maggior successo, lungi dal ridurre la Chiesa ad *instrumentum regni* secondo il programma mussoliniano, già nel 1931 il Papa aprì una nuova, gravissima crisi con lo Stato fascista a proposito dell'Azione Cattolica¹⁶³. Si è, poi, già segnalato come lo Stato Vaticano, con la sua neutralità ed inviolabilità, abbia consentito alla Santa Sede di svolgere liberamente la sua missione anche durante l'occupazione nazista.

La peculiare configurazione dei caratteri propri dello Stato Vaticano non poteva, peraltro, non ripercuotersi anche sulla sua organizzazione interna.

Come si è visto¹⁶⁴, già nel 1929 Pio XI, quale sovrano del nuovo Stato, emanò le sei leggi che hanno posto le basi della struttura organizzativa e che contribuiscono a delineare la *costituzione materiale* dello Stato Vaticano. Negli ottanta anni ormai decorsi, indubbiamente, sono sorte nuove esigenze e si sono, perciò, rese necessarie alcune innovazioni, che, peraltro, non hanno sconvolto il disegno originale. Ci si riferisce, in particolare, alla nuova *Legge fondamentale dello Stato della Città del Vaticano*, promulgata da Giovanni Paolo II il 26 novembre 2000 (a.d. 14)¹⁶⁵ e completata dalla *Legge sul governo dello*

¹⁵⁹ A.C. Jemolo, *Carattere dello Stato della Città del Vaticano*, in “Rivista di diritto internazionale”, 1929, pp. 188 ss. nonché, dello stesso A., *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Milano 1975, pp. 274 ss. Il passo riportato dal testo è desunto da quest'ultimo testo.

¹⁶⁰ Altro problema è, poi, quello di stabilire se questo sia lo «scopo dello Stato» o soltanto il «motivo politico», come, piuttosto, ritiene F. Cammeo, *Ordinamento giuridico dello S.C.V.*, cit., p. 61

¹⁶¹ F. Finocchiaro, *Diritto ecclesiastico*, IX ed., Bologna 2003, p. 239.

¹⁶² Cfr. C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, VIII ed., Padova 1969, p. 20, con riferimento sia allo Stato Vaticano che all'URSS, e L. Paladin, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova 1989, p. 13, che richiama l'esperienza degli Stati configurati sulla base di un partito unico. Nella letteratura ecclesiasticistica si veda, in tal senso, L. Spinelli, *Diritto ecclesiastico*, II ed., Torino 1987, p. 369.

¹⁶³ A.C. Jemolo, *Chiesa e Stato*, cit., pp. 660 ss., nonché G. Dalla Torre senior, *Azione cattolica e fascismo (1945)*, 3^a ed., Roma 1964, pp. 13 ss.

¹⁶⁴ Cfr. *retro* § 10.

¹⁶⁵ A.A.S. Suppl. 26 novembre 2000 n. 18, pp. 75 ss. Tale legge non è stata indicata con alcuna numerazione, probabilmente per sottolineare la sua derivazione dalla legge n. I del 1929. Sulla nuova Legge fondamentale cfr., per tutti, il numero speciale di “Ius Ecclesiae”, 2001, n. 2 dedicato alla nuova legge, con contributi, fra gli altri, di J.I. Arrieta, C. Cardia, G. Corbellini e G. Dalla Torre.

Stato della Città del Vaticano, n. CCCLXXXIV, emanata sempre da Giovanni Paolo II il 16 luglio 2002¹⁶⁶, nonché alla *Legge sulle fonti del diritto*, n. LXXI, emanata con *motu proprio* di Benedetto XVI il 1° ottobre 2008 (a.d. 15)¹⁶⁷.

Nell'economia di questo lavoro non è possibile ricostruire, dal punto di vista storico¹⁶⁸, la complessa evoluzione delle strutture giuridiche vaticane. In questo paragrafo, senza tener conto dei passaggi intermedi, ci si limiterà, pertanto, a riepilogare le linee iniziali e finali dell'evoluzione del potere legislativo e di quello esecutivo o governativo¹⁶⁹. Al potere giudiziario verrà, invece, dedicata una più ampia trattazione nei paragrafi seguenti.

Innanzitutto, negli ottanta anni è rimasto formalmente immutato il principio base: «il Sommo Pontefice, Sovrano dello Stato della Città del Vaticano, ha la pienezza dei poteri legislativo, esecutivo e giudiziario»¹⁷⁰. Tuttavia risultano cambiate le modalità di esercizio del potere.

Quanto al *potere legislativo*, secondo la normativa del 1929, era previsto che tale potere, ordinariamente, fosse esercitato dal Papa, il quale poteva, però, delegare al Governatore la facoltà di emanare leggi «per determinate materie e singoli oggetti» (art. 5, comma 1, della *Legge fondamentale* n. I). Il Governatore — indipendentemente dalla delega — aveva, inoltre, la facoltà di emanare «regolamenti ed ordinanze per l'esecuzione delle leggi senza poter derogare alle medesime o dispensarne» (art. 5, comma 2). Con la legislazione del 2000 la regola risulta, invece, invertita. Il potere legislativo, ordinariamente, è esercitato dalla Pontificia Commissione Cardinalizia, composta dal Cardinale Presidente e da altri Cardinali, tutti nominati, per un quinquennio, dal Papa. È, però, fatto salvo il potere del Sommo Pontefice di riservare tale potere a se stesso o ad altra istanza (art. 3, comma 1, della *Legge fondamentale* del 2000). Per la predisposizione dei progetti di legge la Pontificia Commissione si avvale della collaborazione del Consigliere Generale e dei Consiglieri di Stato (art. 13), nonché di altri esperti. I progetti di legge vengono, comunque, previamente sottoposti alla considerazione del Sommo Pontefice (art. 4, comma 3).

In sostanza, la nuova *Legge fondamentale* ha sostituito il principio costituzionale della *delega* o *concessione* del potere legislativo con quello della *riserva*, con l'effetto di sollevare il Papa dal peso dell'ordinaria produzione legislativa¹⁷¹.

Una notevole evoluzione si registra anche a proposito dell'esercizio del *potere esecutivo*. Secondo l'art. 6 della *Legge fondamentale* del 1929 l'esercizio di tale potere era delegato al Governatore dello Stato, carica che è stata coperta da un laico, il Marchese Camillo Serafini¹⁷², fino alla sua morte (1952). Dalla delega erano, peraltro, eccettuati alcuni atti riservati al Sommo Pontefice (artt. 2, 3, 4 e 6) e quelli, caso per caso, da lui avvocati. In

¹⁶⁶ A.A.S. Suppl. 16 luglio 2002 n. 9, pp. 37 ss.

¹⁶⁷ A.A.S. Suppl. 1 ottobre 2008 n. 16, pp. 65 ss.

¹⁶⁸ Cfr., per tutti, N. Del Re, *La Curia romana. Lineamenti storico-giuridici*, IV ed., Città del Vaticano 1998, *passim*.

¹⁶⁹ Cfr., per tutti, G. Corbellini, *Ius Civitatis Vaticanae*, cit., I, spec. pp. 35 ss.; G.L. Marrone, *Struttura legislativa fondamentale dello S.C.V., Note introduttive*, in "Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari", 1986, pp. 3 ss., nonché, J.O. Ritter, *L'evoluzione delle strutture giuridiche del governo nello Stato della Città del Vaticano*, Dissertatio ad Lauream in Fac. Iuris Canonici, apud Pont. Univ. 5. Thomae de Urbe, Romae 1988.

¹⁷⁰ Art. 1, comma 1, sia della *Legge fondamentale* del 1929 che della *Legge fondamentale* del 2000.

¹⁷¹ G. Dalla Torre, *La nuova legge fondamentale*, cit., p. 715.

¹⁷² L. Carboni e A. Papalia, *Camillo Serafini*, in *Catalogo della mostra 1929-2009*, cit., p. 96.

proseguo, venne, peraltro, costituita la predetta Pontificia Commissione Cardinalizia per lo Stato della Città del Vaticano, alla quale vennero conferiti i relativi poteri. Con la nuova *Legge fondamentale* del 2000, è stato, infine, stabilito che il potere esecutivo è esercitato dal Presidente della Commissione (art. 5), che assume il titolo di Presidente del Governatorato (art. 2 della *Legge sul governo* del 2002) e che, in tali funzioni, è coadiuvato dal Segretario Generale e dal Vice Segretario Generale.

In caso di urgente necessità, il Presidente del Governatorato può anche emanare disposizioni aventi forza di legge, una sorta di decreti legge, che, peraltro, perdono efficacia se non confermate dalla Pontificia Commissione entro novanta giorni (art. 7, comma 2, della nuova *Legge fondamentale*).

L'evoluzione complessiva dei poteri legislativo ed esecutivo sembrano, quindi, porre in evidenza una linea di tendenza ad introdurre, pur nell'ambito di uno Stato assoluto, una forma di separazione dei poteri, soprattutto per quanto concerne il loro esercizio.

20. *Segue: l'ordinamento giuridico vaticano e la polemica a proposito della nuova Legge sulle fonti*

In mancanza di una costituzione formale, caratterizzata da un procedimento legislativo capace di irrigidire una parte della normativa, tutte le leggi dello Stato Vaticano — come si è accennato — hanno la stessa natura e la stessa efficacia. Tuttavia sia la *Legge sulle fonti* del 1929 (a.d. 15), che quella entrata in vigore il 1° gennaio 2009¹⁷³, distinguono le fonti principali dalle fonti suppletive¹⁷⁴. Le *fonti principali* costituiscono l'ossatura fondamentale dell'ordinamento vaticano e sono costituite dall'ordinamento canonico e dalla *Legge fondamentale dello Stato* (ora del 2000), nonché dalle altre leggi, decreti e regolamenti emanati dallo Stato Vaticano. L'art. 1 della nuova *Legge sulle fonti* aggiunge, poi, che l'ordinamento giuridico vaticano si conforma alle norme di diritto internazionale generale e a quelle derivanti da trattati e accordi di cui la Santa Sede è parte, sempre che non siano contrarie ai principi del diritto canonico.

Nelle materie alle quali non provvedano le fonti principali, l'art. 3 della legge in esame richiama, quali *fonti suppletive*, le leggi e gli atti normativi emanati dallo Stato italiano, sempre che risultino applicabili in concreto nello Stato Vaticano, e, comunque, previo recepimento da parte delle competenti autorità vaticane. L'art. 3, al secondo comma, prevede tre *limiti generali* al recepimento della normativa italiana, limiti che sono costituiti:

- a) dai precetti di diritto divino;
- b) dai principi generali del diritto canonico;
- c) dalle disposizioni dei Patti Lateranensi e successivi accordi.

A proposito del recepimento degli atti normativi dello Stato italiano, all'inizio del 2009 è sorta però una vivace polemica¹⁷⁵. Si è creduto che, con la nuova legge, si sia passati dal principio della recezione automatica della legislazione italiana nell'ordinamento vaticano (che sarebbe stata prevista dalla *Legge sulle fonti* del 1929) alla necessità di un previo

¹⁷³ *Legge sulle fonti del diritto* del 1° ottobre 2008 n. LXXI in A.A.S. Suppl. 1° ottobre 2008 n. 16. Su tale testo si veda la presentazione di J.M. Serrano Ruiz, *In vigore la nuova Legge sulle fonti del diritto*, in "L'Osservatore romano" 31 dicembre 2008, p. 7.

¹⁷⁴ Cfr., per tutti, P.A. Bonnet, *Le fonti normative e la funzione legislative*, in *Appendice* alla ristampa del volume di F. Cammeo, *Ordinamento giuridico dello Stato della Città del Vaticano*, cit., pp. 525 ss. e 554 ss.

¹⁷⁵ Si vedano i numerosi interventi sui maggiori quotidiani italiani dal 31 dicembre 2008 al 21 gennaio 2009.

recepimento di ogni singola normativa da parte delle competenti autorità vaticane. Se ne è dedotto che lo Stato del Vaticano avrebbe mutato orientamento ed oggi finirebbe per elevare i principi propri della Chiesa ad unico criterio di legittimazione della regolamentazione giuridica degli Stati¹⁷⁶.

Probabilmente, la polemica muove, però, da un presupposto non esatto. Come si è visto, nel 1929 nacque uno Stato che non aveva ancora un ordinamento giuridico proprio. Pio XI, con la collaborazione dell'Avv. Francesco Pacelli e soprattutto del Prof. Federico Cammeo, constatò che le *fonti principali* dell'ordinamento vaticano, dato il loro carattere frammentario, non potevano regolare tutte le materie che richiedevano di essere giuridicamente disciplinate. Venne, pertanto, stabilito di integrare le norme giuridiche canoniche e quelle vaticane richiamando, quali *fonti suppletive*, la norme italiane.

A questo proposito, gli artt. 3, 11 e sgg. della Legge sulle fonti del 1929 n. II operarono, però, una netta distinzione: il richiamo era limitato soltanto «alle leggi emanate dal Regno d'Italia fino alla data di entrata in vigore» della predetta Legge sulle fonti (7 giugno 1929); al contrario, si stabilì che «le future riforme non si estendono al nuovo Stato»¹⁷⁷.

Quanto alle leggi ed ai regolamenti anteriori al 1929, che in linea generale risalivano ancora all'epoca liberale, innanzitutto, l'art. 3 della vecchia legge prevedeva la possibilità di adottare, a seconda dei casi, la tecnica del rinvio libero o di quello ricettizio¹⁷⁸, introducendo, però, un filtro preventivo: alle competenti autorità vaticane era demandato di accertare, preventivamente, che le leggi e i regolamenti italiani richiamati «non siano contrari ai precetti di diritto divino né ai principi generali del diritto canonico, nonché alle norme del Trattato e del Concordato stipulati fra la S. Sede ed il Regno d'Italia nell'11 febbraio 1929 e sempre che, in relazione allo stato di fatto esistente nella Città del Vaticano, risultino ivi applicabili». Si tratta, in definitiva, degli stessi limiti generali integralmente riprodotti anche dall'art. 3 della nuova *Legge sulle fonti*.

In secondo luogo, gli artt. 4 e seguenti, invece, operano, un immediato *rinvio ricettizio o materiale* ai cinque codici del Regno d'Italia¹⁷⁹ e di alcune leggi italiane allora vigenti.

Per quanto concerne le norme italiane che sarebbero entrate in vigore dopo il 1929, lo stesso Cammeo chiarirà: «Vedrà il Sovrano nella sua saggezza come provvedere, quando esse si verificano in materie essenziali, per adottarvi la legge vaticana, senza pregiudizio, non solo reale, ma nemmeno apparente della sovranità»¹⁸⁰. La storia ci insegna che nello Stato Vaticano non furono recepite né applicate leggi fasciste, quali, ad esempio, il T.U. di Pubblica Sicurezza¹⁸¹ e le Leggi razziali¹⁸², oltre — ovviamente — i codici Rocco (codice

¹⁷⁶ Cfr., per tutti, S. Rodotà, *Il Vaticano, le leggi italiane e l'autonomia dello Stato*, in "La Repubblica" 5 gennaio 2003.

¹⁷⁷ F. Cammeo, *Ordinamento giuridico dello S.C.V.*, cit., p. 175.

¹⁷⁸ Cfr. ivi, p. 174. *Contra* P. Ciprotti, *Appunti di diritto privato vaticano*, Roma 1938, p. 26 secondo il quale, invece, «le norme giuridiche italiane... vengono vaticanizzate con un procedimento di rinvio ricettizio».

¹⁷⁹ Si trattava, in particolare, del codice civile del 1865, del codice di procedura civile del 1865, del codice di commercio del 1882, del codice penale del 1889 e del codice di procedura penale del 1913, tutti con le relative leggi di modifica o di integrazione ed i regolamenti, vigenti al 7 giugno 1929, data di entrata in vigore della *Legge sulle fonti* n. II.

¹⁸⁰ F. Cammeo, *Ordinamento giuridico dello S.C.V.*, cit., p. 175, l'ammonimento del Cammeo assume un particolare significato anche alla luce dei successivi tragici avvenimenti che lo colpiranno (cfr. *infra* § 22).

¹⁸¹ Cfr. R.D. 16 giugno 1931 n. 773, Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza.

