

GIUSEPPE DALLA TORRE

L'ATTIVITÀ GIUDIZIALE NELLO STATO
DELLA CITTÀ DEL VATICANO
E LA LEGGE FONDAMENTALE

1. Il disegno originario. — 2. Le successive riforme. — 3. Tra nuova codificazione canonica e nuova Legge fondamentale dello Stato. — 4. La giurisdizione nella nuova Legge fondamentale: *a)* riferimenti generali. — 5. *Segue: b)* le interferenze tra giustizia amministrativa e giurisdizione ordinaria. — 6. Alcune considerazioni conclusive.

1. *Il disegno originario.*

Le linee essenziali dell'ordinamento giudiziario della Città del Vaticano vennero definite, il giorno stesso della nascita del nuovo Stato, con disposizioni contenute nei primi due provvedimenti normativi. Si tratta della legge 7 giugno 1929 n. I, denominata *Legge fondamentale della Città del Vaticano*, e della legge di pari data n. II, denominata *Legge sulle fonti del diritto*, emanate con *motu proprio* di Papa Pio XI⁽¹⁾.

Il principio fondante tutto l'ordinamento era posto sin dal primo articolo della *Legge fondamentale*, dichiarandosi che «il Sommo Pontefice, Sovrano dello Stato della Città del Vaticano, ha la pienezza dei poteri legislativo, esecutivo e giudiziario». Nel successivo articolo 9, poi, si precisavano le modalità di esercizio del potere giudiziario, giacché questo era delegato ad organi giudiziari

(1) Le leggi furono pubblicate sul *Supplemento degli Acta Apostolicae Sedis*, appositamente istituito per gli atti relativi allo Stato vaticano: *A.A.S. Suppl.* 1 (1929), n. 1, 8 giugno 1929, pp. 1-4 e pp. 5-13. Per riferimenti dottrinali al riguardo cfr. F. CAMMEO, *Ordinamento giuridico dello Stato della Città del Vaticano*, Firenze 1932, p. 145 ss.

espressamente previsti dalla medesima *Legge fondamentale*, che lo avrebbero esercitato «in nome del Sommo Pontefice».

Negli articoli 10-13 della stessa legge erano quindi istituiti i vari organi giurisdizionali. In particolare si prevedevano: un giudice unico in materia civile ed un giudice delle contravvenzioni in materia penale; un tribunale di prima istanza, con competenza civile e penale; la Sacra Romana Rota come giudice di appello civile e penale; il Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica con competenza a giudicare dei ricorsi proponibili secondo le norme in vigore nel diritto canonico. Erano contemplate poi le funzioni di giudice istruttore e di pubblico ministero o promotore della giustizia presso il tribunale di prima istanza.

A prescindere dai due tribunali ecclesiastici della Rota e della Segnatura, che limitatamente allo Stato vaticano venivano gravati di funzioni secolari, nelle ricordate disposizioni della *Legge fondamentale* erano contenute le modalità di nomina dei titolari dei diversi uffici giudiziari. Al Pontefice spettava la nomina e la revoca dei magistrati addetti al tribunale, i quali esercitavano ulteriori funzioni oltre a quelle proprie del collegio di appartenenza: difatti le funzioni di giudice unico in materia civile erano ordinariamente esercitate dal presidente del tribunale o da uno dei giudici del tribunale stesso da lui designati; il presidente o un giudice da lui delegato giudicavano in appello delle sentenze in materia di contravvenzione; le funzioni di giudice istruttore presso il tribunale erano annualmente affidate dal presidente ad un giudice dello stesso. L'ufficio del pubblico ministero era invece esercitato, presso il tribunale, da un avvocato concistoriale nominato dal decano della Sacra Romana Rota. L'esercizio del potere disciplinare nei confronti dei magistrati del tribunale spettava al Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica.

La giurisdizione penale in materia di contravvenzioni era invece esercitata ordinariamente da uno o più funzionari amministrativi nominati dal Governatore, cioè l'organo cui era delegato l'esercizio del potere esecutivo nello Stato.

Le competenze dei diversi giudici erano determinate dagli artt. 9, 14 e 15 della legge n. II, con riferimento anche ai codici ed alle altre leggi del Regno d'Italia, vigenti al momento della costituzione dello Stato della Città del Vaticano ed introdotte nell'ordinamento vaticano a mezzo di rinvio materiale.

Non mancavano, nel disegno originario contenuto nelle prime due leggi vaticane, ulteriori disposizioni attinenti all'ordinamento giudiziario e più in generale all'amministrazione della giustizia.

Così si prevedeva il potere sovrano di deferire qualunque causa civile o penale, in qualsiasi stadio del procedimento, sia in sede istruttoria sia in sede decisionale, « ad una commissione speciale, anche con facoltà di pronunciare secondo equità e con esclusione di qualsiasi ulteriore rimedio » (art. 17 *Legge fondamentale*), come si riservava al Sovrano « la facoltà di concedere grazie, amnistie, indulti e condoni » (art. 18 *Legge fondamentale*).

Erano poi dettate disposizioni per la tutela di diritti ed interessi nei confronti di atti amministrativi, contemplandosi un reclamo al Sovrano (art. 16 *Legge fondamentale*), così come l'azione avanti l'autorità giudiziaria per gli effetti di atto amministrativo illegittimo e per l'eventuale risarcimento del danno, escluso peraltro ogni potere di revoca o di modifica dell'atto riconosciuto illegittimo da parte dell'autorità giudiziaria stessa (art. 15 *Legge fondamentale*).

Non mancavano, infine, norme relative alla garanzia del diritto alla difesa, disponendosi che « la rappresentanza ed il patrocinio avanti gli organi giudiziari della Città del Vaticano sono riservati agli avvocati concistoriali », prevedendosi l'emanazione di disposizioni particolari per la rappresentanza e la difesa dinnanzi al giudice unico in materia civile ed al giudice delle contravvenzioni (art. 14 *Legge fondamentale*).

Si può dire concludendo che al momento costitutivo del nuovo Stato, il legislatore riservava una particolare attenzione alla materia della giurisdizione e, più in generale, della giustizia. Nella sola *Legge fondamentale*, infatti, su 21 articoli ben 11 avevano ad oggetto l'attività giudiziale complessivamente intesa, senza contare poi le disposizioni contenute nella *Legge sulle fonti*.

A tale attenzione, segno di una rimarchevole sensibilità, non rispondeva tuttavia un disegno del tutto coerente ed organico, tenuto conto che la Città del Vaticano era sì uno Stato peculiare, ma pur sempre uno Stato. Sin dalla prima applicazione delle ricordate disposizioni si avvertì, ad esempio, l'insufficienza di distinzione ma al tempo stesso di coordinamento fra ordinamento statale ed ordinamento canonico, tenuto conto che il diritto canonico era stato posto a fonte principale del diritto oggettivo del nuovo Stato (art. 1 lett. *a* della *Legge sulle fonti del diritto*) e che, come s'è veduto, ad organi giudiziari canonici erano state attribuite competenze nel foro secolare.