¹⁸² Cfr. Deliberazione del Gran Consiglio del 6 ottobre 1938-XVI; Legge 30 dicembre 1937-XI, n. 2590 e provvedimenti collegati, in T. Staderini, *Legislazione per la difesa della razza*, Roma 1940, pp. 11 ss. e su di

penale e codice di procedura penale). Se le predette leggi fasciste fossero state recepite automaticamente nell'ordinamento vaticano, si sarebbe dovuto provvedere ad escluderle con un provvedimento *ad hoc*. Provvedimento che non c'è stato e non doveva essere emanato. Altre volte, invece, il legislatore vaticano ha recepito una normativa italiana. Valga, per tutti, l'esempio della Legge 28 giugno 1993 n. CCVI sulle persone giuridiche civili, con la quale ha provveduto a recepire, questa volta con un *rinvio libero o mobile*, la corrispondente legislazione italiana, precisando, all'art. 2, che «le eventuali modifiche ed evoluzioni della legislazione italiana in materia... si intenderanno in futuro automaticamente recepite». La stessa cosa dicasi quanto al decreto 14 maggio 1996 n. CCLII, recante il regolamento sulla raccolta, lo stoccaggio e lo smaltimento dei rifiuti, che, all'art. 3, prevede appunto, ancora una volta, un *rinvio mobile* alla legislazione italiana.

Sul punto, quindi, nulla è cambiato con il passaggio dalla vecchia alla nuova normativa sulle fonti. Lo Stato Città del Vaticano non ha mai preteso, né ieri né oggi, di esprimere valutazioni sulle normative di altri Stati. Quale Stato sovrano ha utilizzato, fra le altre, la tecnica di produzione normativa consistente nel recepire nel suo ambito legislazioni altrui, sempre che fossero ritenute coerenti ai propri principi ed utili alle proprie esigenze.

Va, piuttosto, segnalato che la nuova *Legge sulle fonti*, all'art. 4, opera un *rinvio ricettizio o materiale* al codice civile italiano del 1942, così come successivamente modificato fino a tutto il 2008. Ne consegue che, a partire dal 2009, non saranno più vigenti nello Stato vaticano né il codice civile del 1865, né quello di commercio del 1882, normative italiane che, come detto, erano state recepite dalla vecchia legge del 1929 sulle fonti. Si trattava, del resto, di normative la cui inadeguatezza era stata più volte segnalata. Nell'operare il rinvio al codice civile italiano, il legislatore vaticano, comunque, poneva undici limitazioni specifiche, di cui dieci concernevano materie già escluse dal corrispondente art. 11 della normativa del 1929 (quale, ad esempio, quelle concernenti la cittadinanza, il matrimonio e l'adozione), alle quali l'art. 4, lett. c) della nuova legge ha aggiunto i rapporti di lavoro, che, pertanto, restano, anch'essi, «riservati» alla normativa principale vaticana.

Gli artt. 5 e 8 della nuova normativa mantengono, invece, in vigore il codice di procedura civile vaticano del 1946 ed il codice di procedura penale del 1913. Del primo si tratterà nel prossimo capitolo. Il codice di procedura penale, a distanza di molti anni, mostra, in effetti, una persistente validità¹⁸³. Si tratta, del resto, di un modello di codificazione liberale nella cui elaborazione fu determinante l'apporto di altro noto giurista, Lodovico Mortara¹⁸⁴. Certamente, nel corso degli anni, si sono rese necessarie modifiche ed adattamenti. Si ricordino, in particolare, la Legge del 21 giugno 1969 n. L., *sulle modifiche alla legislazione penale e alla legislazione processuale penale*, promulgata da Paolo VI, nonché la Legge del 10 gennaio 1983 n. LII, *sulle pene pecuniarie e sulla prescrizione in materia penale*; la legge 15 giugno 1989 n. CXLIV, *sulle pene pecuniarie e la disciplina della circolazione stradale* e, infine, la legge 14 dicembre 1994 n. CCXXVII, *in materia di modifica al sistema penale*. La struttura del codice di procedura penale è, però, rimasta sostanzialmente inalterata.

essa, da ultima, C. Piperno, *Le leggi razziali del 1938-1939*, in M. Stipo, *Studi per il centenario della giustizia amministrativa (1903) di Cino Vitta*, Roma 2006, pp. 229 ss.

¹⁸³ Sul quale, da ultimo, cfr. M.N. Miletto, *Un processo per la terza Italia. Il codice di procedura penale del 1913*, 2 vv., Milano 2003-2006.

¹⁸⁴ G. Conso, *Mortara e il processo penale* in Accademia Nazionale dei Lincei, *Giornata Lincea in ricordo di Lodovico Mortara (Roma, 17 aprile 1997) Atti Convegni Lincei*, n. 136, Roma 1998, p. 76 ss.

21. Lo Stato Vaticano e la sua collocazione internazionale

Il riconoscimento della soggettività internazionale dello Stato Vaticano si presenta come una questione complessa, anche in ragione dello stretto collegamento con la Santa Sede.

A parte il fatto che, oggi, il diritto internazionale ammette come proprii soggetti, dotati della necessaria sovranità, anche ordinamenti privi di base territoriale, quali le organizzazioni non territoriali (come l'ONU) e le associazioni fra Stati (come l'Unione Europea)¹⁸⁵, è indubbio che la Santa Sede, quale organo di governo della Chiesa cattolica, ha operato — come si è già notato¹⁸⁶ — quale componente dell'ordine internazionale, anche dopo la *debellatio* dello Stato pontificio, svolgendo un'intensa attività internazionale¹⁸⁷.

L'Italia, da parte sua, ha esplicitamente riconosciuto la soggettività internazionale della Santa Sede, prima, trattando e concludendo con la stessa la soluzione della questione romana in sede di Accordi lateranensi, poi, con l'art. 7 della Costituzione, nel quale ha proclamato che «lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani»¹⁸⁸. Ma l'Italia, con il Trattato Lateranense (artt. 3 e 26, comma 2), ha anche costituito la Città del Vaticano come Stato sovrano, riconoscendo alla Santa Sede «l'esclusiva ed assoluta potestà e giurisdizione sovrana» sul nuovo Stato¹⁸⁹.

Ci troviamo, pertanto, in presenza di due soggetti, entrambi dotati di personalità giuridica internazionale¹⁹⁰: la Santa Sede, intesa in senso lato (Curia romana), come organo di governo della Chiesa cattolica; la Santa Sede, intesa in senso stretto (Ufficio primaziale del Papa), come Capo dello Stato Vaticano¹⁹¹. È, pertanto, sempre la Santa Sede che — a

¹⁸⁵ B. Conforti, *Diritto internazionale*, 4 ed., Napoli 1992, pp. 26 ss. e G. Arangio Ruiz *junior*, *Diritto internazionale e personalità giuridica*, Bologna 1972.

¹⁸⁶ Cfr. *retro* §§ 5-10 e *infra*, §§ 23-28.

¹⁸⁷ Cfr. ora, per tutti, J.R. Quinn, *The Holy See in the International Order*, in H. Schambeck (cur.), *Pro fide et Justitia, Festschriften für Agostino Kardinal Casaroli zum 70 Geburtstag*, Berlin 1984, pp. 293 ss. S. Ferlito, *L'attività internazionale della Santa Sede*, Milano 1988, spec. pp. 68 ss.; J.B. D'Onorio (cur.), *Le Saint-Siège dans les relations internationales*, Paris 1989; F. Petroncelli Hübler, *Chiesa cattolica e comunità internazionale*, Napoli 1989, n. 2 e P. Lillo, *Concordato, "Accordi" e "Intese" tra lo Stato e la Chiesa*, Milano 1990, pp. 52 ss.; C. Cardia, *La soggettività internazionale della Santa Sede e i processi di integrazione europea*, in "Ius Ecclesiae", 1999 e G. Barberini, *Chiesa e Santa Sede nell'ordinamento internazionale*, Torino 2003.

¹⁸⁸ Salvo, poi, a stabilire se la predetta disposizione costituzionale sia meramente ricognitiva di una sovranità originaria ed istituzionale della Chiesa ovvero assuma il valore costitutivo di un impegno assunto dallo Stato a favore della Chiesa. Cfr., per tutti, da ultimo, P.F. Grossi, *Brevi riflessioni sull'art. 7 della Costituzione* in G. Dalla Torre e P. Lillo (cur.), *Sovranità della Chiesa e giurisdizione dello Stato*, Torino 2008, spec. pp. 21 ss., con ampi riferimenti.

¹⁸⁹ Cfr. la premessa al *Trattato*.

¹⁹⁰ Né si dica che, data la configurazione dello Stato Vaticano come strumentale rispetto alla Santa Sede (cfr., *retro*, § 18), la sovranità e l'effettiva soggettività internazionale, vadano riconosciute a quest'ultima, mentre lo Stato Vaticano sarebbe ridotto a mero beneficiario di norme internazionali. Si è già notato, infatti, come l'esperienza giuridica evidenzi più casi di Stati-mezzo dotati, come tali, di sovranità e soggettività internazionale (cfr., *retro*, § 18 e n. 135).

¹⁹¹ I rapporti fra due entità, Stato Vaticano e Santa Sede, vengono, per lo più, configurati come un'ipotesi di *unione reale* (F. Cammeo, *Ordinamento giuridico dello S.C.V.*, cit., p. 69), in quanto i due Enti hanno un unico capo supremo, il Papa, non per ragioni contingenti (quale ad es., la successione in una medesima famiglia regnante), ma per ragioni istituzionali: lo Stato Vaticano — come già rilevato (cfr., *retro*, § 18) — ha la funzione di garantire e rendere visibile l'indipendenza della Santa Sede. Entrambi hanno, inoltre, in comune anche altri organi centrali, quale il Collegio Cardinalizio, la Segreteria di Stato ed il Corpo

seconda dei profili politici, sociali o religiosi, coinvolti nella vicenda internazionale — sceglie se agire in nome e per conto della Chiesa universale, ovvero in nome e per conto dello Stato Vaticano¹⁹², ovviamente nelle situazioni giuridiche che presuppongono il governo di una comunità territoriale¹⁹³.

Fra la fine del XIX secolo e l'inizio del XX secolo, l'Italia, come si è già osservato¹⁹⁴, aveva seguito costantemente una politica estera diretta ad escludere la Santa Sede da ogni assise internazionale. Una volta stipulato il Trattato del Laterano, il governo italiano, in un primo tempo, mantenne la stessa linea, opponendosi all'ingresso della Santa Sede nella Società delle Nazioni. Si fece, infatti, leva sull'art. 24 del Trattato che prevede la neutralizzazione e l'invulnerabilità del territorio dello Stato Vaticano. La Santa Sede si era, in effetti, impegnata a rimanere «estranea alle competizioni temporali fra gli altri Stati ed ai congressi internazionali indetti per tale oggetto». È stato osservato¹⁹⁵ che, alla base di questi orientamenti, vi era una diffidenza da parte dell'Italia verso la totale equiparazione della Santa Sede agli altri Stati. Si temeva che, attraverso la politica internazionale Vaticana, si finisse per restaurare, in una qualche maniera, il potere temporale del Papa¹⁹⁶.

Dopo il secondo conflitto mondiale, si sono, peraltro, creati nuovi spazi per una presenza internazionale della Santa Sede e dello Stato Vaticano. Già negli anni '60 si sottolineava come ormai «Roma sia anzitutto, nella considerazione del mondo, il centro della cattolicità» e, conseguentemente, come «decisioni ed atteggiamenti del Vaticano abbiano una ripercussione più ampia di quelli dello Stato italiano»¹⁹⁷. Successivamente si è sviluppato un rapido, straordinario incremento dell'attività internazionale della Santa Sede¹⁹⁸. Cadute le originarie riserve, la politica estera italiana, per le proprie iniziative, oggi cerca spesso addirittura l'avallo della Santa Sede.

Nell'economia di questo lavoro ci si limiterà a ricordare alcune iniziative che sono state assunte in nome e per conto dello Stato Vaticano. Innanzitutto, lo S.C.V. ha stipulato una serie di convenzioni internazionali, in un primo tempo, con l'Italia e soprattutto in materie tecniche¹⁹⁹, in un secondo tempo, in ambito più vasto e con

diplomatico (cfr. G. Corbellini, *Ius Civitatis Vaticanae*, cit., II, pp. 52-53). Altri, invece, hanno ritenuto che fra Santa Sede e Stato Vaticano si debba configurare una *unione personale* (cfr. G. Morelli, *Il trattato fra l'Italia e la Santa Sede*, in "Rivista di diritto internazionale", 1929, pp. 197 ss.), ovvero una *unione organica* con caratteri speciali (P. Cipriotti, *Funzione, figura e valore della Santa Sede*, in "Concilium", 1970, n. 8, pp. 79 ss.).

¹⁹² R. Botta, *Manuale di diritto ecclesiastico, Valori religiosi e rivendicazioni identitarie nell'autunno dei diritti*, Torino 2008, p. 106.

¹⁹³ Cfr. W. Schulz, *Lo Stato della Città del Vaticano e la Santa Sede. Alcune riflessioni intorno al loro rapporto giuridico*, in "Apollinaris", LI (1978), pp. 661 ss., nonché, da ultimo, B. Conforti, *Diritto internazionale*, cit., p. 28.

¹⁹⁴ Cfr. *retro* §§ 1-16.

¹⁹⁵ Cfr. C. Cardia, *Principi di diritto ecclesiastico*, cit., p. 265.

¹⁹⁶ Il governo italiano, conseguentemente, si mostrò contrario anche alla registrazione del Trattato del Laterano presso la Società delle Nazioni, registrazione prevista dall'art. 18 del Patto associativo. La Questione romana, nell'ottica italiana, era da considerare una questione bilaterale da risolversi direttamente fra le due parti, senza coinvolgere direttamente altri Stati. Cfr. C. Cardia, *Principi di diritto ecclesiastico*, cit., p. 264.

¹⁹⁷ A.C. Jemolo, *Stato e Chiesa (e.m.)*, cit., p. 338.

¹⁹⁸ J.M. Castaño, *Puede la Iglesia formar parte de la ONU?*, in *Atti del congresso internazionale di diritto canonico. La Chiesa dopo il Concilio*, Roma 1972, II/I, pp. 295 ss.

¹⁹⁹ Cfr. la Convenzione per la notificazione degli atti in materia civile e commerciale del 6 settembre 1932; la Convenzione ferroviaria del 20 dicembre 1939 e la Convenzione ospedaliera del 4 ottobre 1934 (cfr. G.

riguardo anche a materie di interesse generale²⁰⁰. Da ultimo, ma non per ultimo, la Convenzione monetaria fra l'Unione Europea e lo Stato Vaticano, alla quale è dedicato il capitolo ottavo di questa Relazione. Lo Stato Vaticano, poi, partecipa ormai a pieno titolo ad una serie di organizzazioni internazionali²⁰¹. In altri termini, è lo Stato Vaticano che spesso fornisce alla Santa Sede lo strumento giuridico formale per entrare a far parte di una serie di organismi internazionali costituiti da Stati e, conseguentemente, è lo Stato Vaticano che ha permesso l'ammissione di un osservatore permanente della Santa Sede all'ONU²⁰².

Precisi atti di presenza al più alto livello sulla scena internazionale sono, infine, rappresentati dai discorsi all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite di Paolo VI, il 4 ottobre 1965, di Giovanni Paolo II, il 5 ottobre 1995 e di Benedetto XVI il 18 aprile 2008.

In definitiva, la prassi che si è venuta consolidando nell'ambito internazionale costituisce la migliore riprova del carattere statale dello Stato Vaticano, da un lato; della soggettività internazionale e del carattere astatale della Santa Sede, dall'altro.

22. Lo Stato Vaticano come Stato-apparato

Due anni dopo gli Accordi Lateranensi, Francesco Ruffini concludeva le sue riflessioni sulla Città del Vaticano traendone due conclusioni.

In primo luogo, la Città del Vaticano va configurata come un vero Stato, perché, nel caso inverso, si dovrebbe anche negare che lo fosse l'antico Stato pontificio, il quale — pur in presenza di indubbe differenze strutturali — aveva anche esso, come si è visto, carattere strumentale nei confronti della Santa Sede. Ma l'opinione pubblica e la pratica diplomatica mondiale avevano considerato e trattato gli antichi domini pontifici sempre come Stato.