Con gli occhi della storia si può dire che il primo vaglio delle disposizioni sulla giurisdizione e in generale sulla giustizia vennero a mostrare, quasi come in un laboratorio, la ragionevolezza delle obiezioni che ai tempi di Gregorio XVI e di Pio IX erano state avanzate allorché, nell'opera di ammodernamento dello Stato Pontificio voluta dai due Papi⁽²⁾, si intese porre mano anche a riforme nel settore della giustizia. Al riguardo sono note le difficoltà incontrate, ad esempio, nell'adottare il sistema della codificazione; difficoltà che allora erano apparse insormontabili, facendo così naufragare ogni progetto in materia⁽³⁾.

2. *Le successive riforme.*

Solo pochi anni dopo, con il *motu proprio* «*Al fine*» del 21 settembre 1932⁽⁴⁾, Pio XI dispose la preparazione di una legge sull'ordinamento giudiziario e di un codice di procedura civile, costituendo frattanto, in via provvisoria, due commissioni destinate rispettivamente a giudicare le cause civili di natura patrimoniale o economica di competenza del foro ecclesiastico e le cause civili di competenza del foro laicale. La prima di queste commissioni era composta dal

(2) Cfr. in merito P. DALLA TORRE, *L'opera riformatrice ed amministrativa di Pio IX fra il 1850 e il 1870*, Roma 1945; ID., *L'opera riformatrice ed amministrativa di Gregorio XVI*, in AA.VV., *Gregorio XVI. Miscellanea commemorativa*, II, Roma 1948, p. 29 ss.

(3) Particolarmente rilevanti furono le difficoltà che impedirono la realizzazione di moderni codici nello Stato Pontificio, nonostante gli avanzati lavori preparatori al riguardo e le non insignificanti esperienze maturate, soprattutto per l'inconciliabilità dell'«ideologia» della codificazione con le peculiarità del sistema delle fonti del diritto nell'ordinamento pontificio e per le esigenze — che apparivano insuperabili — poste dall'affermazione del principio ordinamentale della vigenza del diritto naturale. Cenni al riguardo in C. GHISALBERTI, *Unità nazionale e codificazione*, Bari 1978, p. 248 ss. e ivi riferimenti bibliografici. Per considerazioni più generali rinvio a G. DALLA TORRE, *Etica e diritto nella formazione dei moderni codici*, ora in *Le frontiere della vita. Etica, bioetica e diritto*, Roma 1997, p. 45 ss.

(4) A.A.S. XXIV (1932), pp. 332-334. Per la ricostruzione che segue ci si rifà sostanzialmente all'ottima ed esauriente voce di P. CIPROTTI, *Tribunali dello Stato della Città del Vaticano*, in *Enciclopedia del diritto*, XLV, Milano 1992, p. 80 ss. Ma vedasi anche, dello stesso e con specifico riferimento alla riforma del 1932, *Leggi e tribunali*, in G. FALLANI-L. ESCOBAR (a cura di), *Vaticano*, Firenze 1946, p. 363 ss. Sempre sull'ordinamento delle origini cfr. S. ROMANI, *L'ordinamento giudiziario e la procedura nello Stato della Città del Vaticano*, in *Monitor Ecclesiasticus*, 1932, p. 328 ss.

decano della Rota, che la presiedeva, dal presidente del tribunale di prima istanza e da un terzo giudice nominato di volta in volta, per ogni singola causa, da entrambi o, in mancanza d'accordo, dal Pontefice. La seconda commissione era presieduta dal presidente del tribunale di prima istanza e ne facevano parte il giudice più anziano dello stesso tribunale ed un altro giudice da nominarsi causa per causa, con la medesima procedura.

Contro le sentenze pronunciate da queste due commissioni non era dato appello, se non il ricorso alla Segnatura Apostolica per *restitutio in integrum*, sulla base di quanto disposto dai cann. 1905 ss. del codice di diritto canonico allora in vigore.

In materia penale, viceversa, rimanevano competenti gli organi giudiziari previsti dalla *Legge fondamentale*. Come pure, in assenza di un tribunale ecclesiastico per la Città del Vaticano, le cause ecclesiastiche diverse da quelle indicate nel *motu proprio*, come ad esempio le cause matrimoniali, rimasero di competenza dei tribunali ecclesiastici ordinari.

Le riforme così disposte trovarono attuazione molti anni dopo, sotto il pontificato di Pio XII, che con *motu proprio* «*Con la legge*», del 1° maggio 1946, emanò l'ordinamento giudiziario ed il codice di procedura civile⁽⁵⁾.

A seguito della riforma pacelliana l'ordinamento giudiziario vaticano appariva strutturato sul modello di quello italiano, ma con alcuni importanti e significativi correttivi⁽⁶⁾.

Innanzitutto il giudice unico, corrispondente allora in Italia al pretore, con competenza civile e penale.

Seguiva il tribunale di prima istanza, sempre con competenza civile e penale, costituito in composizione diversa a seconda che dovesse trattare o meno cause di natura patrimoniale o economica di competenza del foro ecclesiastico. Nel primo caso, infatti, il collegio

(5) A.A.S. XXXVIII (1946), pp. 170-172. Cfr. J.O. RITTER, *L'evoluzione delle strutture giuridiche e di governo dello Stato della Città del Vaticano*, Roma 1988, p. 83 ss., con ampi riferimenti bibliografici alle pp. XV-XXIV. Per osservazioni alla nuova procedura civile vaticana cfr. C. BERNARDINI, *Annotationes*, in *Apollinaris*, 1946, p. 214 ss.

(6) Per alcune annotazioni sulle peculiarità dell'ordinamento vaticano cfr. P. CI-PROTTI, *Qualche particolare aspetto dell'attività giudiziaria nello Stato della Città del Vaticano*, in Z. GROCHOLEWSKI-V. CÁRCEL ORTÍ, *Dilexit iustitiam. Studia in honorem Aurelii card. Sabattani*, Città del Vaticano 1984, p. 591 ss.

giudicante era costituito da un uditore rotale, designato annualmente dal decano della Rota e che fungeva da presidente, dal presidente del tribunale di prima istanza e da un altro giudice dello stesso tribunale, nominato causa per causa dall'uditore rotale presidente (art. 11 ord. giud.). Nel secondo caso il collegio era costituito dai giudici laici nominati stabilmente dal Pontefice conformemente a quanto disposto dalla *Legge fondamentale*.

Per le cause ecclesiastiche diverse da quelle di natura patrimoniale od economica, come ad esempio le cause matrimoniali, il tribunale di prima istanza era sempre presieduto dall'uditore rotale di cui sopra, integrato però da due giudici del tribunale ecclesiastico del Vicariato di Roma, da designarsi all'inizio di ogni anno giudiziario dal presidente della corte d'appello (art. 12 ord. giud.).

Infine l'ordinamento giudiziario era integrato: dalla corte d'appello, costituita dal decano della Rota, che la presiedeva, e da due altri uditori rotali designati dal presidente all'inizio di ogni anno; dalla corte di cassazione, presieduta dal cardinale prefetto della Segnatura Apostolica e composta da altri due cardinali della stessa Segnatura, designati dal presidente all'inizio di ciascun anno (artt. 16 e 22 ord. giud.).

Nel *m.p.* «*Con la legge*», entrato in vigore dal 1° novembre 1946, si davano disposizioni sugli uffici del promotore di giustizia nei diversi gradi, nonché sugli ausiliari degli organi giudiziari (cancellieri, ufficiali giudiziari) e sull'organizzazione degli uffici giudiziari.

La riforma pacelliana, completata come s'è accennato da un buon codice di procedura civile, dette complessivamente una strutturazione più precisa ed organica all'ordinamento giudiziario vaticano, cercando di razionalizzare un disegno che, insoddisfacente nell'originale stesura della *Legge fondamentale*, era stato tuttavia alterato con i provvedimenti provvisori del 1932. Essa cercò anche di sciogliere il nodo, dottrinale ma anche pratico, delle interferenze tra diritto canonico e diritto statale, che avevano indotto a tali provvedimenti provvisori. Ma bisogna riconoscere che anche questa volta non si giunse ad una soluzione del tutto coerente dal punto di vista di principio.

Il nodo era costituito dal fatto che se da un lato si poneva la necessità di distinguere, a norma dei principi ispiranti l'ordinamento canonico, il foro ecclesiastico dal foro statale; dall'altro lato le competenze dell'uno e dell'altro finivano fatalmente per intrecciarsi e

compenetrarsi in un ordinamento, come quello vaticano, che non è separato dall'ordinamento canonico ma che è invece integrato dalle norme del diritto canonico. Più precisamente il problema era di distinguere chiaramente gli organi giudicanti a seconda di cause riservate *iure proprio et esclusivo* al giudice ecclesiastico (can. 1553 codice canonico del 1917), di cause riservate al giudice ecclesiastico in ragione del *privilegium fori* a favore di ecclesiastici o religiosi (can. 120 §1), di cause meramente secolari; e ciò, mantenendo al contempo integro il principio dell'unicità della giurisdizione nell'ordinamento vaticano.

A ben vedere la soluzione data nel 1946 appare forzata dal punto di vista formale e sostanziale.

Dal punto di vista formale, perché se l'ordinamento giudiziario contemplava (art. 12) il tribunale di prima istanza in composizione speciale (cioè con soli giudici ecclesiastici) per le cause propriamente ecclesiastiche di cui al citato can. 1553, in realtà si trattava di un organo diverso e precisamente di un tribunale ecclesiastico⁽⁷⁾. In altre parole, l'unicità della giurisdizione vaticana era assicurata solo lessicalmente.

Dal punto di vista sostanziale, perché nella peculiare composizione del tribunale di prima istanza per le cause civili di natura patrimoniale od economica di competenza del foro ecclesiastico (art. 11 ord. giud.), la presenza di un laico nel collegio giudicante (e cioè il presidente del tribunale) risultava una aporia rispetto ai principi generali del diritto canonico allora vigenti, che riservavano ad ecclesiastici l'ufficio di giudice. Certamente le deroghe del diritto vaticano al diritto canonico erano del tutto legittime in ragione dei poteri che il sovrano dello Stato vaticano, cioè il Sommo Pontefice, ha nella Chiesa. Rimaneva tuttavia il problema della qualificazione del tribunale di primo grado in composizione mista, ecclesiastica e laicale; se cioè esso avesse la natura di organo giudiziario ecclesiastico o di organo giudiziario civile⁽⁸⁾.

(7) Lo nota giustamente P. CIPROTTI, *Tribunali dello Stato della Città del Vaticano*, cit., p. 82.

(8) Come rileva Ciprotti, «nella prima ipotesi si aveva una deroga alle norme del diritto canonico generale relative alle qualità richieste per essere giudice di un tribunale ecclesiastico; nella seconda ipotesi una deroga alle norme circa la competenza esclusiva della Chiesa nelle materie spirituali o connesse (tra cui tutta la materia dei beni ecclesiastici) e alle norme circa il privilegio del foro» (P. CIPROTTI, *Tribunali dello Stato della*

Qualche incidenza sull'attività giudiziaria, in particolare in materia di competenza, ebbe poi la riforma del diritto e della procedura penale introdotta sotto il pontificato di Paolo VI con la legge 21 giugno 1969, n. L⁽⁹⁾.

3. *Tra nuova codificazione canonica e nuova Legge fondamentale dello Stato.*

L'ultima grande riforma dell'ordinamento giudiziario vaticano risale alla fine degli anni ottanta.

Giova notare che alle origini di tale riforma sono alcune importanti innovazioni introdotte dal legislatore canonico nell'ordinamento giuridico della Chiesa che, per le accennate connessioni nel sistema delle fonti vaticane, venivano a produrre effetti nell'ordinamento giuridico della Città del Vaticano. Tra di esse vanno ricordate soprattutto due.

La prima, più risalente nel tempo, era data dall'introduzione nel diritto canonico di un sistema di giustizia amministrativa caratterizzato da un controllo giurisdizionale dell'attività della pubblica amministrazione ecclesiastica, ossia da un rimedio contro atti amministrativi illegittimi con le garanzie del processo, in cui pertanto la tutela di diritti ed interessi legittimi del soggetto avviene per una via diversa rispetto a quella amministrativa, che era tradizionalmente caratteristica del diritto canonico⁽¹⁰⁾.

In effetti l'istituzione di una giurisdizione contenzioso-amministrativa canonica, avvenuta sotto il pontificato di Paolo VI con l'istituzione della *Sectio altera* della Segnatura Apostolica⁽¹¹⁾ e confer-

Città del Vaticano, cit., p. 82). Per riferimenti ad analoghe considerazioni, ma sul precedente m.p. *Al fine* del 1932, cfr. C. BERNARDINI, *Animadversiones*, in *Apollinaris*, 1933, p. 141.

⁽⁹⁾ In *A.A.S. Suppl.* XLI (1969), pp. 13-26, per un commento alla quale vedasi: P. CIPROTTI, *La recente riforma del diritto e della procedura penale nello Stato della Città del Vaticano*, in Università degli Studi di Camerino, *Annali della Facoltà Giuridica*, vol. XXXVI (1970), p. 381 ss.; ID., *Note su l'aggiornamento della legislazione penale vaticana*, in *Rivista di diritto internazionale* 1971, p. 40 ss.

⁽¹⁰⁾ Per riferimenti generali cfr. E. LABANDEIRA, *Trattato di diritto amministrativo canonico*, Milano 1994, p. 485 ss.

⁽¹¹⁾ La *Sectio altera* della Segnatura Apostolica fu istituita da Paolo VI nella cost. ap. *Regimini Ecclesiae Universae* del 15 agosto 1967 (cfr. n. 106). In merito vedansi, tra gli altri, P. MONETA, *Il controllo giurisdizionale sugli atti dell'autorità amministrativa nel-*

mata da Giovanni Paolo II sia nel codice del 1983 (can. 1445) sia nella cost. ap. *Pastor bonus* (artt. 121-125) ⁽¹²⁾, veniva di fatto ad incidere nell'attività giudiziale vaticana, nel senso di ridurre al minimo la competenza del tribunale di prima istanza nella speciale composizione per le cause di natura patrimoniale ed economica di competenza del foro ecclesiastico ⁽¹³⁾.