In secondo luogo, ritenuto che sia un vero Stato, le anomalie riguardanti il territorio, la popolazione e la sovranità, hanno indotto il Ruffini a considerare la Città del Vaticano «uno Stato necessariamente, irriducibilmente, ineluttabilmente anormale, e cioè un *Unicum* nella vita politica e giuridica dei popoli, allo stesso modo che un *Unicum* fu nella storia ed è nel mondo moderno e sarà finché sia per durare nei secoli, la Santa Sede»²⁰³.

Gli ottanta anni successivi alla creazione della Città del Vaticano costituiscono un importante banco di prova, in quanto — non senza contrasti — hanno finito sostanzialmente per confermare, anche nella prassi, la qualifica statale del nuovo ente, sia in relazione alla organizzazione interna, sia in riferimento all'ordinamento internazionale.

Corbellini, *Ius Civitatis Vaticanae*, cit., II, pp. 29 e 139).

²⁰⁰ Basti pensare alla Convenzione dell'Aja del 14 maggio 1954 sulla protezione dei beni culturali che ha previsto un regime particolare per i beni dello Stato della Città del Vaticano (cfr. A. Malintoppi, *La protezione «speciale» della Città del Vaticano in caso di conflitto armato*, in «Rivista di diritto internazionale», 1960, pp. 607 ss.) ed il Trattato sulla non proliferazione delle armi nucleari (cfr. R. Botta, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., p. 106).

²⁰¹ Dall'Unione postale Universale all'Associazione medica mondiale; dall'Unione Internazionale delle Telecomunicazioni all'Organizzazione mondiale per la proprietà intellettuale; dall'Unione internazionale sulla proprietà industriale all'Organizzazione Internazionale di polizia criminale (INTERPOL). Cfr. il relativo elenco in R. Boccoardo, *Lo Stato della Città del Vaticano*, cit., p. 22.

²⁰² G. Dalla Torre, *Vaticano*, cit., p. 7, nonché M. Tedeschi, *Vaticano*, cit., p. 291.

²⁰³ F. Ruffini, *Lo Stato della Città del Vaticano. Considerazioni critiche*, in *Scritti giuridici minori*, I, *Scritti di diritto ecclesiastico*, cit., p. 326.

Rimane, però, ancora aperto il problema di individuare le caratteristiche fondamentali dello Stato, di quell'*Unicum* di cui parlava Ruffini.

Secondo un primo, diffuso orientamento²⁰⁴, l'atipicità dello Stato Vaticano consisterebbe nell'aver ricreato, nel XX secolo, la storica figura del *Patrimonialstaat*, ossia dello Stato patrimonio del Sovrano. In effetti, la Santa Sede, alla quale la Legge delle guarentigie garantiva il solo «*godimento*» dei Palazzi Apostolici²⁰⁵, con l'art. 3 del Trattato Lateranense ne aveva ottenuto la «*piena* proprietà ed assoluta potestà e giurisdizione sovrana».

È noto, però, che, nello Stato patrimoniale, «il principe detiene ed esercita i poteri sovrani come diritti personali e patrimoniali, a tal segno da considerare — al limite — gli stessi elementi materiali dello Stato, territorio e popolazione, come beni liberamente disponibili»²⁰⁶.

Nel caso in esame, il Sommo Pontefice non può, però, disporre liberamente del territorio vaticano. Si ritiene, infatti, che se dovesse abbandonare Roma e trasferire la sede pontificia in altra nazione (c.d. ipotesi avignonese) il territorio vaticano tornerebbe a far parte del territorio italiano²⁰⁷. D'altra parte, non tutti gli immobili siti nel Vaticano sono in proprietà della Santa Sede. L'art. 5, comma 2, del Trattato stabiliva che, disinteressandosene lo Stato italiano, sarà direttamente la Santa Sede a regolare i suoi rapporti con gli enti ecclesiastici proprietari di immobili siti nel Vaticano. In concreto, pur escludendo — quanto meno al momento — la proprietà privata immobiliare di persone fisiche²⁰⁸, attualmente la Basilica Vaticana è certamente da considerarsi proprietà privata della Fabbrica di San Pietro e la Canonica Vaticana appartiene al Capitolo di San Pietro²⁰⁹.

Quanto, poi, alla popolazione è appena il caso di osservare che il Vaticano è uno «Stato Nazione senza popolo»²¹⁰, siamo in presenza — come si è visto²¹¹ — di un aggregato di funzionari, di cui il sovrano, non solo non dispone liberamente, ma, per essi, ha predisposto particolari forme di tutela.

Si aggiunga che, nello Stato patrimoniale, si registra «la intima commistione di elementi pubblicistici — giurisdizionali e privatistici — patrimoniali, che determina il generale oscuramento della distinzione tradizionale tra situazioni di diritto pubblico e di diritto privato»²¹². Nello Stato Vaticano, invece, non si verifica alcun oscuramento: l'ordinamento Vaticano presenta un carattere essenzialmente pubblicistico e, pur configurandosi sempre come uno Stato assoluto, si va evolvendo — come si è notato²¹³

²⁰⁴ Orientamento, che risale soprattutto a D. Donati, *La città del Vaticano nella teoria generale del diritto*, Padova 1930, § 7, ripubblicato negli *Scritti di diritto pubblico* dello stesso A., II, Padova 1966, pp. 33 ss. La tesi è stata ripresa, pur con alcune riserve, da F. Cammeo, *Ordinamento giuridico dello S.C.V.*, cit., pp. 81 ss. ed oggi è seguita, fra gli altri, da F. Finocchiaro, *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 238; S. Lariccia, *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 151; G. Corbellini, *Ius Civitatis Vaticanae*, cit., II, pp. 57-58; G. Barberini, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, cit., p. 163 e R. Botta, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., p. 195.

²⁰⁵ Cfr. *retro* §§ 4 e 6.

²⁰⁶ G. Astuti, *La formazione dello Stato moderno in Italia*, I, Torino 1967, p. 59.

²⁰⁷ C. Cardia, *Principi di diritto ecclesiastico*, cit., p. 255.

²⁰⁸ G. Barberini, *Lezioni*, cit., p. 165.

²⁰⁹ G. Corbellini, *Ius Civitatis Vaticanae*, cit., I, p. 41.

²¹⁰ G.L. Marrone, *Struttura legislative fondamentale dello S.C.V.*, cit., pp. 3 e 16.

²¹¹ Cfr., *retro*, § 18.

²¹² G. Astuti, *La formazione dello Stato moderno in Italia*, cit., p. 53.

²¹³ Cfr., *retro*, § 18.

— verso le forme tipiche dello “Stato di diritto”.

Da ultimo, ma non per ultimo, va ricordato che Federico Cammeo ha optato per la qualifica del Vaticano quale Stato patrimoniale, «in difetto di una denominazione più precisa ed in virtù di una denominazione soddisfacente»²¹⁴.

Secondo un altro orientamento, lo Stato Vaticano sarebbe, invece, un classico esempio di Stato ierocratico o teocratico ovvero, se si preferisce, confessionale²¹⁵.

Tale impostazione, come è noto²¹⁶, si ricollega all'ideologia che postula la supremazia del potere religioso sul potere civile e, come tale, costituisce l'inverso del *sistema cesaropapista* che è caratterizzato dal predominio del potere civile su quello religioso. Nel *sistema teocratico* l'idea centrale è rappresentata dalla sovranità di Dio sul mondo sociale (*teocrazia*), a mezzo della gerarchia sacerdotale (*ierocrazia*), col risultato che l'elemento religioso finisce per informare e compenetrare tutta la vita dello Stato. Ci si muove nell'ambito delle concezioni dello Stato-fine, dello Stato-idea o, meglio, dello Stato-etico.

In effetti nello Stato Vaticano si riscontrano una stretta relazione fra potere religioso e potere civile, che ha fatto parlare di un sistema ierocratico puro (*potestas directa*)²¹⁷. In particolare si è sottolineato che tra Santa Sede e Stato sussiste una unione reale; che nello Stato, prima fonte normativa e primo criterio di riferimento normativo, è il diritto canonico, il quale disciplina anche l'organizzazione della Chiesa; che il clero gode di una posizione preminente, anche nel governo dello Stato²¹⁸. Ma il problema della natura ierocratica o meno dello Stato Vaticano va esaminato in un contesto più generale.

Lo stesso Pietro Agostino d'Avack, il principale sostenitore della tesi in esame, ammette che lo Stato ierocratico è il «tipo più arretrato e anacronistico che storicamente si conosca»²¹⁹. In effetti, si tratta di una concezione che ha trovato, e trova ancora oggi, applicazione soprattutto in contesti religioso-culturali orientali, ma è sostanzialmente estranea alla dottrina cattolica²²⁰. Tuttavia, l'autorevole ecclesiasticista, soprattutto sulla

²¹⁴ F. Cammeo, *Ordinamento giuridico dello S.C.V.*, cit., p. 85.

²¹⁵ Tale tesi è stata sostenuta, in particolare da P.A. D'Avack, *Lo Stato della Città del Vaticano come figura giuridica di Stato ierocratico*, in “Annali dell'Università di Ferrara”, n. 1, 1936, ripubblicato nel volume del D'Avack, *Vaticano e Santa Sede*, a cura di C. Cardia, Bologna 1994, pp. 147 ss. All'orientamento predetto — congiuntamente a quello dello Stato patrimoniale — aderiscono, inoltre, F. Cammeo, *Ordinamento giuridico dello S.C.V.*, cit., pp. 80-81; G. Corbellini, *Ius Civitatis Vaticanae*, cit., II, p. 57 e, da ultimo, da F. Clementi, *Città del Vaticano*, cit., pp. 62-63. A parte va considerata, invece, la posizione di G. Dalla Torre, *Vaticano (Stato della Città del)*, cit., p. 3 che parla di «Stato teocratico ierocratico ... retto dalla gerarchia sacerdotale» — come del resto di «Stato patrimoniale» — come tipologie adottate per «mere esigenze classificatorie e, come tali, del tutto relative ed opinabili».

²¹⁶ Cfr., per tutti, F. Ruffini, *La teocrazia (1908-1909)*, ristampato nel volume dello stesso Ruffini, *Relazioni tra Stato e Chiesa. Lineamenti storici e sistematici*, a cura di F. Margiotta Broglio e con premessa di A.C. Jemolo, XI ed., Bologna 1974, pp. 115 ss.

²¹⁷ P.A. D'Avack, *Lo Stato della Città del Vaticano come figura giuridica di Stato ierocratico*, cit., p. 184 conclude, infatti, il suo saggio, affermando che lo Stato Vaticano è «la forma più spiccata ed accentuata, che mai si sia conosciuta, di teocrazia ierocratica».

²¹⁸ Va, però, tenuto presente che, nello Stato Vaticano, funzioni di rilievo sono affidate a laici. Il governatore è stato un laico fino agli anni '50 del secolo scorso, e, per lo più, laici sono tuttora il Consigliere generale ed i Consiglieri di Stato, i direttori preposti agli uffici propri della struttura amministrativa del Governatorato ed i magistrati.

²¹⁹ P.A. D'Avack, *Lo Stato della Città del Vaticano come figura giuridica di Stato ierocratico*, cit., p. 174.

²²⁰ «Systema hierocraticum ... Ecclesia numquam sibi vindicavit» scrive A. Ottaviani, *Institutiones iuris publici ecclesiastici*, II, Città del Vaticano 1960, pp. 103 ss. Sulla base di un'ampia indagine storico-giuridica, il Card.

base dell'esperienza dello Stato sovietico, assume che allo Stato moderno lentamente andava subentrando, all'epoca, lo Stato-idea o Stato-etico. Lo Stato Vaticano, in quanto Stato ierocratico strumentale nei confronti della Santa Sede, avrebbe dovuto, pertanto, considerarsi «non già come una forma inammissibile e ingiustificabile di Stato, ma addirittura come il precursore del tipo di Stato del futuro»²²¹.

La storia dimostra, però, il contrario. A parte il tragico ed effimero Stato-etico della rivoluzione francese, nel XX secolo i disastrosi esiti delle esperienze dello Stato nazi-fascista, da un lato, e dello Stato sovietico, dall'altro, hanno determinato il «tramonto» dello Stato-idea. Lo Stato Vaticano — se ed in quanto fosse uno Stato ierocratico — non avrebbe, quindi, percorso il tipo di Stato del futuro, ma sarebbe, oggi, l'unico Stato etico dell'area occidentale²²². Si aggiunga che lo straordinario sviluppo, nel secondo dopoguerra, dell'attività internazionale della Santa Sede a favore dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali²²³, sarebbe insanabile contrasto con una Santa Sede, sovrana di «una entità statale strutturata sullo schema più antico e rigoroso di Stato ierocratico»²²⁴.

Al di là dell'impostazione generale, non va, del resto, dimenticato che lo Stato ierocratico è la risultante di una forma di equilibrio fra il Clero, detentore del potere, e la Comunità. Ma, come ha insegnato Giovanni Paolo II²²⁵, «lo Stato Città del Vaticano è sovrano, ma non possiede tutte le ordinarie caratteristiche di una Comunità politica ... non possiede una propria società per il cui esercizio sia stato costituito, e neppure si basa sulle forme di azione sociale che determinano solitamente la struttura e l'organizzazione di ogni altro Stato. Inoltre le persone che coadiuvano la Sede Apostolica, o anche cooperano al governo dello Stato della Città del Vaticano, non sono, salvo poche eccezioni, cittadini di questo né, conseguentemente, hanno i diritti e gli oneri (in particolare quelli tributari) che ordinariamente scaturiscono all'appartenenza a uno Stato». In altri termini, come si è già evidenziato²²⁶, nel Vaticano non esiste una popolazione stabile, un popolo di nazionalità vaticana. Siamo in presenza solo di un agglomerato di funzionari in ragione dell'ufficio esercitato e durante l'esercizio dell'ufficio. La Comunità evoca, invece, l'idea di una formazione naturale e spontanea, di un gruppo che, nel succedersi dei secoli e delle generazioni, presenta una continuità culturale, storica e giuridica²²⁷. Manca, perciò, il presupposto stesso dello Stato ierocratico; l'esistenza, nel Vaticano, di una Comunità²²⁸ con la quale il clero — detentore del potere — abbia

Ottaviani pone, quindi, il principio secondo cui «Ecclesiae non compatit potestas directa in res temporales» (p. 107).

²²¹ P.A. D'Avack, *Lo Stato della Città del Vaticano come figura giuridica di Stato ierocratico*, cit., p. 164.

²²² C. Cardia, *Vaticano e Santa Sede dal Trattato Lateranense a Giovanni Paolo II*, prefazione a P.A. D'Avack, *Vaticano e Santa Sede*, cit., pp. 9-10.

²²³ Fra i quali è ricompreso il diritto di libertà religiosa cfr. art. 18 della *Dichiarazione universale dei diritti dell'Uomo* sul quale cfr., per tutti, F. Margiotta Broglio, *La protezione internazionale della libertà religiosa nella Convenzione europea dei diritti dell'Uomo*, Milano 1967.

²²⁴ C. Cardia, *Vaticano e Santa Sede*, cit., p. 14.

²²⁵ *Epistula Em.mo... Cardinali Casaroli, a publicis Ecclesiae negotiis, missa*, Vaticano 20-XI-1982, in A.A.S. 1983, p. 120.

²²⁶ Cfr., *retro*, § 18.

²²⁷ Per la nozione di Comunità cfr., da ultimo, N. Picardi, *La giurisdizione all'alba del terzo millennio*, cit., pp. 185 ss. ed ivi ulteriori riferimenti.

²²⁸ Da non confondere con la «comunità di lavoro» che riguarda pur sempre solo coloro che, con diverse funzioni, collaborano con lo Stato o con la Santa Sede, e per la cui promozione è istituito l'Ufficio del

raggiunto una qualche forma di equilibrio.

La constatazione che lo Stato Vaticano non possiede una propria Comunità per il cui servizio sia stato costituito, probabilmente, consente anche²²⁹ di individuare la sua caratteristica fondamentale.

Nella fase più matura della pubblicistica²³⁰ è stato già da tempo evidenziato che, entro gli ordinamenti giuridici statali, si differenziano due enti esponenziali che assumono anche essi il nome di Stati: lo Stato-apparato e lo Stato-comunità. Lo *Stato-apparato*, o Stato in senso stretto, ricomprende il momento organizzativo, che appunto fa capo all'apparato statale. Lo *Stato-comunità*, o Stato in senso largo, si presenta come un corpo sociale giuridicamente organizzato e ricomprende l'intera collettività.