La seconda, più recente e più incisiva, era data dal fatto che il codice di diritto canonico del 1983 non solo disponeva che in qualche caso anche i tribunali secolari potessero giudicare in materie di competenza ecclesiastica (cfr. can. 1692 §§ 2-3), ma soprattutto aboliva il privilegio del foro per gli ecclesiastici, con la conseguenza che lo *status* di ecclesiastico o di religioso non comportava più di per sé la sottrazione alla competenza del giudice civile ⁽¹⁴⁾.

Si deve poi ricordare che con la cost. ap. *Pastor Bonus* (art. 36) era stato istituito un Ufficio del lavoro della Sede Apostolica (ULSA), tra l'altro con competenza — a norma degli statuti — in materia controversie di lavoro relative a dipendenti non solo della Santa Sede, ma anche dello Stato della Città del Vaticano ⁽¹⁵⁾. L'effetto di tale provvedimento fu di spogliare l'autorità giudiziaria vati-

l'ordinamento canonico, Milano 1973; V. PINTO, *La giustizia amministrativa della Chiesa*, Milano 1977.

⁽¹²⁾ Sulla cost. ap. *Pastor Bonus*, del 28 giugno 1988, di riforma della Curia romana, cfr. P.A. BONNET-C. GULLO (a cura di), *La Curia romana nella Cost. Ap. «Pastor Bonus»*, Città del Vaticano 1990, in particolare il contributo di Z. GROCHOLEWSKI, *I Tribunali*, p. 395 ss.

⁽¹³⁾ Cfr. P. CIPROTTI, *Tribunali dello Stato della Città del Vaticano*, cit., p. 82.

⁽¹⁴⁾ Cfr. P. CIPROTTI, *Le «leggi civili» nel nuovo codice di diritto canonico*, in AA.VV., *Il nuovo codice di diritto canonico. Novità, motivazione e significato*, Roma 1983, p. 522 ss. e partic. p. 526. D'altra parte il nuovo codice di diritto canonico, riconoscendo ai laici idonei la capacità ad assumere determinati uffici ecclesiastici (can. 228; ma cfr. anche can. 129, sulla cooperazione dei laici all'esercizio della *potestas regiminis*), veniva ad ammetterli all'esercizio delle funzioni di giudice (can. 1421 § 2): cfr. in merito P. MONETA, *La giustizia nella Chiesa*, Bologna 1993, p. 48 s. con riferimenti bibliografici.

⁽¹⁵⁾ Cfr. lo statuto approvato *ad experimentum* con il *motu proprio* «Nel primo anniversario», del 1° gennaio 1989 (in A.A.S. LXXXI (1989), p. 145 ss.), e lo statuto definitivo approvato con *motu proprio* «La sollecitudine», del 30 settembre 1994, in A.A.S. LXXXVI (1994), pp. 841-855. In merito cfr. L. MATTIOLI, *L'Ufficio del lavoro della Sede Apostolica*, in P.A. BONNET-C. GULLO (a cura di), *La Curia romana nella Cost. Ap. «Pastor Bonus»*, cit., p. 505 ss.; N. DE MARINIS, *Ufficio del lavoro della Sede apostolica*, in *Enciclopedia del diritto*, XLV, Milano 1992, p. 713 ss.; S. CARMIGNANI CARDI, *Ufficio del lavoro della Sede Apostolica (ULSA)*, in *Enciclopedia giuridica*, XXXII, Roma 1994.

cana di ogni competenza in materia, fatta salva una competenza residua della corte d'appello dinnanzi alla quale poteva (e può tuttora) essere proposto ricorso per legittimità avverso le decisioni del collegio di conciliazione e di arbitrato dell'ULSA.

In altre parole si può dire che alle riforme introdotte nell'ordinamento canonico dopo il Vaticano II si deve non solo il riordino dell'ordinamento giudiziario vaticano, ma anche il sostanziale scioglimento dei nodi costituiti dalle vedute interferenze fra diritto canonico e diritto statale, che avevano prodotto le — peraltro insoddisfacenti — riforme del 1932 e del 1946.

L'ultima riforma, dunque, avvenne con due provvedimenti datati entrambi 21 novembre 1987 ed entrati in vigore insieme il 1° gennaio 1988.

Il primo è il motu proprio *Quo civium cura* con cui Giovanni Paolo II dispose l'istituzione di un tribunale ecclesiastico di primo grado, la cui competenza territoriale veniva individuata dalla porzione di diocesi di Roma compresa nello Stato della Città del Vaticano⁽¹⁶⁾.

L'organizzazione ed il funzionamento di questo tribunale sono disciplinati dalle disposizioni del codice canonico sui tribunali ecclesiastici di primo grado (can. 1419 ss.), con alcune particolarità. Difatti i giudici, il difensore del vincolo ed il promotore di giustizia sono nominati dal pontefice, che è il vescovo locale, per un quinquennio (art. 1 del *motu proprio*); il decano della Rota romana è competente a giudicare della ricusazione del vicario giudiziale (art. 2); la Rota è il solo tribunale ecclesiastico di appello (art. 7). Vi sono poi altre disposizioni relative alla collocazione ed al funzionamento del tribunale ecclesiastico, che ha sede presso gli uffici giudiziari dello Stato della Città del Vaticano⁽¹⁷⁾.

Il secondo dei provvedimenti è la *Legge che approva l'ordinamento giudiziario dello Stato della Città del Vaticano*, emanata dal Segretario di Stato in virtù dei poteri attribuitigli dal Pontefice con il chirografo *Le sollecitudini crescenti* del 6 aprile 1984⁽¹⁸⁾.

(16) Cfr. in A.A.S., 1987, LXXIX, pp. 1353-1355.

(17) Cfr. in merito P. CIPROTTI, *Aggiornati gli organi giudiziari ecclesiastici e civili dello Stato della Città del Vaticano*, in *Apollinaris*, 1987, p. 368 ss., e specialm. p. 372.

(18) Per il testo della legge cfr. A.A.S. *Suppl.* LVIII (1987), pp. 46-50. Per il chirografo in questione cfr. A.A.S. LXXVI (1984), p. 495 s. Un commento alla legge in P.

La legge ha lasciata intatta la strutturazione degli organi giudiziari, articolati nel giudice unico, nel tribunale (non più denominato tribunale di prima istanza), nella corte d'appello e nella corte di cassazione, ma ha soppresso la doppia composizione (laicale ed ecclesiastica) del tribunale, dato che dopo l'entrata in vigore del codice canonico del 1983 tale distinzione non aveva più ragione d'essere. Ha poi dato una serie di disposizioni dettagliate sulla nomina dei magistrati, sulla composizione dei diversi collegi, sulle funzioni di pubblico ministero, sugli addetti agli uffici giudiziari, sulla sede e sul funzionamento degli stessi, sull'ammissione all'esercizio della difesa dinnanzi all'autorità giudiziaria vaticana e sulla tenuta dell'albo degli avvocati, sulla vigilanza sui magistrati e sugli organi giudiziari, così come sui provvedimenti disciplinari a carico degli avvocati.

Concludendo sul punto si può dire che le riforme del 1988 hanno portato ad una apprezzabile razionalizzazione dell'ordinamento giudiziario vaticano, sia sotto il profilo dottrinale che sotto quello pratico, con effetti molto positivi sullo svolgimento dell'attività giudiziale nello Stato vaticano. E non c'è dubbio che anche grazie a quelle riforme gli organi giurisdizionali, soprattutto di primo e di secondo grado, hanno potuto far fronte ad un incremento progressivo e notevole — sia per quanto attiene al numero delle questioni trattate sia per quanto attiene alla diversità delle fattispecie presentatesi — dell'attività giudiziaria verificatosi dagli anni novanta. Un incremento certamente da addebitarsi al fatto che anche uno Stato di piccolissime dimensioni e del tutto particolare, come è la Città del Vaticano, non può sottrarsi ormai ai fenomeni di globalizzazione che segnano il nostro tempo⁽¹⁹⁾.

CIPROTTI, *Aggiornati gli organi giudiziari ecclesiastici e civili dello Stato della Città del Vaticano*, cit., p. 368 ss. Per un inquadramento giuridico del mandato — di cui al menzionato chirografo pontificio — conferito da Giovanni Paolo II al Segretario di Stato card. Agostino Casaroli, a rappresentarlo nel governo civile dello Stato vaticano e ad esercitare ordinariamente i poteri inerenti alla sovranità temporale in luogo del Pontefice, di cui al menzionato chirografo, rinvio a G. DALLA TORRE, *Vaticano (Stato della Città del)*, in *Enciclopedia giuridica*, XXXII, 1994, par. 2.1.2.2.

⁽¹⁹⁾ Per un sommario raffronto della quantità e della qualità delle attività degli organi giudiziari vaticani, è sufficiente scorgere le relazioni contenute annualmente nei volumi su *L'attività della Santa Sede*.

4. *La giurisdizione nella nuova Legge fondamentale: a) riferimenti generali.*

Anche la nuova *Legge fondamentale*, senza numero, entrata in vigore il 22 febbraio 2001⁽²⁰⁾, contiene disposizioni generali sulla giurisdizione; disposizioni che solo in piccola parte rappresentano una sensibile innovazione rispetto alle norme contenute nella *Legge fondamentale* del 1929. In effetti le differenze fra vecchio e nuovo testo sono da attribuirsi in molta parte alle omissioni che questo presenta rispetto a quello.

Dal punto di vista formale si può osservare che se il numero degli articoli riguardanti la giurisdizione è più contenuto rispetto alla legge del 1929 (6 articoli sui 20 di cui è composta la nuova legge), tuttavia l'insieme delle norme risulta più organico e soprattutto più omogeneo al tipo di fonte che le contiene, a prescindere dal problema se si tratti o meno di una legge costituzionale. In particolare la *Legge fondamentale* rinuncia completamente a dettare, come invece in parte faceva quella del 1929, disposizioni sull'ordinamento giudiziario, limitandosi a precisare che «il potere giudiziario è esercitato, a nome del Sommo Pontefice, dagli organi costituiti secondo l'ordinamento giudiziario dello Stato» (art. 15, 1), la cui competenza «è regolata dalla legge» (art. 15, 2). In sostanza il rinvio è, oggi, alla legge sull'ordinamento giudiziario del 1988.

Giova notare al riguardo che mentre per la *Legge fondamentale* del 1929, nell'esercizio della funzione giurisdizionale, i magistrati erano titolari di una mera potestà delegata (art. 9), in base al disposto dell'art. 15, primo comma, della nuova *Legge fondamentale*, che sotto questo profilo conferma quanto già previsto dalla legge del 1988, i magistrati sono titolari di una potestà ordinaria vicaria.

Viceversa rimane inalterata la formula del 1929, secondo cui «il Sommo Pontefice, Sovrano dello Stato della Città del Vaticano, ha la pienezza dei poteri legislativo, esecutivo e giudiziario» (art.1); una formula che definisce la forma di Stato propria della Città del Vaticano, di cui l'elemento costituzionale fondamentale è — per dirla con Jemolo — uno soltanto, e cioè che essa rimanga soggetta «alla

(20) Cfr. in *A.A.S. Suppl.* LXXI (2000), pp. 75-83.

pienezza assoluta di potere del Pontefice», in ragione del carattere strumentale che lo Stato ha rispetto alla Santa Sede⁽²¹⁾.

Alla pienezza di poteri del Sommo Pontefice, in quanto sovrano della Città del Vaticano, sono da ricollegarsi poi due altre disposizioni, che non innovano rispetto a quanto disposto dalla *Legge fondamentale* del 1929. Ci si riferisce all'art. 16, per il quale «in qualunque causa civile o penale ed in qualsiasi stadio della medesima, il Sommo Pontefice, può deferirne l'istruttoria e la decisione ad una particolare istanza, anche con facoltà di pronunciare secondo equità e con esclusione di qualsiasi ulteriore gravame»⁽²²⁾; così come all'art. 19, per il quale «la facoltà di concedere amnistie, indulti, condoni e grazie è riservata al Sommo Pontefice»⁽²³⁾. Si tratta di disposizioni del tutto coerenti con la forma di Stato propria della Città del Vaticano.

Nuove rispetto al testo del 1929, ma non innovative rispetto al diritto vigente al momento dell'entrata in vigore della *Legge fondamentale*, sono le disposizioni contenute nell'art. 18.

Difatti nel primo comma si afferma che «le controversie relative al rapporto di lavoro tra i dipendenti dello Stato e l'Amministrazione sono di competenza dell'Ufficio del Lavoro della Sede Apostolica, a norma del proprio Statuto». Si tratta di una disposizione che conferma quanto previsto dallo Statuto in vigore dell'ULSA e che ad esso rinvia per quanto attiene alla determinazione della competenza riservata a detto Ufficio⁽²⁴⁾.

(21) A.C. JEMOLO, *Carattere dello Stato della Città del Vaticano*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1929, p. 193 s. Ma cfr. anche P.A. D'AVACK, *Vaticano e Santa Sede*, a cura di C. Cardia, Bologna 1994, specialmente p. 187 ss.

(22) L'art. 17 della *Legge fondamentale* del 1929 parlava, in luogo di «una particolare istanza», di «una commissione speciale» cui deferire, da parte del Pontefice, la questione.

(23) Rispetto al testo del 1929 muta, più giustamente, l'ordine dei provvedimenti di clemenza e viene meno qualsiasi riferimento di procedura per quanto riguarda le domande di grazia, laddove nel testo del 1929 era precisato che esse «sono inoltrate per tramite del Consigliere generale dello Stato».