Lo Stato Vaticano, in mancanza di una Comunità di riferimento, si risolve unicamente nello *Stato apparato*, che, come tale, governa se stesso²³¹ e che, come si è visto²³² e si vedrà ancora in seguito, si è andata progressivamente autolimitandosi, sottoponendo se stesso al proprio diritto. Ne consegue che lo Stato Vaticano oggi va sempre più assumendo le caratteristiche di uno *Stato di diritto*.

23. Dalla giustizia pontificia alla giustizia vaticana

Una volta fondato lo Stato della Città del Vaticano si pose il problema di organizzare anche il relativo sistema giurisdizionale. Ad esso iniziò a provvedere già la citata *Legge fondamentale della Città del Vaticano* 7 giugno 1929 n. I, che dedicò ai problemi della giurisdizione ben 10 dei 25 articoli che la compongono²³³.

Merita, innanzitutto, di essere ricordato che, in un'epoca di gravi contrasti con il governo fascista in ordine alle associazioni giovanili cattoliche, Pio XI, quale Presidente del Tribunale Vaticano, scelse l'Avv. Paolo Pericoli, il quale aveva svolto un ruolo rilevante proprio nell'Azione Cattolica e darà un determinante contributo alla prima organizzazione del sistema giudiziario del nuovo Stato²³⁴.

Come nei riguardi dello Stato Vaticano in generale, così per ciò che concerne il relativo ordinamento giudiziario, doveva, poi, sorgere il problema di stabilire se i Tribunali del nuovo Stato, a parte i necessari adattamenti, potessero essere considerati, in qualche modo, gli eredi dei Tribunali dello Stato pontificio, che, come si è visto, avevano cessato le loro funzioni nel 1870. Si tratta di un problema che non è soltanto teorico, ma potrebbe

Lavoro della Sede Apostolica.

²²⁹ Dal punto di vista pratico, la mancanza di una Comunità comporta che non incombe allo Stato Vaticano di organizzare tutta una serie di attività che usualmente fanno capo agli Stati: le scuole, gli asili, i servizi cimiteriali, i trasporti ecc. Cfr. anche, *retro*, § 18.

²³⁰ Cfr., per tutti, V. Crisafulli, *La sovranità popolare nella costituzione italiana*, in *Scritti giuridici in memoria di V.E. Orlando*, I, Padova 1957, pp. 420 ss.; Id., *Lezioni di diritto costituzionale*, II ed., I, Padova 1970, pp. 80 ss. e L. Paladin, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova 1989, pp. 11 ss.

²³¹ Cfr. C. Cardia, *Principi di diritto ecclesiastico*, cit., p. 257, nonché A. Vitalone, *Stato Città del Vaticano ed evoluzioni ordinarie mentali (questioni propedeutiche)*, in "Archivio Giuridico", 2005, p. 71.

²³² Cfr., *retro*, § 18.

²³³ Cfr. gli artt. 9-18. La nuova *Legge fondamentale* del 2000, più volte citata, si limita, invece, a disciplinare la giurisdizione in soli cinque articoli (artt. 15-19), in quanto l'organizzazione giudiziaria trovava già la sua disciplina in altri testi legislativi e, soprattutto, nell'ordinamento giudiziario del 1987 (cfr., *infra*, § 26).

²³⁴ Cfr. R.P. Violi, *Pericoli Paolo*, in F. Traniello e G. Campanini (cur.), *Dizionario storico del movimento cattolico in Italia 1860-1980*, III-2, *Le figure rappresentative*, Casale Monferrato 1984, pp. 645 ss.

avere anche delle implicazioni pratiche, in quanto la giustizia vaticana potrebbe essere indotta a mutuare, in qualche maniera, precedenti e prassi delle antiche giurisdizioni pontificie.

Il disegno della giustizia vaticana trova il proprio cardine nell'art. 1 della *Legge Fondamentale* del 1929 (come anche della successiva del 2000), secondo il quale, elemento costituzionale fondamentale è la pienezza del potere giudiziario del Pontefice²³⁵. La stessa *Legge fondamentale* del 1929 precisa, peraltro, che il potere giudiziario viene «normalmente delegato ai giudici vaticani²³⁶». Ne consegue che, secondo la *Legge Fondamentale* del 1929, i giudici vaticani erano titolari di una mera potestà delegata²³⁷, che esercitavano «in nome dello stesso Sommo Pontefice» (art. 9), salva facoltà di avocazione da parte dello stesso Sommo Pontefice. L'avocazione consisteva, e consiste tuttora, o nella decisione personale della causa da parte del Pontefice o nel deferire la decisione ad un particolare organo (ad es. un Tribunale della Sede Apostolica) o ad una commissione speciale creata per il singolo caso (art. 17 della *Legge Fondamentale*)²³⁸.

D'altra parte, per risolvere, almeno in parte, i problemi di economia dell'organizzazione giudiziaria e di raccordo con la giurisdizione italiana, l'art. 22 del Trattato Lateranense ha previsto che «a richiesta della Santa Sede e per delegazione l'Italia provvederà nel suo territorio alla punizione dei *delitti* (e non delle contravvenzioni) che venissero commessi nella Città del Vaticano»²³⁹. La delega è stata conferita solo in alcuni casi, mai in modo permanente. Tuttavia, se l'autore del delitto si è «rifugiato» nel territorio italiano, si è stabilito che procederà senz'altro contro di lui il giudice italiano a norma delle leggi italiane e la giurisprudenza italiana ha interpretato in senso lato la nozione di «rifugiato». Ad esempio, colui che ha commesso un delitto, se sia stato arrestato da agenti di polizia giudiziaria italiani o sia stato a questi consegnato, si considera «rifugiato» in Italia. Nel noto caso dell'attentato del 1981 a Giovanni Paolo II, l'attentatore è stato arrestato dalla polizia italiana, e quindi poteva, già per questo, essere considerato «rifugiato» in Italia; comunque, in questo caso, vi è stata anche un'esplicita delega della Santa Sede. Quest'ultima si è, infine, impegnata, sempre *ex art.* 22 del Trattato, a consegnare alle autorità italiane coloro che risultino imputati di atti delittuosi commessi nel territorio italiano, sempre che tali atti siano considerati *delitti* dalle leggi vigenti nello Stato Vaticano.

Con gli artt. 10 ss. Della legge n. I, venne anche fissato l'organigramma della *giustizia delegata*, che constava di:

1) il *Giudice unico*, in materia civile per le cause di minor valore, ed il *Giudice delle contravvenzioni*, in materia penale. Quanto al penale, il Giudice unico era anche competente per gli appelli avverso le sentenze del Giudice delle contravvenzioni;

2) il *Tribunale*, a composizione collegiale, che era (ed è tuttora) giudice di prima istanza,

²³⁵ A. C. Jemolo, *Carattere dello Stato della Città del Vaticano*, in "Rivista di Diritto internazionale", 1929, pp. 193 ss.

²³⁶ Come precisa già F. Cammeo, *Ordinamento giuridico dello Stato della Città del Vaticano*, cit, p. 145.

²³⁷ P. Ciprotti, *Tribunali dello Stato della Città Vaticana*, in *Enciclopedia del diritto*, XLV, Milano 1992, p. 83.

²³⁸ Per il corrispondente istituto dell'avocazione nel diritto canonico cfr. P.A. Bonnet, *Giudizio ecclesiale e pluralismo dell'uomo, studi sul processo canonico*, Torino 1998, pp. 38 ss.

²³⁹ Cfr., per tutti, P. Ciprotti, *Delitti commessi nella città del Vaticano*, in *Enciclopedia del diritto*, XII, Milano 1964, pp. 38 ss. e, da ultimo, D. Durisotto, *Rapporti tra Italia e Stato Città del Vaticano in materia di giurisdizione*, in "Archivio giuridico", 2007, pp. 607 ss. e 613 ss. sul concetto di «rifugiato» con i relativi riferimenti giurisprudenziali.

con competenza civile e penale, e, di seconda istanza, nelle cause decise in prima istanza dal Giudice unico. Era, inoltre, previsto l'istituto del *Giudice Istruttore*;

3) il *Promotore di giustizia* presso il Tribunale;

4) la *Sacra Romana Rota*, cui era riservato l'appello;

5) il *Supremo Tribunale della Segnatura* competente a conoscere il ricorso straordinario, in particolare, nei casi di annullamento per errori di procedura o di *estituito in integrum* (art. 10).

In tale organigramma non possono non rilevarsi elementi di continuità con l'ordinamento giudiziario pontificio. Da un lato, il Giudice Unico ricorda il Giudice singolare o unico dello Stato pontificio e il Tribunale, con la sua competenza civile e penale, sembrava mutuare struttura e sfere di competenza sia del *Tribunale civile* che del *Tribunale criminale di Roma*.

In altri termini, in questa prima fase, il Tribunale vaticano appare il risultato della fusione dei due Tribunali pontifici di Roma, con le rispettive competenze civili e penali. Da notare che per competenze civili si intendevano (e si intendono tutt'ora) le competenze non penali e non ecclesiastiche e, quindi, vi rientra anche la materia amministrativa (art. 15 della *Legge fondamentale* del 1929 ed art. 17 § 2 di quella del 2000). Il Tribunale, peraltro, non aveva potere di revoca o di modifica dell'atto amministrativo illegittimo, poteva soltanto attribuire al ricorrente il risarcimento del danno (art. 15 della legge del 1929)²⁴⁰. Era, inoltre, previsto il reclamo al Pontefice, quale Capo dello Stato, a tutela dei diritti ed interessi lesi dall'atto amministrativo (art. 16)²⁴¹.

D'altro lato, la connessione con l'ordinamento giudiziario pontificio era ancora più evidente nel disegno delle impugnazioni. Come nello Stato pontificio, così nella prima fase dell'ordinamento vaticano, l'appello, come si è detto, era riservato alla Sacra Rota e veniva anche previsto il ricorso al Supremo Tribunale della Segnatura, quale rimedio straordinario, secondo le norme in vigore nel diritto canonico. In altri termini, i due Supremi Tribunali ecclesiastici venivano gravati anche di funzioni secolari. In base al principio della territorialità della giurisdizione, la Rota e la Segnatura, quando funzionavano da organi giudiziari dello Stato, dovevano compiere i relativi atti nel territorio della Città del Vaticano (art. 14), pur avendo loro sede in Italia, nel Palazzo della Cancelleria, immobile che gode del regime dell'extraterritorialità.

L'art. 10 della *Legge Fondamentale* stabilì poi che il Tribunale era (ed è tuttora) composto dal Presidente, da due giudici effettivi ed uno supplente. Le funzioni di Giudice Unico erano esercitate dallo stesso Presidente del Tribunale o da un giudice da lui designato (art. 11)²⁴². Le funzioni di Giudice istruttore presso il Tribunale venivano annualmente affidate dal Presidente ad uno dei giudici.

Le funzioni del Giudice delle contravvenzioni erano, invece, svolte da funzionari

²⁴⁰ Cfr., ora, anche l'art. 34 della già citata *Legge sul governo dello Stato della Città del Vaticano* del 2002.

²⁴¹ Oggi è previsto il ricorso gerarchico cfr. art. 17, § 1 della *Legge fondamentale* del 2000 e l'art. 33 della *Legge sul governo*.

²⁴² Come già ricordato venne nominato Presidente del Tribunale l'Avv. Paolo Pericoli. Giudici furono nominati il Prof. Avv. Giovanni Carrara e l'Avv. Luigi Angelini Rota. Nel 1944 al Pericoli doveva succedere, quale Presidente del Tribunale, il predetto Prof. Giovanni Carrara professore universitario in materie privatistiche e poi senatore della Repubblica italiana. Il Prof. Carrara presiederà il Tribunale per oltre venti anni. Sempre nel 1944 venne nominato giudice, accanto all'Avv. Luigi Angelini Rota, l'Avv. Paolo Guidi, mentre quale giudice supplente appare, per la prima volta, il nome di Pio Ciprotti che — come si dirà *infra* alla nota 267 — era destinato, fra l'altro, a lasciare un rilevante contributo alla formazione della giurisprudenza del Tribunale Vaticano.

amministrativi designati dal Governatorato, che applicavano una procedura sommarissima (art. 9 della *Legge sulle fonti*). Si trattava di una palese deroga al principio di separazione dei poteri, deroga che veniva giustificata, da un lato, con le esigenze di celerità, semplicità ed economicità, dall'altro, con l'opinione secondo cui la separazione dei poteri non è imposta in uno Stato assoluto²⁴³.

Sull'esempio del *Promotor iustitiae* del *Codex iuris canonici* (can. 1586 ss. Del codice del 1917, e can. 1430 e ss. Del codice vigente), a tutela degli interessi pubblici, veniva istituito il *Promotore di Giustizia*²⁴⁴, cui vennero conferite le funzioni di pubblico ministero sia in civile che in penale, sia avanti il Tribunale che al giudice unico. La carica di Promotore di Giustizia era appannaggio degli avvocati concistoriali, antico collegio, al quale, durante lo Stato pontificio, accedevano illustri dottori in legge e professori universitari. Agli Avvocati Concistoriali era riservato anche l'Ufficio del Rettorato dell'Archiginnasio²⁴⁵.

La nomina dei magistrati era (ed è tuttora) riservata al Sommo Pontefice. Non sono stati stabiliti requisiti per la nomina, né è stato precisato se i magistrati dovessero essere laici o ecclesiastici. Si ritiene, comunque, che i requisiti dovrebbero essere desunti dalla ragione comune (religione cattolica, capacità tecniche, attestato della laurea *in utroque iure* o equivalenti, e specchiata moralità)²⁴⁶. Il potere disciplinare sui magistrati è stato attribuito *ex art. 10, co. 3, della Legge fondamentale* al Supremo Tribunale della Segnatura, così come per gli uditori della Rota (can. 1603 § 1, 1 del codice del 1917, ora can. 1445 § 3.1). Poiché al Pontefice sembra riservata la potestà di revoca (art. 10, co. 3, *Legge fondamentale* del 1929) non è stata²⁴⁷ riconosciuta ai magistrati dello Stato della Città del Vaticano la garanzia della inamovibilità²⁴⁸.

La rappresentanza ed il patrocinio avanti gli organi giudiziari del Vaticano, erano riservati agli avvocati concistoriali (art. 16 *Legge sulle fonti*). Era, però, previsto che il decano della Rota compilasse un albo di professionisti abilitati alla rappresentanza e difesa davanti al Giudice unico e al Giudice delle contravvenzioni.

²⁴³ F. Cammeo, *Ordinamento giuridico dello Stato della Città del Vaticano*, cit., p. 149.

²⁴⁴ Sulla genesi storica dell'istituto e la sua evoluzione nell'ordinamento canonico cfr. P. Moneta, *Promotore di giustizia*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXVII, Milano 1988, pp. 96 ss. Presso il Tribunale vaticano tale carica, in quest'epoca, venne ricoperta dai decani degli Avvocati Concistoriali Virginio Taccucci e, a partire dal 1938, Agostino Lenti. Nel 1932 Promotore di Giustizia facente funzione venne nominato l'Avv. Agostino Schmid, che, come si vedrà, partecipò alla prima fase dei lavori preparatori del codice di procedura civile vaticano.

²⁴⁵ O.P. Conti, *Origini, fasti e privilegi degli avvocati concistoriali. Memorie storiche*, Roma 1898, nonché L. Falchi, *Avvocati della Chiesa - Avvocati della Curia Romana*, in *Digesto Italiano*, IV-2, Torino 1926, p. 621.

²⁴⁶ F. Cammeo, *Ordinamento giuridico dello Stato della Città del Vaticano*, cit., pp. 146, aggiungeva, all'epoca, anche il sesso maschile, requisito che oggi non sembra più richiesto, anche in considerazione del fatto che le donne oggi già coprono anche la carica di giudice ecclesiastico.

²⁴⁷ Ivi, pp. 146-147. La nuova *Legge fondamentale* del 2000 non contiene disposizioni in proposito, ma la legge 21 novembre 1987 n. CXIX sull'*ordinamento giudiziario*, da un lato, precisa che «i magistrati... sono soggetti soltanto alla legge», dall'altro, stabilisce che «essi dipendono gerarchicamente dal Sommo Pontefice e dagli organi per mezzo dei quali Egli esercita la potestà legislativa» (art. 2, co. 1 e 2).

²⁴⁸ Quanto agli organi ausiliari, la funzione di cancelleria era (ed è tutt'ora) espletata dal *Notaro Attuario*. Era ed è previsto anche l'ufficio di *Ufficiale Giudiziario* (art. 16 *Legge sulle fonti*), che veniva anche denominato *cursor*. Terminologia tratta dal can. 1591 del C.J.C. del 1917, per le ipotesi in cui, come si vedrà, veniva applicata la procedura canonica.

24. Foro ecclesiastico e foro vaticano

Il problema della distinzione del foro ecclesiastico²⁴⁹ dal foro statale, e in particolare del *privilegium fori* a favore di ecclesiastici o religiosi²⁵⁰, rappresenta uno dei nodi storici dei rapporti fra Chiesa e Stato. Ma la distinzione fra i due fori diventa più difficile quando si ponga il rapporto fra foro ecclesiastico e foro vaticano, in quanto — è stato esattamente rilevato²⁵¹ — le competenze dell'uno e dell'altro foro, così come già avveniva *mutatis mutandis* nello Stato pontificio, finiscono inevitabilmente per intrecciarsi, perché il diritto canonico è posto a fonte principale del diritto oggettivo della Stato della Città del Vaticano²⁵² e quindi l'ordinamento vaticano non è separato da quello della Chiesa.

Nelle prime fasi dell'ordinamento vaticano, il problema si presentava alla luce del *Codex iuris canonici* del 1917 e si trattava, quindi, di stabilire soprattutto quali fossero i tribunali competenti in tre ipotesi differenti: a) cause riservate *iure proprio et esclusivo* al giudice ecclesiastico (can. 1553 codice del 1917); b) cause riservate al giudice ecclesiastico in ragione del *privilegium fori* a favore di ecclesiastici o religiosi (can. 120, § 1); c) cause meramente secolari²⁵³.

Nella *Legge fondamentale* del 1929, come si è già visto, era stato adottato un sistema misto, sull'esempio dello Stato pontificio. Per il primo grado era stato istituito un Tribunale statale laicale; le impugnazioni erano, invece, riservate ai due Tribunali della Sede Apostolica, la Sacra Romana Rota ed il Supremo Tribunale della Segnatura, che così cumulavano la funzione di tribunali superiori ecclesiastici e quella di tribunali civili.

Nello Stato vaticano mancava, invece, un Tribunale ecclesiastico locale. Con il già citato *motu proprio* "Al fine" del 21 settembre 1932, Pio XI, nel promuovere i lavori per la preparazione di una legge sull'ordinamento giudiziario e di un nuovo codice di procedura civile, aveva nel frattempo anche istituito, in via provvisoria, due "Commissioni" con funzioni decisionali, sostanzialmente due Tribunali: l'una per giudicare le cause civili di natura patrimoniale ed economica di competenza del foro ecclesiastico e l'altra per giudicare le cause civili di competenza del foro laicale²⁵⁴. Le cause penali, invece, rimanevano di competenza del Tribunale Vaticano di prima istanza. Per le cause ecclesiastiche diverse da quelle suindicate, e in particolare per le cause matrimoniali, restava, comunque, ferma la giurisdizione degli ordinari Tribunali ecclesiastici, mancando, come si è detto, un Tribunale ecclesiastico locale nella Città del Vaticano²⁵⁵.

Quanto alla loro composizione, la prima Commissione era presieduta dal Decano della Rota Romana e ne facevano parte il Presidente del Tribunale ed un altro giudice, nominato, di volta in volta, dagli altri due o, in mancanza di accordo, dal Sommo Pontefice. La seconda Commissione era, invece, presieduta dal Presidente del Tribunale e

²⁴⁹ L. Spinelli, *Tribunali ecclesiastici*, in *Enciclopedia del diritto*, XLV, Milano 1992, pp. 69 ss.

²⁵⁰ Classico resta ancora lo scritto di F. Roberti, *De privilegio fori*, in "Apollinaris", 1930, pp. 635 ss.

²⁵¹ G. Dalla Torre, *L'attività giudiziaria nello Stato della Città del Vaticano e la legge fondamentale*, in "Ius Ecclesiae", XIII, 2001, pp. 347 ss.

²⁵² Cfr. art. 1, lett. a, della *Legge sulle fonti del diritto* del 1929, nonché l'art. 1, § 1, della *Legge sulle fonti* del 2008 che riconosce, nell'ordinamento canonico, «la prima fonte normativa e il primo criterio di riferimento interpretativo».

²⁵³ G. Dalla Torre, *L'attività giudiziaria nello Stato della Città del Vaticano e la legge fondamentale*, cit., p. 353.

²⁵⁴ P. Ciprotti, *Aggiornati gli organi giudiziari ecclesiastici e civili dello Stato della Città del Vaticano*, in "Apollinaris", 1987, p. 369.

²⁵⁵ P. Ciprotti, *Tribunali dello Stato della Città del Vaticano*, cit., p. 81.

ne faceva parte il giudice più anziano dello stesso Tribunale e un altro giudice, da nominarsi con la medesima procedura. Le funzioni di Promotore di giustizia erano esercitate dal corrispondente organo istituito presso il Tribunale. Alle due Commissioni vennero attribuiti i più ampi poteri «anche in ordine alle forme del procedimento, salve sempre le dovute garanzie per la legittima difesa delle parti contendenti». Non venne, invece, istituito alcun organo d'appello, in quanto le sentenze delle due Commissioni erano impugnabili solo avanti al Tribunale della Segnatura Apostolica mediante il ricorso per *restituito in integrum*, a norma del can. 1905 e ss. Del Codice di diritto canonico del 1917²⁵⁶.

Successivamente, con l'ordinamento giudiziario del 1946, Pio XII provvide ad un primo riordinamento della materia.

Innanzitutto, l'art. 11 di tale ordinamento giudiziario stabilì che, per le cause civili di natura patrimoniale od economica di competenza del foro ecclesiastico (che in precedenza erano state attribuite alla prima Commissione), la giurisdizione spettava al Tribunale Vaticano, anche se in speciale composizione. In tal caso, infatti, il tribunale veniva costituito da un Uditore della Rota, designato ogni anno dal Decano della stessa Rota, con funzioni di Presidente, dal presidente del Tribunale Vaticano, nonché da altro giudice di questo Tribunale da nominarsi, causa per causa, dall'Uditore-Presidente. La procedura era regolata dal codice di procedura civile, emanato in quello stesso anno. In definitiva, per questo aspetto, la nuova disciplina mostrò una maggiore sensibilità per il principio dell'unitarietà della giurisdizione dell'ordinamento vaticano e si limitò ad istituire, in definitiva, una sezione specializzata del Tribunale Vaticano per cause, sostanzialmente, di natura amministrativa.

Quanto alle altre cause di competenza del foro ecclesiastico, diverse da quelle di natura patrimoniale ed economica (ad es. le cause matrimoniali), l'art. 12 dell'Ordinamento giudiziario attribuì, invece, la giurisdizione al Tribunale di prima istanza composto dall'Uditore-Presidente e da due giudici del Tribunale del Vicariato di Roma. L'ultimo comma dell'art. 12 aggiunse che il rito era regolato dal codice di diritto canonico, e non dal codice di procedura civile vaticano. È stato giustamente²⁵⁷ rilevato che, in questo modo, venne, però, istituito un organo diverso dal Tribunale dello Stato Vaticano, quasi un'anticipazione del tribunale ecclesiastico per il territorio dello Stato vaticano.

Sia la riforma di Pio XI che quella di Pio XII lasciavano, comunque, aperti problemi teorici e pratici di notevole rilievo. In effetti, tanto le Commissioni del 1932 che il Tribunale del 1946, istituiti per giudicare le controversie di natura patrimoniale ed economica di competenza del foro ecclesiastico, erano, entrambi, a composizione mista, cioè, caratterizzati dalla presenza anche di laici nel collegio giudicante. La loro qualifica quali Tribunali ecclesiastici comportava, pertanto, una deroga al principio di diritto canonico, allora vigente²⁵⁸, che, nei predetti Tribunali ecclesiastici, riservava l'ufficio di giudice agli ecclesiastici (cann. 1573 § 4 e 1574). D'altra parte, se gli organi giudiziari di cui sopra fossero stati qualificati ancora *tout court* Tribunali civili, si sarebbe finito per evidenziare altra più grave discrasia, la violazione del principio della competenza esclusiva della Chiesa nelle materie spirituali e connesse (quale la materia dei beni ecclesiastici) e del

²⁵⁶ P. Ciprotti, *Aggiornati*, cit., p. 369.

²⁵⁷ Ivi, p. 371.

²⁵⁸ Successivamente con l'art. 6 del *motu proprio* di Paolo VI *Causas matrimoniales* del 28 marzo 1971 (A.A.S., 1971, LXIII p. 444) e, quindi, con il can. 1421 § 2 del *Codex iuris canonici* del 1983 è stata ammessa la possibilità di nominare giudici laici nei tribunali diocesani cfr. P.A. Bonnet, *Giudizio ecclesiale*, cit., pp. 68 ss.

privilegio del foro ex can. 120 § 1²⁵⁹.

Solo a seguito delle riforme introdotte nell'ordinamento canonico dopo il Concilio Vaticano II si rese possibile sciogliere definitivamente i nodi costituiti dalle interferenze fra diritto canonico e diritto statale vaticano²⁶⁰. Basti qui ricordare tre importanti innovazioni. Innanzitutto, con la Costituzione Apostolica *Regimini Ecclesiae Universae* del 15 agosto 1967 n. 106 di Paolo VI, le cause di natura patrimoniale ed economica, che venivano portate a giudizio avanti al Tribunale vaticano di prima istanza quale sezione specializzata in materia amministrativa, sono diventate, per lo più, di competenza della nuova *Sectio altera* del Supremo Tribunale della Segnatura²⁶¹, alla quale sono state attribuite funzioni sostanzialmente corrispondenti, in Italia, al Consiglio di Stato.

In secondo luogo il codice di diritto canonico del 1983 ha abolito il *privilegium fori* a favore degli ecclesiastici e dei religiosi, ancora previsto dal can. 120 § 1 del Codice del 1917. Pertanto lo *status* di ecclesiastico o di religioso non comporta più la sottrazione alla giurisprudenza del giudice statale, né per le cause civili né per quelle penali.

Infine, con il *Motu proprio Quo civium iura* del 21 novembre 1987²⁶², Giovanni Paolo II ha istituito un vero e proprio Tribunale Ecclesiastico di primo grado «in ea Romanae diocesis parte, quae est in territorio Status Civitatis Vaticanae» (art. 1). L'organizzazione ed il funzionamento di questo Tribunale, pur con alcune peculiarità²⁶³, sono disciplinati dai cann. 1419 ss. Del codice di diritto canonico e, sull'appello avverso le relative decisioni, è competente solo la Sacra Romana Rota.

In tal modo sono stati separati definitivamente il foro ecclesiastico dal foro statale vaticano.

25. Il codice di procedura civile vaticano del 1946

Le prime esperienze maturate in ordine all'applicazione della legislazione di Pio XI dovevano evidenziare notevoli difficoltà, anche tecniche.

Un primo nodo era rappresentato dal sistema delle impugnazioni che — in linea con la legislazione propria dello Stato pontificio — era riservato, come si è detto, ai tribunali ecclesiastici della Rota e della Segnatura. In effetti, l'applicazione della normativa allora vigente finiva per determinare una discrasia fra impugnazioni in materia civile ed impugnazioni in materia penale. In civile, l'art. 15 della *Legge sulle fonti*, allora vigente, richiamava le norme procedurali del Codice di diritto canonico (can. 1552-1998 del codice del 1917) «in quanto applicabili». Poiché, indubbiamente, non sussistevano ostacoli per i giudizi avanti ai Tribunali della Rota e della Segnatura, se ne deduceva l'integrale applicazione della procedura canonica nelle impugnazioni. In tal modo, da un lato, entrava in attuazione, anche in sede civile, il principio della doppia conforme, e cioè, ad esempio, il passaggio in giudicato della sentenza di appello che convalida quella di primo

²⁵⁹ C. Bernardini, *Animadversiones*, cit., p. 141 e P. Ciprotti, *Tribunale dello Stato Città del Vaticano*, cit., p. 82.

²⁶⁰ G. Dalla Torre, *L'attività giudiziale nello Stato della Città del Vaticano e la legge fondamentale*, cit., p. 356; Id., *L'ordinamento giudiziario*, cit., § 5.

²⁶¹ P. Ciprotti, *Aggiornati*, cit., p. 371. Sulla istituzione della *Sectio altera* cfr., per tutti, P. Moneta, *Il controllo giurisdizionale sugli atti dell'Autorità amministrativa nell'ordinamento canonico*, Milano 1973 e P.V. Pinto, *La giustizia amministrativa della Chiesa*, Milano 1967. Per la relativa procedura cfr., da ultimo, artt. 73 ss. della *Lex propria Supremi Tribunalis Signaturae Apostolicae* del 21 giugno 2008, in A.A.S., 2008, n. 8, pp. 529 ss.

²⁶² A.A.S., 1987, LXXIX, pp. 1353-1355.

²⁶³ Sulle quali P. Ciprotti, *Aggiornati*, cit., p. 372.

grado; dall'altro, il ricorso straordinario al Tribunale della Segnatura era esperibile solo nei limiti di questo mezzo e, in particolare, nel caso di annullamento per errori di procedura e, semmai, in quello della *restituito in integrum* contro le sentenze della Rota. Non era, invece, ammissibile il generale rimedio di legittimità proprio del ricorso in cassazione²⁶⁴.

In penale, al contrario, avanti al Tribunale della Rota e a quello della Segnatura, si applicava integralmente il codice di procedura penale italiano del 1913 con la conseguenza che non valeva il principio della doppia conforme ed erano esperibili tre gradi di giurisdizione, due di merito e uno di legittimità per tutti i classici motivi di ricorso previsti in sede di cassazione²⁶⁵.

Per queste ed altre difficoltà che erano state nel frattempo individuate, Pio XI, già con il *Motu proprio Al fine* del 21 settembre 1932²⁶⁶, nominò una commissione di studio per la preparazione di una legge sull'ordinamento giudiziario e sul codice di procedura civile, presieduta dal Decano della Rota Mons. Massimo Massimi²⁶⁷. In seguito i lavori, che avevano già attirato l'attenzione di autorevoli giuristi italiani²⁶⁸, si goveranno, peraltro, anche dei pareri redatti — su richiesta della stessa Commissione — sia dal Prof. Corrado Bernardini²⁶⁹, che dal Prof. Edoardo Ruffini²⁷⁰.

Nel 1935 la Commissione, conclusi i lavori, presentò al Papa il progetto preliminare di ordinamento giudiziario e di codice di procedura civile per lo Stato della Città del Vaticano²⁷¹. Apportati lievi ritocchi al testo, per ordine di Pio XI ed a cura del Principe Carlo Pacelli, all'epoca Consigliere generale dello Stato, il progetto venne reso pubblico al fine di raccogliere il giudizio degli esperti e, soprattutto, della comunità scientifica. Da segnalare, in particolare, il parere reso dall'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, ad opera soprattutto del Prof. Marco Tullio Zanzucchi, che ivi insegnava diritto processuale civile. Questo parere costituisce, infatti, un pregevole studio che venne pubblicato nel 1938²⁷², con il quale si esprimeva un giudizio complessivamente favorevole al progetto preliminare, pur con alcune osservazioni sia di impostazione generale che riferite a particolari disposizioni. È appena, del resto, il caso di ricordare che, in quegli anni, la processualistica italiana era particolarmente sensibile ai problemi della riforma del

²⁶⁴ F. Cammeo, *Ordinamento giuridico dello Stato della Città del Vaticano*, cit., pp. 149-150.

²⁶⁵ Ivi, pp. 150-151.

²⁶⁶ A.A.S., 1932, XXVI, pp. 332 ss. In tema cfr., per tutti, P. Ciprotti, *Tribunali dello Stato della Città del Vaticano*, cit., pp. 645 ss.

²⁶⁷ Tale commissione era inoltre composta da Mons. Giulio Grazioli, Uditore di Rota, dal Presidente del tribunale Vaticano, Paolo Pericoli, nonché dal Promotore di Giustizia f.f. Agostino Schmid. Segretario fu designato il Giudice supplente, sempre del tribunale Vaticano, Paolo Guidi. Ben presto la Commissione doveva, però, perdere uno dei suoi membri, nella persona del Promotore di Giustizia Agostino Schmid.