(24) Giova notare che l'art. 2 del ricordato *motu proprio* «*La sollecitudine*», del 30 settembre 1994 ed entrato in vigore il successivo 1° ottobre, definendo i criteri soggettivi ed oggettivi in base ai quali individuare la competenza dell'ULSA in materia di controversie di lavoro, restringe tale competenza al «personale dipendente» degli enti ed organismi dallo stesso articolo menzionati, con esclusione dei rapporti di lavoro «pur esistenti con gli stessi Organismi o Enti ma derivanti da altri singolari contratti di lavoro o di prestazione d'opera» (art. 2 § 2). In sede giurisprudenziale è stata peraltro rilevata

Nel secondo comma dello stesso articolo, poi, si prevede che «i ricorsi avverso i provvedimenti disciplinari disposti nei confronti dei dipendenti dello Stato possono essere proposti dinanzi alla Corte d'Appello, secondo le norme proprie». In sostanza la norma richiama il *Regolamento generale per il personale dello Stato della Città del Vaticano* del 3 maggio 1995, in vigore dal 1° novembre dello stesso anno⁽²⁵⁾, il cui art. 68 prevede che contro i provvedimenti disciplinari (cfr. artt. 62 § 2 e 63-65) può essere inoltrato ricorso presso la corte d'appello, ma con il limite che questa «si pronuncerà, con decisione non soggetta ad impugnativa, a norma dell'art. 15 della Legge Fondamentale della Città del Vaticano, 7 giugno 1929, n. I». Come più sopra ricordato, detto articolo limitava i poteri dell'autorità giudiziaria, giacché questa non poteva né revocare né modificare l'atto amministrativo riconosciuto illegittimo, ma solo giudicare degli effetti dello stesso pronunciando inoltre, se del caso, sull'obbligo del risarcimento dei danni.

Ora la serie di rinvii che, in materia, caratterizza le fonti normative, pone un problema interpretativo nuovo e di non poco conto. Nel senso che è lecito domandarsi se i limiti posti dall'art. 15 della *Legge fondamentale* 1929 alla cognizione dell'autorità giudiziaria rispetto ad atti amministrativi illegittimi sia da ritenersi tuttora in vigore, grazie al richiamo fattone dal *Regolamento generale per il personale*, nonostante l'avvenuta abrogazione della *Legge fondamentale* del 1929; ovvero se, venuta meno quest'ultima, sia venuto meno anche il limite in essa contenuto all'art. 15. Nel primo caso avremmo una sorta di rinvio materiale, per cui sarebbe rimasta in vigore una disposizione della *Legge fondamentale* abrogata, limitatamente al caso di ricorsi alla corte d'appello contro i provvedimenti disciplinari nei confronti di dipendenti vaticani; nel secondo caso avremmo una espansione dei poteri del giudice ordinario, da valutarsi alla stregua di quanto previsto dall'art. 17 della vigente *Legge fondamentale*.

Il problema interpretativo è tutto legato alla collocazione nel sistema delle fonti vaticane del *Decreto* 3 maggio 1995 n. CCXXXI, della Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano,

la non chiarezza della disposizione, soprattutto laddove sembra insinuare la configurabilità nell'ordinamento vaticano di una distinzione tra rapporto di lavoro dipendente e rapporto di lavoro subordinato o parasubordinato. Cfr. in merito Tribunale, sent. 25 marzo 2000.

(25) Cfr. A.A.S. *Suppl.* LXVI (1995), pp. 11-57.

col quale venne promulgato il *Regolamento generale per il personale*. Perché è evidente che se questo provvedimento avesse la natura di fonte regolamentare, quindi di fonte subordinata alla legge, non avrebbe forza di «salvare», attraverso un rinvio materiale, la richiamata disposizione della *Legge fondamentale* del 1929, ora abrogata. Diverso il caso in cui si dovesse riconoscere al detto *Regolamento* natura di fonte primaria: conclusione non del tutto peregrina, se si considera che nelle premesse al *Decreto* in questione è richiamata la legge sul governo dello Stato della Città del Vaticano 24 giugno 1969, n. LI, con la quale la Pontificia Commissione era delegata ad esercitare anche il potere legislativo (art. 1).

5. Segue: b) *le interferenze tra giustizia amministrativa e giurisdizione ordinaria*.

La vera, notevole, differenza tra la nuova *Legge fondamentale* e quella del 1929 è riscontrabile in materia di tutela dei diritti e degli interessi legittimi rispetto ad atti amministrativi.

Difatti in base alle disposizioni del 1929 (cfr. artt. 15-16) all'autorità giudiziaria era riconosciuta la competenza a giudicare della «legittimità o illegittimità di un atto amministrativo ogni qual volta si tratti della lesione di un diritto soggettivo da parte di detto atto, nonché dell'eventuale, conseguente risarcimento del danno»⁽²⁶⁾, e tuttavia con il limite dato dal fatto che, a norma dell'art. 15, «nell'ordinamento vaticano non è consentito all'autorità giudiziaria di pronunciare l'annullamento di atti amministrativi»⁽²⁷⁾.

Ora il quadro appare mutato sotto diversi profili.

Innanzitutto perché l'art. 17 della nuova *Legge fondamentale* dispone che possa adire l'autorità giudiziaria chiunque ritenga lesa *non solo* un proprio diritto, *ma anche* un proprio interesse legittimo da parte di un atto amministrativo⁽²⁸⁾. Difatti la possibilità di ricorrere all'autorità giudiziaria nel caso di lesione di un interesse legittimo

(26) Tribunale, sent. 8 giugno 1991.

(27) Tribunale, sent. 18 novembre 1987.

(28) Si deve notare tuttavia che la *Legge fondamentale* del 1929 parlava genericamente di lesione di un «interesse» da parte dell'atto amministrativo e non di un «interesse legittimo» (art. 16), ammettendo così la tutela di interessi semplici: cfr. in merito F. CAMMEO, *Ordinamento giuridico dello Stato della Città del Vaticano*, cit., p. 374 s.

non era previsto dalla *Legge* del 1929 (art. 15), ammettendosi semmai solo la possibilità di reclamo al Sommo Pontefice.

Giova rilevare che mentre nella vecchia disciplina si parlava di ricorso all' « autorità giudiziaria », nella nuova si precisa « autorità giudiziaria competente ». Ci si domanda quale sia il senso di tale precisazione, giacché nell'ordinamento vaticano non esiste un giudice amministrativo. Ciò significa che il riferimento all'autorità giudiziaria « competente » dovrebbe essere inteso alla luce di quanto disposto dagli artt. 53 ss. del codice di procedura civile, in ordine alla competenza per materia o per valore del giudice civile.