²⁶⁸ Cfr., per tutti, M. D'Amelio, *L'ordinamento giuridico dello Stato della Città del Vaticano*, in "Giurisprudenza italiana", 1932, p. 136 ss. ed Id., *Riforma giudiziaria vaticana*, in "Educazione fascista", 11, 1933, p. 129.

²⁶⁹ C. Bernardini, *Animadversiones, Motu proprio de constitutione tribunalium et ratione procedendi in causis civilibus Status Civitatis Vaticanae, novis normis ordinandis*, in "Apollinaris", 6, 1933, p. 141.

²⁷⁰ Il quale, nel 1931, aveva dovuto lasciare la sua cattedra all'Università di Perugia, a seguito del suo rifiuto di prestare il giuramento al regime fascista. Giuramento prescritto secondo la formula stabilita dell'art. 18 del Regio Decreto, 28 agosto 1931 n. 1227. I professori che non giurarono furono soltanto 12.

²⁷¹ *Progetti di nuovo ordinamento giudiziario e di codice di procedura civile dello Stato della Città del Vaticano (luglio 1937)*, Città del Vaticano 1938, con *Cenni illustrativi* alle pp. XIII ss.

²⁷² *Osservazioni intorno al codice di procedura civile per lo Stato Città del Vaticano (luglio 1937)*, Milano 1938. Oltre all'ampio parere dello Zanzucchi (pp. 1 ss.), si vedano anche le osservazioni dei Proff. Delitala (pp. 47 ss.), Ballardore-Pallieri (pp. 51 ss.) e Messineo (pp. 55 ss.).

rito civile, in quanto coinvolta nei lavori per il nuovo codice di procedura civile, che verrà promulgato nel 1940.

Il nuovo Papa, Pio XII, ordinò, quindi, che tutte le osservazioni pervenute fossero valutate dal Presidente insieme al Segretario della Commissione e che gli fosse sottoposto il progetto definitivo. Nel frattempo, in Italia, era, però, entrato in vigore il nuovo codice di procedura civile del 1940, che era stato presentato ufficialmente come «espressione storica dello Stato fascista»²⁷³. Valutate comparativamente le due normative, si optò per il progetto Vaticano e, con il *motu proprio Con la legge* del 1 maggio 1946²⁷⁴, venne emanato l'ordinamento giudiziario ed il codice di procedura civile per lo Stato Vaticano, che entrarono, entrambi, in vigore il 1° novembre 1946.

La legislazione del 1946, a oltre sessanta anni di distanza, si rivela un momento importante dell'evoluzione degli istituti processuali nel XX secolo e può essere considerata il *pendant* dei sopra ricordati regolamenti di Gregorio XVI, nel XIX secolo. Rispetto alla legislazione italiana degli anni '40, la normativa di Pio XII se ne differenziò notevolmente, persino nella struttura. Come il regolamento giudiziario per gli affari civili di Gregorio XVI, la disciplina dell'ordinamento giudiziario viene, infatti, premessa al codice. Il codice di procedura non si apre, poi, con un libro dedicato alla parte generale come in Italia, ma — sempre come il Regolamento gregoriano — direttamente con la disciplina del processo di cognizione, nella quale vengono riportate anche le regole destinate a più ampia applicazione. Fra l'altro, è stato conservato l'istituto della *concordanza dei dubbi* di ascendenza canonica, in quanto contribuisce all'esatta identificazione dell'oggetto della lite e della cosa giudicata. Si ritiene, peraltro, che il legislatore vaticano si sia ispirato al progetto presentato, venti anni prima, da Francesco Carnelutti alla sottocommissione reale per la riforma del codice di procedura civile²⁷⁵, progetto, peraltro, limitato al solo processo di cognizione. In effetti, nelle parti corrispondenti, non mancano coincidenze che possano far supporre una qualche influenza. Probabilmente, sia il Regolamento gregoriano, con il precedente codice consalviano, che il progetto Carnelutti sono stati alla base dei lavori della codificazione vaticana.

Importa, però, qui sottolineare, soprattutto, che il risultato di tali lavori è rappresentato da un'opera tecnicamente rimarchevole che gode alta stima presso la processualistica internazionale. Basti ricordare che, come ha ampiamente dimostrato il Prof. José Carlos Barbosa Moreira²⁷⁶, il codice vaticano è stato la “fonte storica” del codice di procedura civile brasiliano del 1973²⁷⁷, tuttora vigente²⁷⁸.

²⁷³ Cfr. *Relazione ministeriale (Grandi) al Re Imperatore* del 28 ottobre 1940, in *Codice di procedura civile con le relazioni ministeriali*, Roma 1940, pp. 8-9 e su di essa v., da ultimo, N. Picardi, *Il bicentenario del codice di procedura civile in Italia. Origine, evoluzione e crisi del monopolio statale della procedura*, in “Il giusto processo civile”, 2008, p. 995.

²⁷⁴ A.A.S., 1946, XXXVIII, pp. 170-172. Sul quale cfr. J.O. Ritter, *L'evoluzione delle strutture giuridiche e di governo dello Stato della Città del Vaticano*, cit., pp. 83 ss.

²⁷⁵ *Commissione Reale per la riforma dei codici, sottocommissione c.*, presidente Lodovico Mortara, *Codice di procedura civile*, Progetto, Roma 1926. In effetti tale progetto è richiamato specificamente anche nei *Cenni illustrativi* dei citati *Progetti Vaticani*, pp. XIX, XXX e XXXI.

²⁷⁶ 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*, I, Padova 1994, pp. 1 ss. nonché N. Picardi e D. Dunes, *Il processo civile brasiliano, dalle ordinazioni filippine al codice del 1973*, in “Rivista di Diritto Processuale”, 2011.

²⁷⁷ Cfr. per l'edizione italiana, N. Picardi e A. Giuliani (cur.), *Il processo civile brasiliano*, in *Ricerche sul processo*, IV, Rimini 1988, pp. 107 ss.

²⁷⁸ Del resto, un altro illustre processualista, Alfredo Buzaid — sempre a proposito dei lavori di riforma

Infine si aggiunga anche che — a differenza di quanto avvenuto in Italia — la pratica forense, negli oltre 65 anni di applicazione, ha ampiamente confermato la validità del codice di procedura civile vaticano, ovviamente nel diverso ambito di applicazione.

26. Dall'ordinamento giudiziario del 1946 al nuovo ordinamento giudiziario del 1987 e la *Legge fondamentale* del 2000

Non meno rilevanti appaiono le legislazioni vaticane in tema di ordinamento giudiziario. L'art. 1 dell'ordinamento giudiziario di Pio XII riaffermava il principio, già enunciato dalla *Legge fondamentale* del 1929, secondo cui il potere giudiziario è «delegato ai giudici vaticani», i quali lo esercitano «in nome del Sommo Pontefice». L'art. 49, § 2, del Codice di procedura civile ribadiva, peraltro, la facoltà di avocazione da parte del Sommo Pontefice sia dell'istruzione che della decisione di qualunque causa. Lo stesso articolo 1 dell'Ordinamento giudiziario ha disegnato, quindi, l'organigramma attuale della giurisdizione, sia civile che penale, secondo il seguente prospetto: 1) Giudice unico; 2) Tribunale²⁷⁹; 3) Corte di appello; 4) Corte di cassazione.

Va osservato, innanzitutto, che con la normativa degli anni Quaranta è stato soppresso il *Giudice delle contravvenzioni*, le cui funzioni, come si è detto, erano svolte da funzionari amministrativi in violazione del principio della separazione dei poteri, pur nei limiti in cui è realizzabile in uno Stato assoluto. È stato, invece, conservato il *Giudice Unico*, al quale è stata attribuita competenza sia in materia civile che penale (art. 2 dell'*Ordinamento giudiziario* del 1946), avvicinando tale figura al Pretore, figura allora vigente nell'ordinamento italiano.

Al *Tribunale* è stata anche confermata la competenza sia civile che penale (art. 4), con il cumulo delle attribuzioni sia del Tribunale che della Corte d'Assise dell'ordinamento italiano. Successivamente, la competenza penale del Tribunale è stata estesa alle rogatorie, delibazioni ed estradizioni²⁸⁰.

Quanto alle impugnazioni, l'ordinamento giudiziario pacelliano ha abbandonato il modello dell'ordinamento giudiziario pontificio, istituendo, *ad instar* dell'ordinamento italiano, due organi nuovi: la *Corte d'Appello* (artt. 16 ss.) e la *Corte di Cassazione* (artt. 22 ss.). Il nuovo Codice di procedura civile vaticano, agli artt. 334-55., ha, a sua volta, disciplinato *ex novo* i mezzi di impugnazione e le relative procedure, con particolare riguardo del controllo di legittimità da parte della Cassazione (artt. 371 ss.). Pertanto, né in penale né in civile, si applica più la procedura canonica ed è stata così sanata la discrasia sopra segnalata.

Il nuovo ordinamento giudiziario, poi, prevede che agli uffici del Giudice Unico e del Tribunale siano destinati magistrati nominati *stabilmente*²⁸¹. Per quanto riguarda, in

del codice brasiliano — ebbe a precisare che “un codice di procedura è una istituzione eminentemente tecnica. E la tecnica non è l'appannaggio di un popolo, ma una conquista di valore universale” (*Exposiçao de Motivos* del progetto firmato da A. Buzaid, quale Ministro della giustizia). Il brano era già sostanzialmente contenuto nell'esposizione dei motivi dell'avanprogetto del 1964, dovuto alla penna dello stesso Buzaid.

²⁷⁹ In un primo momento denominato *Tribunale di prima istanza*.

²⁸⁰ Art. 27, comma IV, della Legge 21 giugno 1969 n. L.

²⁸¹ In quest'epoca hanno ricoperto la carica di presidenti del Tribunale il già ricordato Prof. Giovanni Carrara ed, a partire dal 1966, l'ecclesiasticista Pio Ciprotti che insegnò, per molti anni, sia negli Atenei italiani (e da ultimo, nell'Università “La Sapienza” di Roma), che nella Pontificia Università Lateranense.

particolare, il *Promotore di Giustizia*, l'ordinamento di Pio XII riconosce allo stesso il grado di giudice (art. 6) e non prescrive più che tale carica sia riservata agli avvocati concistoriali²⁸². Per il resto, il numero ed i ruoli dei magistrati del Tribunale rimangono sostanzialmente invariati rispetto alla precedente previsione.

I nuovi organi rappresentati dalla Corte d'Appello e dalla Corte di Cassazione presentavano, invece, composizione *variabile*. La *Corte d'Appello* era composta dal Decano della Rota, che la presiedeva, e da due Uditori della Rota, designati dal Presidente all'inizio di ciascun anno (art. 16). Le funzioni di Promotore di Giustizia erano esercitate, in Corte d'Appello, dal *Promotor Justitiae* della Sacra Romana Rota (art. 19). La *Corte di cassazione* era (ed è tuttora) presieduta dal Cardinale Prefetto del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica e ne fanno parte due cardinali della stessa Segnatura, designati dal Presidente all'inizio di ciascun anno (art. 22). Le funzioni del Promotore di Giustizia vengono esercitate, in Corte di cassazione, da uno dei Votanti in Segnatura, designato al principio di ogni anno sempre dal Presidente. Ne consegue che i nuovi organi per i giudizi di impugnazione — pur ispirati al modello italiano — per questo aspetto evidenziano ancora la loro derivazione dai Tribunali propri della Curia Romana²⁸³.

È stato anche riordinato il patrocinio legale. L'art. 29 ha stabilito, infatti, che la difesa avanti alle Autorità giudiziarie vaticane può essere assunta soltanto dagli avvocati ammessi a patrocinare in Rota, purché forniti anche di laurea in diritto civile (*alias: in utroque iure, giurisprudenza, o altre denominazioni corrispondenti*). Il patrocinio in cassazione è stato, a sua volta, riservato ad avvocati concistoriali e agli avvocati e professori o ex professori di Università ecclesiastiche o civili.

Una volta distinto il foro ecclesiastico da quello vaticano e soppressa la sezione speciale a composizione mista del Tribunale, si imponeva, però, l'emanazione di un nuovo ordinamento giudiziario, che è stato, in effetti, promulgato da Giovanni Paolo II con una legge che porta la data del 21 novembre 1987 e che è stata successivamente aggiornata nel 2008²⁸⁴.

Posso rendere testimonianza che i provvedimenti adottati dal Presidente Ciprotti, e le prassi da lui introdotte, vengono tuttora considerate autorevoli precedenti e conservano il loro valore persuasivo. Non meno rilevante è stato il contributo dei giudici. Giudici unici sono stati, fino al 1957, il già ricordato Avv. Luigi Angelini Rota e, dopo di lui, l'Avv. Giuseppe Spinelli, che coprirà la carica a lungo e sarà anche il Vice Presidente nazionale dell'Unione dei Giuristi Cattolici. Vanno anche ricordati, in quest'epoca, i Giudici Avv.ti Paolo Guidi (già citato alla nota 267), e Renato Ottaviani.

²⁸² Le funzioni di Promotore di Giustizia restarono, peraltro, ancora riservate di fatto al Decano degli Avvocati Concistoriali. Dopo l'Avv. Lenti, nel 1957, venne, infatti, nominato Promotore di Giustizia Camillo Corsanego, che era stato deputato alla Costituente ed aveva fatto parte della Commissione dei settantacinque. Corsanego sarà anche Commissario Generale al Conclave del 1958. Al Corsanego succederanno altri Decani degli Avvocati Concistoriali: dal 1964, Francesco Saverio Parisi, che è stato anche Notaio della Città del Vaticano; dal 1968, Giovanni Battista Ferrata; dal 1976, Leopoldo Iacobelli; dal 1978, Riccardo Romano, anch'egli Avvocato Concistoriale (ma, per la prima volta, non Decano) e, da ultimo, il mio predecessore, l'Avvocato Concistoriale Carlo Tricerri. Comunque, nel frattempo, con il *motu proprio Iusti Iudicis* del 28 giugno 1988 (in A.A.S., 1988, LXXX, pp. 1258 ss.), le funzioni spettanti agli Avvocati Concistoriali sono state trasferite agli "Avvocati della Santa Sede".

²⁸³ L'ordinamento giudiziario ha, poi, confermato l'Ufficio del *Notaro attuario* e quello degli *Ufficiali giudiziari*, quest'ultimi nel numero di due unità (artt. 7; 9, 2° e 3° comma, e 25, 2° e 3° comma).

²⁸⁴ L'ordinamento giudiziario è stato approvato con la legge numero CXIX (A.A.S. suppl., 1987, pp. 45 ss.) emanata dal Segretario di Stato in virtù dei poteri allo stesso conferiti dal Pontefice con il Chirografo *Le sollicitudini crescenti* del 6 aprile 1984 (A.A.S., 1984, LXXVI, pp. 495 ss.). Tale normativa è stata successivamente modificata con la legge LXVII del 24 giugno 2008, emanata dal Presidente della

Innanzitutto, nel nuovo ordinamento non è stato riprodotto il principio secondo cui gli organi giudiziari operano come *delegati* del Sommo Pontefice, ma è stato solo riaffermato che essi esercitano il potere giudiziario a nome di Lui (art. 1). Tale diversa impostazione si ritrova anche nell'art. 15, primo comma, della più volte citata, nuova *Legge fondamentale*. Si tratta di una modifica di particolare rilevanza perché, da un lato, è un significativo indice della altrove segnalata²⁸⁵, progressiva recezione dei principi fondamentali dello *Stato di diritto* da parte dell'ordinamento vaticano, dall'altro, è il risultato di un approfondimento, in chiave canonistica, della natura del potere giudiziario (*potestas iurisdictionis*) nel quadro del più ampio potere di governo (*potestas regiminis*)²⁸⁶.

Nel diritto canonico si distingue, in effetti, la *potestà ordinaria*, che è quella che per diritto è concessa all'ufficio²⁸⁷, dalla *potestà delegata*, che è la potestà conferita alle persone non in ragione dell'ufficio (can. 131 § 1 *C.I.C.* del 1983 e già can. 197 del Codice del 1917). Nel caso in esame il potere giurisdizionale viene conferito all'ufficio di magistrato vaticano e dà luogo ad un ufficio «stabile», al quale «normalmente» viene riservato, per legge, l'esercizio della giurisdizione. Impropriamente la *Legge fondamentale* del 1929 parlava perciò di delega. Al più, si sarebbe dovuto parlare di delega permanente *ex lege*, che, come tale, equivale, però, all'istituzione di un ufficio stabile. D'altra parte, già nel diritto pontificio, oltre che ai grandi Tribunali della Sede Apostolica²⁸⁸, anche ai tribunali statali veniva attribuita la potestà giurisdizionale ordinaria e perciò si riconosceva loro la qualifica di giudice *ordinario*²⁸⁹.

Una volta chiarito che anche ai tribunali vaticani viene conferita una potestà giurisdizionale ordinaria, tale potestà va, però, coordinata con l'art. 1 della citata *Legge fondamentale* del 2000 che, come si è visto, riconosce al Sommo Pontefice, quale sovrano dello Stato, «la pienezza dei poteri legislativo, esecutivo e giudiziario».

Secondo il diritto canonico la potestà ordinaria può essere propria o vicaria (can. 131 § 2 del vigente *C.I.C.*, ma già can. 197 § 2 del codice del 1917). La *potestà ordinaria propria* è quella esercitata *iure proprio* o *ex nato nomine*²⁹⁰ e viene riconosciuta al Vescovo diocesano²⁹¹ e al Romano Pontefice²⁹². La *potestà ordinaria vicaria*, è, invece, un potere che,

Pontificia commissione per lo Stato della Città del Vaticano, in forza della *Legge Fondamentale* del 2000, più volte citata.

²⁸⁵ N. Picardi, *Lo Stato vaticano e la sua giustizia*, cit., pp. 86 ss.

²⁸⁶ Cfr. per tutti, P.A. Bonnet, *La natura del potere nella curia romana*, in P.A. Bonnet e C. Gullo (cur.), *La curia romana nella Costituzione Apostolica Pastor Bonus*, Città del Vaticano 1990, pp. 109 ss.

²⁸⁷ P.A. Bonnet, *Ufficio (diritto canonico)*, in *Enciclopedia del diritto*, XLV, Milano 1992, pp. 680 ss.

²⁸⁸ Ad esempio, quanto alla Sacra Rota il Cardinal De Luca precisava «singuli auditores sunt delegati, sed ipsum Tribunal est ordinarium», G.B. De Luca, *Relatio Romanae Curiae forensis, eiusque Tribunalium et Congregationum*, in *Theatrum Veritatis et iustiae*, cit., XV, par. 2, disc. 1, XXXII, p. 5. In tema cfr. N. Picardi, *Il Giudice ordinario (le variabili nella tradizione del diritto comune europeo)*, in *Studi in onore di E. Allorio*, I, Milano 1989, pp. 727 ss., spec. p. 728 e in N. Picardi e A. Giuliani (cur.), *L'ordinamento giudiziario*, III, *Materiale per una riforma*, Rimini 1985, p. 46 (le successive citazioni si intendono riferite a questa ultima edizione), nonché, da ultimo, N. Picardi, *La giurisdizione all'alba del terzo millennio*, cit., pp. 21 e 47 ss.

²⁸⁹ R. Marchetti, *Le giurisdizioni nello Stato pontificio*, cit., pp. 500 ss. e 537.

²⁹⁰ Cfr. N. Picardi, *Il giudice ordinario*, cit., p. 26; Id., *La giurisdizione all'alba del terzo millennio*, cit., pp. 19 ss. ed ivi le relative fonti.

²⁹¹ Come chiarito dal Concilio Vaticano II che attribuisce al Vescovo diocesano la potestà «propria, ordinaria et immediata» (*Constitutio dogmatica de Ecclesia* n. 27 a, in A.A.S., 1965, LVII, p. 32).

²⁹² Can. 1442 *C.I.C.* vigente, ma già il can. 1597 del *Codex* del 1917.

pur essendo ordinario, non è tuttavia proprio, poiché la titolarità appartiene al Vescovo diocesano e al Romano Pontefice²⁹³. Sono investiti di potestà ordinaria vicaria il vicario giudiziale, o ufficiale dei tribunali diocesani, ed i tribunali della Sede Apostolica. Il carattere vicario del potere è ben messo in evidenza dal can. 1420 § 2 che chiarisce come il vicario giudiziale forma con il Vescovo diocesano un solo ed identico Tribunale (*unum constituit tribunal cum Episcopo*)²⁹⁴.

Applicando tali principi all'ordinamento vaticano si ritiene oggi che i giudici vaticani — in linea con lo *Stato di diritto*²⁹⁵ — non siano più titolari di una mera potestà delegata, ma giudici ordinari, anche se investiti di una potestà ordinaria vicaria²⁹⁶.

Né argomento contrario potrebbe trarsi dall'art. 16 della Legge fondamentale del 2000, secondo la quale il Sommo Pontefice può, tuttora, deferire l'istruttoria e la decisione di qualunque causa «ad una particolare istanza, anche con facoltà di pronunciare secondo equità e con esclusione di qualsiasi gravame». In questi casi — che, in linea generale, dovrebbero essere rari²⁹⁷ — o il Romano Pontefice giudica personalmente ovvero conferisce il potere di giudicare ad un organo giudiziario, che, come tale, non avrebbe giurisdizione in quella causa, ovvero ad una apposita commissione, istituendo così un giudice straordinario, con una delega che trova la sua giustificazione, dal punto di vista formale, nella *plenitudo potestatis* del Papa e, dal punto di vista sostanziale, nell'*aequitas canonica*, che, per necessità superiori, consente di derogare anche allo stesso ordine delle giurisdizioni.

Il nuovo ordinamento giudiziario ha, poi, dettato alcune disposizioni sulla organizzazione giudiziaria²⁹⁸.

Particolarmente rilevante è il problema dei magistrati aggiunti o supplenti. Per far fronte al progressivo e notevole aumento del carico giudiziario di questi ultimi anni, era invalso l'uso di nominare *magistrati aggiunti*, di solito per un periodo di un anno

²⁹³ P.A. Bonnet, *Giudizio ecclesiale*, cit., pp. 65 ss. e 99 ss.

²⁹⁴ Così P.A. Bonnet, *ivi*, p. 65.

²⁹⁵ Sul passaggio dello Stato vaticano da *Stato-apparato* a *Stato di diritto* cfr., N. Picardi, *Lo Stato vaticano e la sua giustizia*, cit., pp. 86 ss.

²⁹⁶ P. Ciprotti, *Tribunali*, cit., p. 83 e G. Dalla Torre, *L'attività giudiziale*, cit. p. 358; Id., *La nuova legge fondamentale dello Stato della Città del Vaticano*, in "Angelicum", 2002, p. 717.

²⁹⁷ P. Ciprotti, *Aggiornamenti*, cit., p. 373 ricorda solo due casi di avocazione, ai quali, peraltro, vanno aggiunti almeno altri tre casi recenti. Da ultimo si veda il provvedimento 28/31 maggio 2007, Segretario di Stato prot. n. 62.665, con il quale è stato disposto «un nuovo esame» della controversia IOR c. Bensaadi ed altri avanti alla Corte di Cassazione, quale giudice straordinario. Poiché riguarda l'ordinamento canonico, e non quello vaticano, ai nostri fini non può, invece, essere preso in considerazione il noto caso dello speciale Tribunale cardinalizio, istituito con Chirografo di Pio XII del 10 dicembre 1951, per la decisione di alcune questioni sulla natura di ordine sovrano e di ordine religioso del *Sovrano Militare Ordine di Malta*, caso, poi, deciso con sentenza definitiva 24 gennaio 1954. Cfr., la documentazione in «Dir. eccl.» 1953, II, nonché V. Del Giudice, *Nozioni di diritto canonico*, X ed., Milano 1953, p. 251.

²⁹⁸ In particolare, quanto al Tribunale, la struttura è rimasta sostanzialmente immutata rispetto allo schema organizzativo del 1946, ma si segnalano alcune peculiarità. In primo luogo, l'art. 4 dispone che «può essere nominato giudice del Tribunale anche il giudice unico». È una norma che consente di scindere le funzioni di giudice unico da quelle di giudice del Tribunale e, quindi, permetterebbe di aumentare, sotto questo aspetto, l'attuale organico della giustizia di primo grado. In secondo luogo, l'art. 3 dell'ordinamento giudiziario del 1946 prevedeva la delega da parte del presidente ad un solo giudice sia delle funzioni di giudice istruttore che di quelle di giudice dell'esecuzione. L'art. 4, 1° comma, del nuovo ordinamento consente, invece, di conferire le due deleghe a due giudici diversi, così come, in concreto, è avvenuto da molti anni, anche in ragione dell'aumento del carico di lavoro.

rinnovabile. L'art. 8, terzo comma, appositamente modificato nel 2008, ha disciplinato legislativamente l'istituto, conferendo al Presidente della Corte di Appello — udito il Presidente del Tribunale e previa approvazione del Cardinale Segretario di Stato — il potere di provvedere alla nomina, per un triennio, di un giudice aggiunto e di un Promotore di Giustizia aggiunto. Con le stesse modalità, il quarto comma dell'art. 8 ha previsto la possibilità di nominare, per periodi non superiori a tre mesi, *magistrati supplenti* che possono esercitare le funzioni giudiziarie in caso di impedimento dei magistrati ordinari o aggiunti.

Attraverso la nomina di magistrati aggiunti o supplenti viene così evitata la nomina di giudici *ad hoc* per una singola causa, pratica utilizzata in altri tempi, che, come tale, costituiva, peraltro, violazione del principio fondamentale, in uno Stato di diritto, del giudice naturale²⁹⁹.

Nelle ipotesi di impedimento temporaneo o relativo (si pensi ai casi di incompatibilità), si provvede, infine, alla *sostituzione del giudice*. In particolare, in caso di impedimento del Presidente, questi viene sostituito dal giudice più anziano, sempre che non sia anche egli impedito (art. 8, primo comma), mentre, in caso di impedimento del giudice istruttore, del giudice dell'esecuzione o del giudice unico, il Presidente del Tribunale provvede a sostituirli con altro giudice dello stesso Tribunale (art. 8, secondo comma).

In definitiva, attraverso la nuova normativa sui magistrati aggiunti e supplenti, nonché sulla sostituzione dei giudici temporaneamente e relativamente impediti, l'ordinamento vaticano garantisce, da un lato, il diritto della parte ad essere giudicata dal proprio giudice naturale, dall'altro, le esigenze di un buon funzionamento dell'ufficio giudiziario.

Fra le disposizioni relative alla *Corte d'Appello*, vanno segnalati gli artt. 12 e 13 che non prevedono più che presidente della Corte sia il Decano della Rota ed i giudici siano uditori della stessa, come era stabilito dall' art. 16 dell'ordinamento giudiziario del 1946. In tal modo, si è accentuato il processo di differenziazione della giustizia vaticana dai Grandi Tribunali della Sede Apostolica e, quindi, di allontanamento dal modello proprio dello Stato pontificio. L'art. 14, a seguito delle modifiche del 2008, stabilisce, poi, che il Presidente della Corte di Appello, in caso di impedimento, è sostituito dal giudice più anziano, che non sia impedito. In caso di impedimento di uno o più giudici o del Promotore di Giustizia, il Presidente della Corte di Cassazione — udito il Presidente della Corte di Appello e previa approvazione del Cardinale Segretario di Stato — nomina *magistrati supplenti*.

Il cordone ombelicale permane, invece, ancora per la *Corte di Cassazione*, in quanto l'art. 18 prevede che il Presidente della Corte sia tuttora il Prefetto del Tribunale della Segnatura e membri della Corte siano due Cardinali, membri della stessa Segnatura. Va anche ricordato l'art. 23 che riserva alla competenza esclusiva della Corte di Cassazione, previo assenso del Sommo Pontefice, la giurisdizione penale nei confronti dei Cardinali e dei Vescovi.

L'art. 2 del nuovo ordinamento enuncia, poi, il principio secondo cui i magistrati sono soggetti soltanto alla legge e dipendono dal Sommo Pontefice in quanto solo in Esso risiede la *plenitudo potestatis*. Ai presidenti degli organi giudiziari collegiali è attribuito il potere-dovere di sorveglianza nei confronti dei magistrati appartenenti allo stesso organo.

Il nuovo ordinamento giudiziario ha confermato, infine, le regole sul patrocinio dinanzi all'autorità giudiziaria che resta, pertanto, riservato agli avvocati della Rota

²⁹⁹ Cfr. da ultimo, N. Picardi, *Il giudice naturale. Principio fondamentale a livello europeo*, in "Diritto e Società", 2008, pp. 513 ss.

Romana che abbiano anche la laurea in diritto civile (*alias: in utroque iure*, giurisprudenza o denominazioni equivalenti). Si è anche istituito l'albo degli avvocati, che è tenuto dal cancelliere sotto la vigilanza del presidente del Tribunale (art. 24, comma 1). A quest'ultimo, a seguito della riforma del 2008, è stato attribuito anche il potere di determinare, con proprio provvedimento, le tariffe professionali degli avvocati.

Il presidente della Corte d'Appello può, peraltro, autorizzare l'iscrizione nell'albo degli avvocati di giuristi dotati di speciali competenze e può, comunque, autorizzare persone non iscritte all'albo a prestare opera di avvocato o di procuratore in singole cause (art. 24, comma 2), autorizzazione che è stata, comunque, concessa solo in alcuni casi particolari.

Quanto alla difesa in Cassazione, l'art. 24, comma 3, riserva il patrocinio agli avvocati iscritti all'albo, che siano anche avvocati concistoriali o professori o ex professori di Università ecclesiastiche o civili. Il Presidente della Corte può, peraltro, autorizzare, in via permanente o di volta in volta, altre persone a difendere avanti alla stessa Corte.

I consulenti legali o i capi degli uffici legali delle amministrazioni, pubbliche, ecclesiastiche o civili, possono tuttora difendere le rispettive amministrazioni in ogni grado di giurisdizione (art. 25).

Infine, i provvedimenti disciplinari a carico degli avvocati, che erano di competenza del Collegio degli Uditori della Sacra Romana Rota (art. 31 dell'ordinamento giudiziario del 1946), sono ora attribuiti alla competenza della Corte d'Appello (art. 26), in linea con la separazione fra i tribunali dello Stato Vaticano e tribunali della Sede Apostolica.

27. I poteri speciali del giudice vaticano: il giudice che si fa legislatore

«I magistrati nelle loro decisioni o altri provvedimenti e nelle requisitorie sono soggetti soltanto alla legge» (art. 2, Ordinamento giudiziario vigente). Ma la legge, a volte, lascia spazi vuoti, e si pone, pertanto, il problema delle lacune nel diritto³⁰⁰. Non si tratta, per la verità, tanto di *lacune della legge*, quanto piuttosto di *lacune dell'ordinamento giuridico*³⁰¹, cioè di quel complesso di regole cui il giudice deve richiamarsi. Questo fenomeno può verificarsi con maggiore frequenza nell'ordinamento giuridico vaticano per la sua formazione relativamente recente e per la sua realizzazione, in gran parte, a mezzo del rinvio ricettizio — come si è visto — a normative costituite in contesti giuridici ispirati a differenti ideologie³⁰². Il giudice, d'altra parte, ha l'obbligo di dare una risposta per qualsiasi controversia sottoposta alla sua decisione³⁰³ e non può trincerarsi dietro il *non liquet*³⁰⁴. Di qui l'esigenza di conferirgli poteri speciali.

Ogni ordinamento predispone criteri per risolvere i casi in cui non è prevista una *regola certa*, cioè vi è la possibilità di «risolvere il caso in un modo (seguendo l'analogia) o nel modo opposto (seguendo l'*argumentum a contrario*)»³⁰⁵. Si tratta di metodi che non derivano

³⁰⁰ Cfr. Ch. Perelman (cur.), *Le problème des lacunes en droit*, Bruxelles 1968 e, in particolare, le conclusioni dello stesso Perelman, *Le problème des lacunes en droit, essai de synthèse*, pp. 537 ss.

³⁰¹ N. Bobbio, *Lacune del diritto*, in *Novissimo Digesto Italiano*, IX, Torino 1965, p. 419.