Tuttavia si deve considerare che in passato la giurisprudenza vaticana ha ritenuto che « quando si tratti di atti amministrativi ecclesiastici le norme dell'art. 57 del codice di procedura civile (*n.d.r.*: relative alla competenza del Tribunale) devono essere considerate derogate dal n. 106 della Costituzione Apostolica « *Regimine Ecclesiae* », che appunto ammette il ricorso alla *Sectio altera* della Segnatura Apostolica contro gli atti amministrativi ecclesiastici che, prima, potevano rientrare nelle disposizioni citate »⁽²⁹⁾. A fronte di tale giurisprudenza vanno richiamate, oggi, la disposizione del codice canonico, secondo cui la Segnatura Apostolica tra l'altro « *videt de contentionibus ortis ex actu potestatis administrativae ecclesiasticae ad eam legitime delatis* » (can. 1445 § 2), nonché le disposizioni della cost. ap. *Pastor Bonus* in materia di competenze della stessa Segnatura (artt. 121 ss.).

Quell'orientamento della giurisprudenza, avallato da autorevole dottrina⁽³⁰⁾, induce a ritenere che, non contemplando l'ordinamento vaticano alcuna giurisdizione amministrativa, le controversie derivanti da atti amministrativi sono, a seconda dei casi, attribuite alla competenza dell'autorità giudiziaria dello Stato ovvero dell'autorità giudiziaria canonica, cioè la Segnatura Apostolica⁽³¹⁾.

⁽²⁹⁾ Così Tribunale, sent. 12 luglio 1986; ma cfr. in senso conforme: Tribunale, sent. 20 marzo 1974; sent. 17 ottobre 1977; sent. 12 giugno 1989.

⁽³⁰⁾ P. CIPROTTI, *La giustizia amministrativa nell'ordinamento giuridico vaticano*, in *Ius Ecclesiae*, 1989, p. 449-465. Cfr. anche G. DALLA TORRE, *L'ordinamento giuridico vaticano e il diritto canonico*, in C. MIRABELLI-G. FELICIANI-C.G. FURST-H. PREE (a cura di), *Winfried Schulz in memoriam. Schriften aus Kanonistik und Staatskirchenrecht*, I, Frankfurt am Main 1999, p. 157 ss.

⁽³¹⁾ Cfr. peraltro Signatura Apostolica — *Sectio Altera*, sent. 10 maii 1968, sinteticamente riportata in *Apollinaris*, 1970, p. 465, in cui il Supremo Tribunale rigettava

Una seconda novità di rilievo è data dal fatto che l'art. 17 della nuova *Legge fondamentale* non contiene più i limiti espressamente previsti dall'art. 15 della legge previgente, in ragione dei quali all'autorità giudiziaria non era consentito revocare o modificare l'atto amministrativo ritenuto illegittimo. La soppressione di detti limiti starebbe a significare, dunque, che l'autorità giudiziaria potrebbe ora non solo giudicare in ordine al risarcimento dei danni prodotti dall'atto amministrativo illegittimo, ma anche pronunciare l'annullamento dello stesso.

Una terza novità di rilievo si pone in materia di ricorsi amministrativi. Difatti l'art. 16 della *Legge fondamentale* del 1929 prevedeva «in ogni caso» la possibilità di proporre reclamo al Sommo Pontefice contro un atto amministrativo ritenuto lesivo di un diritto o di un interesse. Viceversa l'art. 17, secondo comma, della nuova legge dispone che «il ricorso gerarchico preclude, nella stessa materia, l'azione giudiziaria, tranne che il Sommo Pontefice non l'autorizzi nel singolo caso».

Dall'esame delle due norme viene innanzitutto da osservare che originariamente nell'ordinamento vaticano era configurato, in mancanza di apposite previsioni di ricorsi in opposizione e di ricorsi gerarchici, una sorta di ricorso straordinario al Capo dello Stato; ora invece si prevede la possibilità di ricorrere, per motivi di legittimità e di merito, all'autorità amministrativa gerarchicamente superiore a quella che ha emesso l'atto⁽³²⁾. Ed ancora: mentre nel 1929 il reclamo al Pontefice non era — almeno esplicitamente⁽³³⁾ — incompatibile

un ricorso avverso un provvedimento della Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano poiché «*praetergreditur competentiam Signaturae Apostolicae*», in quanto «*ordinatio iuridica Status Civitatis Vaticanae propriis regitur normis plane distinctis a normis quibus regitur ordinatio iuridica Dicasteriorum Curiae Romanae. Quam ob rem Status Civitatis Vaticanae propria habet tribunalia primi, secundi et tertii gradus quae quaestiones civiles officialium dirimunt*».

⁽³²⁾ Per il F. CAMMEO, *Ordinamento giuridico dello Stato della Città del Vaticano*, cit., p. 374 nt. 1, il reclamo al Pontefice di cui all'art. 16 della *Legge fondamentale* del 1929 sarebbe stato in realtà solo in parte analogo al ricorso straordinario al Re disciplinato dall'art. 16 della legge sul Consiglio di Stato 26 giugno 1924, n. 1054, essendo questo ricorso di pura legittimità e non anche di merito, come invece il reclamo al Pontefice.

⁽³³⁾ Ad avviso del Cammeo, infatti, pur nel silenzio della legge si doveva ritenere che vi fosse incompatibilità fra reclamo al Pontefice ed azione giudiziaria: «ciò non solo, come si intende da sé, quando la decisione concerna un interesse, ma nemmeno quando si riferisca ad un diritto. L'atto Sovrano con cui si decide il ricorso è indubbiamente

tibile o preclusivo dell'azione giudiziaria, ora invece la legge vigente preclude in via ordinaria l'azione giudiziaria nel caso di ricorso in via amministrativa, tranne la specifica autorizzazione del Pontefice.

Insomma: al peculiare ricorso straordinario al Capo dello Stato si è sostituito un più ordinario ricorso gerarchico. Ma la *Legge fondamentale* ora in vigore non va oltre, né fornisce una regolamentazione più precisa di tale ricorso: in particolare se si articoli in uno o più gradi, così come se possa essere esperito contro atti amministrativi definitivi o non definitivi. Si tratta di lacune di non piccolo rilievo, che impongono necessariamente un intervento del legislatore ordinario volto a disciplinare dettagliatamente la materia onde consentire la concreta esperibilità del ricorso gerarchico⁽³⁴⁾.

Resta poi che mentre nel 1929 col reclamo si riponeva nella decisione del Pontefice la soluzione della controversia⁽³⁵⁾, ora l'intervento del Pontefice avrebbe solo la funzione di rimuovere l'ostacolo posto dalla legge al ricorso all'autorità giudiziaria nel caso di chi abbia già esperito il ricorso gerarchico. E tuttavia rimane fermo il fatto che, sulla base di quanto disposto dall'art. 3 della legge n. IV del 1929, continua a sussistere nell'ordinamento vaticano il ricorso in via di grazia al Sommo Pontefice per l'annullamento, la revoca o la riforma di un provvedimento amministrativo, per ragioni sia di legittimità che di opportunità (cfr. anche l'art. 2 della stessa legge n. IV).

emesso *causa cognita* coll'intenzione di interpretare ed applicare la legge e di accertare i fatti secondo giustizia. Perciò rientra fra quegli atti contro i quali (...) non è consentita l'azione giudiziaria. Viceversa, se un diritto sia fatto valere con azione giudiziaria e sia intervenuta una sentenza con efficacia di cosa giudicata, non può certo esprimersi il ricorso in via di giustizia. A parte che ne sarebbero, di regola, decorsi i termini, pur se ciò per caso non fosse, il successivo ricorso turberebbe l'ordine delle giurisdizioni e tenderebbe ad infirmare il giudicato» (F. CAMMEO, *Ordinamento giuridico dello Stato della Città del Vaticano*, cit., p. 375).