³⁰² Si aggiunga il caso in cui la norma non è attuabile nell'ordinamento che l'ha recepita per la mancanza di un organo idoneo alla sua esecuzione. Cfr. P.A. Bonnet, *Le fonti normative e la funzione legislativa*, in appendice alla citata ristampa di F. Cammeo, *Ordinamento giuridico dello S.C.V.*, cit., pp. 541-542.

³⁰³ P.F. Grossi, *I diritti di libertà ad uso di lezioni*, II ed., Torino 1991, pp. 189 ss.

³⁰⁴ In tema, cfr., peraltro, la difesa del *non liquet* da parte di J. Stone, "Non liquet" and the International Judicial Function, in Perelman (cur.), *Le problème des lacunes en droit*, cit., pp. 305 ss.

³⁰⁵ N. Bobbio, *Lacune del diritto*, cit., p. 422.

da una logica astratta e non si rifanno ad una ipotizzata norma di chiusura³⁰⁶. Siamo, piuttosto, in presenza di criteri che discendono concretamente da precetti di diritto positivo e non presentano ovunque un identico contenuto³⁰⁷.

Nel diritto canonico il criterio ultimo per la decisione di una controversia, sempre che non riguardi il diritto penale, è «la comune e costante opinione della dottrina»³⁰⁸. Altri ordinamenti hanno, invece, previsto un rinvio al diritto naturale³⁰⁹, alla natura delle cose, all'equità e ad altri criteri³¹⁰.

Il legislatore vaticano del 1929, in materia civile (intesa nel senso di non penale) ha, invece, stabilito che «quando una controversia civile non si possa decidere con una precisa norma giuridica contenuta nelle fonti indicate... il giudice, tenuti presenti i precetti del diritto divino e del diritto naturale, nonché i principi generali del diritto canonico, decide applicando quel *criterio che seguirebbe, se fosse legislatore*»³¹¹. L'autore di questa singolare norma, Federico Cammeo, chiarisce di essersi ispirato al «sistema svizzero»³¹², temperandolo con l'obbligo di tener presenti i precetti di diritto divino, naturale, e i principi generali di diritto»³¹³.

La formula del giudice che si fa legislatore³¹⁴, o se si preferisce, la funzione *nomopoietica* del giudice, non è del tutto corretta. Pertanto, tale formula è opportunamente scomparsa nella recentissima nuova Legge sulle fonti del diritto, che ha, comunque, ribadito i poteri

³⁰⁶ Ci si riferisce soprattutto alla nota teoria della “norma generale esclusiva”, secondo la quale ogni norma giuridica particolare che prescrive un comportamento sarebbe accompagnata da una norma generale inespressa, ma certa, che esclude dalla regolamentazione prescritta ogni altro comportamento. In altri termini, ogni norma particolare “inclusiva”, sarebbe implicitamente accompagnata da una norma generale “esclusiva”, che l'accompagna come la sua ombra. Cfr., per tutti, P. Foriers, *Les lacunes du droit*, in Ch. Perelman (cur.), *Le problème des lacunes en droit*, cit., pp. 14-15 ed ivi i necessari riferimenti.

³⁰⁷ P.F. Grossi, *I diritti di libertà*, cit., p. 191.

³⁰⁸ «Si certa de re desit expressum legis ... prescriptum aut consuetudo, causa, nisi sit penali, dirimenda est ... *communi costantique doctorum sententia*» (can. 19 *Codex iuris canonici* 1983). Analogo rinvio all'opinione comune e costante della dottrina è, del resto, già contenuto nel can. 20 del *Codex* del 1917. In tema cfr. A. Ravà, *Il problema delle lacune dell'ordinamento giuridico e della legislazione canonica*, Milano 1954 e W. Onclin, *Le lacunes de la loi en droit canonique*, in Ch. Perelman (cur.), *Les problème des lacunes en droit*, cit., pp. 181 ss.

³⁰⁹ Ci si riferisce al § 7 del Codice civile austriaco del 1811 ed all'art. 16 del Codice civile portoghese del 1867. Cfr. H. Rommen, *L'eterno ritorno del diritto naturale* (1947), trad. it. a cura di G. Ambrosetti, Roma 1965, pp. 15 ss.; P.A. Bonnet, *Le fonti normative e la funzione legislativa*, cit., p. 562, nonché P.F. Grossi, *I diritti di libertà*, cit., p. 192 e nota 29 ed ivi i relativi riferimenti legislativi.

³¹⁰ P.F. Grossi, *I diritti di libertà*, cit., pp. 192 ss.

³¹¹ Art. 22 della *Legge sulle fonti del diritto* del 1929, più volte citata.

³¹² Cfr. Art. 1 del Codice civile svizzero del 16 dicembre 1907, secondo il quale «nei casi non previsti dalla legge il giudice decide secondo la consuetudine e, in difetto di questo, *secondo la regola che egli adotterebbe come legislatore*. Egli si attiene alla dottrina e alla giurisprudenza più autorevoli».

³¹³ F. Cammeo, *Ordinamento giuridico dello S.C.V.*, cit., p. 261. Il Cammeo, in nota, ricorda anche il precedente costituito dalla legislazione italiana del 1917 per la Tripolitania e la Cirenaica. Si trattava — come precisa P.F. Grossi, *I diritti di libertà*, cit., p. 193, nota 38 — dell'attuazione dell'art. 69 del r.d. 20 marzo 1913, n. 289, che estendeva alla Tripolitania ed alla Cirenaica l'osservanza dei codici italiani “per quanto è consentito dalle condizioni locali”. L'art. 1 delle Norme complementari emanate con d.lgt. 15 aprile 1917, n. 938, stabilivano, infatti: “Nell'adattare le leggi alle condizioni locali, il giudice deve con la sua decisione fissare la norma che meglio disciplini i rapporti controversi, *apportando alle leggi quelle modificazioni che, se egli fosse legislatore, avrebbe stabilito per regolare gli stessi rapporti giuridici*”. Quest'ulteriore precedente si rivela non meno interessante perché non è limitato al codice civile.

³¹⁴ Cfr. P.A. Bonnet, *Le fonti normative e la funzione legislativa*, cit., pp. 561 ss., il quale parla anche di «intervento suppletivo del giudice».

speciali del giudice vaticano³¹⁵. In effetti, la decisione del giudice, come tale, non potrà mai assumere valore legislativo, in quanto riferito sempre ad un caso concreto; potrà costituire soltanto un precedente giudiziario, che, nell'ordinamento vaticano, ha valore «persuasivo», ma non vincolante, come negli ordinamenti di *common law*. In altri termini, siamo in presenza di una regola munita di rilevanza giuridica, ma caratterizzata da una potenziale mobilità: i successivi giudici possono motivatamente disattendere, ma non possono prescindere dal precedente «persuasivo»³¹⁶.

Problemi analoghi³¹⁷ sorgono in ordine ai poteri del giudice vaticano in penale. L'art. 23 della *Legge sulle fonti* n. II del 1929 stabiliva che «qualora le norme penali della legislazione del Regno d'Italia risultino per qualsiasi motivo inapplicabili e manchi qualunque altra disposizione penale speciale, e tuttavia sia commesso un fatto che offenda i principi della religione o della morale, l'ordine pubblico o la sicurezza delle persone e delle cose, il giudice ... può applicare al colpevole la pena dell'ammenda fino a lire 9000 o quella dell'arresto fino a sei mesi». Cammeo precisò che, per colmare le lacune in materia penale, l'ordinamento giuridico vaticano ricorre — ancora una volta — «al potere del giudice di considerare reati ... fatti che non sono, altrimenti, dichiarati tali dal legislatore, in quanto *il giudice stesso, se fosse legislatore, tali li considererebbe*»³¹⁸. Aggiunse, inoltre, Cammeo che era stata esclusa la classificazione del reato come delitto ed era stata precisata la sua configurazione come contravvenzione con una sanzione lievissima, non solo per il «generale spirito di mitezza che anima la legislazione vaticana», ma anche «per evitare la perseguibilità del reato nel Regno, per delegazione o per essersi l'imputato rifugiato in Italia, scansando così sgradevoli contestazioni circa la compatibilità del reato stesso con i principi di ordine pubblico vigenti nel diritto italiano»³¹⁹.

Questi poteri del giudice in materia penale hanno costituito oggetto di esame in una recente vicenda giudiziaria. Si trattava di un caso di detenzione e spaccio di sostanze stupefacenti verificatosi nello Stato della Città del Vaticano. Poiché il codice penale vigente (che, come si è detto, risale a Zanardelli) non contempla tale fattispecie, la quale, del resto, non è prevista neppure da leggi speciali dello Stato, l'Ufficio del Promotore di Giustizia ha rinviato a giudizio il prevenuto chiedendo l'applicazione del predetto art. 23 della *Legge sulle fonti del diritto* del 1929, all'epoca vigente. A seguito di un approfondito dibattimento, il Tribunale Vaticano, in una elaborata sentenza³²⁰, ha ritenuto applicabile

³¹⁵ L'art. 6 della *Legge sulle fonti del diritto* del 2008 stabilisce, infatti, che «quando una controversia civile non si possa decidere con il 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».

³¹⁶ Cfr. N. Picardi, *Appunti sul precedente giudiziale*, in “Rivista trimestrale di diritto e procedura civile”, 1985, pp. 201 ss., spec. p. 208; ora, in versione portoghese, nel volume N. Picardi, *Jurisdição e Processo*, Rio de Janeiro 2008, pp. 145 ss., spec. p. 155.

³¹⁷ R. Legros, *Considération sur les lacunes et l'interprétation en droit pénal*, in Ch. Perelman (cur.), *Les problèmes des lacunes en droit*, cit., pp. 363 ss. sottolinea che «en réalité ce n'est pas le distinction entre droit civil et droit pénal qui est fondamentale... Dans les deux domaines il faut reconnaître au juge *un large pouvoir d'interprétation*, mais avec des *limites objectives* pour éviter l'arbitraire... La fixation des limites, voilà le vrai problème, le même pour le juge pénale et le juge civil» (pp. 398-399). Sostanzialmente nello stesso senso cfr. P.A. Bonnet, *Le fonti normative e la funzione legislativa*, cit., p. 563.

³¹⁸ F. Cammeo, *Ordinamento giuridico dello S.C.V.*, cit., p. 228.

³¹⁹ Ivi, p. 231.

³²⁰ Tribunale, *coram* Dalla Torre, 6 ottobre 2007, causa n. 31/2003, in “Cassazione penale”, 2009, pp. 2198 ss., con nota di E. Selvaggi, *Fonti suppletive e principio di legalità nell'ordinamento dello Stato della Città del Vaticano* ed in “Foro it.”, 2009, IV, col. 587 ss. con nota di F. Gandini (v. *Appendice documentaria*, n. 4).

nella specie la predetta normativa ed ha condannato il prevenuto.

Il Tribunale, in particolare, ha osservato che, da un lato, la Santa Sede ha sottoscritto la Convenzione unica sugli stupefacenti, adottata a New York il 30 marzo 1961 e ratificata il 1° settembre 1970, nonché il protocollo di emendamento adottato a Ginevra il 25 marzo 1972, ratificato il 7 giugno 1976. Conseguentemente, lo Stato Vaticano è impegnato a perseguire penalmente, fra l'altro, la detenzione e lo spaccio di sostanze stupefacenti. I giudici vaticani hanno, inoltre, sostenuto che la normativa in esame non urta con gli elementi essenziali che vengono ad integrare il principio di legalità, articolato, com'è noto, in quattro sottoprincipi: la riserva di legge, la tassatività o sufficiente determinatezza della fattispecie penale³²¹, l'irretroattività della legge penale e, infine, il divieto di analogia. Per quanto riguarda specificatamente il principio di tassatività della fattispecie penale (diretta a salvaguardare il giustiziabile contro eventuali abusi del potere giudiziario), la Corte Europea dei diritti dell'Uomo, con sentenza 22 novembre 1995 (Pres. Ryssdal, C.R. c. Regno Unito), aveva, del resto, già riconosciuto che l'interpretazione da parte del giudice costituisce un elemento portante del sistema penale e che, quindi, il principio di legalità non esclude l'interpretazione giudiziale, soprattutto quando essa sia compatibile con l'essenza del reato e «possa ragionevolmente essere prevista».

Alla luce di questi principi, il Tribunale vaticano ha, quindi, ritenuto che, nella norma citata il potere di determinazione riconosciuto al giudice non contrasta con il principio di legalità, in quanto non è né discrezionale né arbitrario, bensì legato a parametri oggettivi, quali sono, appunto, i principi della religione, i principi della morale, l'ordine pubblico, la sicurezza delle persone o delle cose.

È, infine, appena il caso di osservare che con l'entrata in vigore della nuova Legge sulle fonti — che, all'art. 9³²², ha sostanzialmente recepito l'istituto — a partire dal 2009 sembra caduta la configurazione del reato in esame come contravvenzione. La nuova norma si limita, infatti, ad attribuire al giudice il potere di comminare, entro limiti prestabiliti, pene pecuniarie ovvero pene detentive, applicando, se del caso, sanzioni alternative.

28. I metodi alternativi di risoluzione delle controversie: la c.d. depenalizzazione

A seguito del notevole aumento del contenzioso, anche nell'ordinamento Vaticano³²³, è sorta l'esigenza di decongestionare il tribunale attraverso la previsione di strumenti deflattivi: i c.d. metodi alternativi di risoluzione delle controversie. A parte i tradizionali istituti della conciliazione³²⁴ e dell'arbitrato³²⁵, previsti pure dall'ordinamento vaticano, va in questa sede richiamata l'attenzione, soprattutto, nella c.d. depenalizzazione, configurata, peraltro, diversamente dal corrispondente istituto previsto dalla legislazione italiana.

³²¹ Sulla difficoltà di armonizzare l'art. 23 in esame con il principio *nullum crimen, nulla poena sine lege*, cfr. P.A. Bonnet, *Le fonti normative e la funzione legislativa*, cit., p. 564.

³²² Tale norma stabilisce, infatti, che «qualora manchi qualunque disposizione penale e tuttavia sia commesso un fatto che offenda i principi della religione o della morale, l'ordine pubblico o la sicurezza delle persone o delle cose, il giudice può richiamarsi ai principi generali della legislazione per comminare pene pecuniarie sino ad Euro tremila, ovvero pene detentive sino a sei mesi, applicando, se del caso, le sanzioni alternative di cui alla legge 14 dicembre 1994, n. CCXXVII».

³²³ N. Picardi, *Relazione del Promotore di giustizia per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2009. Ottantesimo della giurisdizione Vaticana*, Città del Vaticano 2009, pp. 66 ss. spec. pp. 68 ss.

³²⁴ Cfr. artt. 207 § 5; 214, 244, 921 e ss. del Codice di proc. civ. vaticano.

³²⁵ Cfr. artt. 696 ss. del predetto codice.

Secondo la normativa vaticana la depenalizzazione si applica ai «reati di minore entità», e cioè ai reati contravvenzionali ovvero ai delitti per i quali la pena, tenuto conto di tutte le attenuanti prevedibili e previste, non supera i sei mesi. In questi casi il giudice unico, in sostituzione della pena prevista, può emanare un decreto amministrativo con cui comunica una sanzione pecuniaria, tenendo conto, oltre che della consistenza dei fatti e della personalità del colpevole, anche delle condizioni economiche di quest'ultimo (artt. 1 e 2). In aggiunta o in sostituzione, il Giudice Unico può, inoltre, *sospendere autorizzazioni o concessioni amministrative* ovvero *interdire temporaneamente l'accesso* alla Città del Vaticano (art. 3) a determinati uffici. Si tratta di *misure sostitutive* particolarmente rilevanti, perché esse sono indispensabili per rendere effettiva la giustizia vaticana, anche nel delicato momento della esecuzione delle sue decisioni.

Il pagamento della sanzione comminata, o l'applicazione della misura sostitutiva, estinguono il reato. Avverso il decreto possono proporre impugnazione sia il destinatario che il Promotore di giustizia (art. 4). L'impugnazione rimette in termini per l'esercizio dell'azione penale e viene, quindi, celebrato il processo penale ordinario³²⁶.

³²⁶ In caso di fatti accaduti negli immobili che godono dell'immunità prevista dall'art. 15 del Trattato lateranense, il giudice unico non può esercitare l'azione penale, ma può comminare sanzioni pecuniarie con un decreto amministrativo. Sull'impugnazione del decreto decide, in via amministrativa, il Presidente del Governatorato.