⁽³⁴⁾ La soppressione del reclamo al Sommo Pontefice, implicitamente operato dalla nuova *Legge fondamentale*, fa conseguentemente venire meno la parte del disposto dell'art. 3 della *Legge sull'ordinamento amministrativo* 7 giugno 1929, n. IV (cfr. in *A.A.S. Suppl. I* (1929), pp. 21-24), in cui si precisa che «il ricorso in via di giustizia al Sommo Pontefice, preveduto dall'art. 16 della legge fondamentale, deve proporsi nel termine di trenta giorni dalla pubblicazione o notifica del provvedimento impugnato o dal giorno in cui l'interessato abbia dimostrato di averne notizia».

⁽³⁵⁾ Si parlava, infatti, di «ricorso in via di giustizia» al Pontefice (art. 3 legge n. IV del 1929). La decisione pontificia tuttavia non aveva natura di atto giurisdizionale, potendosi per legge estendere anche agli interessi semplici (art. 16 legge n. I del 1929) ma non sussistendo nell'ordinamento vaticano una giurisdizione di equità.

D'altra parte si deve considerare che principio supremo dell'ordinamento costituzionale vaticano è quello della titolarità e della pienezza di tutti e tre i poteri (legislativo, esecutivo e giudiziario) da parte del Sovrano, con la conseguenza che questi può sempre adottare, anche in casi singolari, deliberazioni *praeter* o *contra legem*. Si vuol dire in altre parole che una peculiare forma del reclamo al Capo dello Stato, originariamente previsto dalla *Legge fondamentale* e non più riprodotto nella nuova legge, non deve per ciò stesso considerarsi non più sussistente.

Infine si deve fare menzione del terzo comma dell'art. 15 della nuova *Legge fondamentale*, per il quale «gli atti giurisdizionali debbono essere compiuti entro il territorio dello Stato». Si tratta di disposizione che ribadisce sostanzialmente quanto già previsto dall'art. 14, comma primo, della *Legge fondamentale* del 1929. Al riguardo tuttavia vien fatto di osservare che mentre alle origini dello Stato vaticano una prescrizione del genere aveva senso, giacché si riferiva al caso in cui i tribunali ecclesiastici della Rota e della Segnatura, aventi sede fuori della Città del Vaticano, funzionassero in quanto organi giudiziari dei questa, ora detta prescrizione pare non avere più ragione alcuna, giacché l'esercizio della funzione giurisdizionale è affidata esclusivamente a tribunali statali che, in virtù del principio della territorialità della giurisdizione, hanno sede in Vaticano.

6. *Alcune considerazioni conclusive.*

In conclusione ci si può domandare se ed in quale misura la riforma della legge fondamentale risponda, sul piano dell'attività giudiziale, alle esigenze che la vita moderna pone anche allo Stato della Città del Vaticano.

Al riguardo sembra di poter rispondere positivamente, fermo restando che le più consistenti innovazioni dirette ad ammodernare lo Stato vaticano si debbono rintracciare nelle disposizioni della *Legge fondamentale* relative al potere legislativo ed al potere esecutivo. Per quanto attiene all'attività giudiziale i punti maggiormente problematici posti dalla vita moderna non si riscontrano tanto nell'ordinamento giudiziario, quanto piuttosto nella legislazione, soprattutto in materia penalistica e processual-penalistica, così come in materia commerciale. Una legislazione che, come noto, è costituita dai codici in vigore in Italia nel 1929, richiamati con rinvio mate-

riale, e che porta alcune volte a difficoltà per lacune normative o comunque per la sua riferibilità a contesti sociali non più sussistenti.

Allo stesso modo qualche problema si è posto in materia di determinazione della competenza⁽³⁶⁾, così come in materia di individuazione della giurisdizione⁽³⁷⁾; quest'ultimo in particolare sembra essere un nodo destinato ad allargarsi, quanto più i noti processi di globalizzazione dell'esperienza giuridica portano inevitabilmente l'autorità giurisdizionale vaticana a rapportarsi con giurisdizioni straniere.

Ad altri la valutazione se la *Legge fondamentale* abbia o meno il valore e la forza di una legge costituzionale, come indurrebbe a pensare la denominazione stessa che la fonte ha avuto nel 1929 ed ha conservato tuttora. Si noti soltanto che la decisione del novello legislatore di far venire meno il numero progressivo che, invece, era apposto alla legge emanata da Pio XI, sembrerebbe voler avvalorare tale linea interpretativa.

⁽³⁶⁾ Cfr. Tribunale, sent. 25 marzo 2000, cit., in cui il collegio ha rilevato una ambiguità nella formula dell'art. 2 § 2 dello Statuto dell'ULSA, nella misura in cui contiene una «norma a fattispecie aperta i cui contenuti sono, per esplicito rinvio del legislatore, definiti dalle diverse disposizioni regolamentari richiamate», cioè i Regolamenti e le tabelle organiche degli Organismi e degli Enti ai quali si riferisce la competenza dell'ULSA.

⁽³⁷⁾ In una recente sentenza attinente ad una controversia di diritto commerciale il tribunale, ribadita la sussistenza della giurisdizione vaticana in ragione sia del *forum contractus* sia del *forum destinatae solutionis*, ha sottolineato come a norma dell'art. 48 § 2 c.p.c. la giurisdizione vaticana non possa essere convenzionalmente derogata a favore di una giurisdizione straniera o a favore di arbitri che pronuncino all'estero, salvo che si tratti di causa relativa ad obbligazioni tra stranieri e la deroga risulti da atto scritto. Al riguardo occorre notare — si legge nella sentenza — «che si tratta di una disposizione la quale attiene ad uno degli attributi inderogabili della sovranità statale, qual è appunto la competenza giurisdizionale. Detta sovranità si estrinseca, tra l'altro, nel potere dello Stato di determinare autoritativamente le controversie nelle quali esercitare la propria giurisdizione, con la conseguenza che le norme sulla giurisdizione non possono essere convenzionalmente derogate, se non nei limiti in cui lo stesso legislatore consenta». Ed escludendo la ricorrenza nel caso di giurisdizione straniera (cioè statunitense), la sentenza precisa che «a differenza di quanto accade negli ordinamenti di *common law*, nei quali si applicano principi particolari come quello del *forum conveniens*, negli ordinamenti di *civil law*, cui l'ordinamento vaticano appartiene, principio supremo e inderogabile è quello della precostituzione del giudice per legge. Sicché la sottrazione al giudice naturale precostituito per legge finisce per configurare violazione che incide sullo stesso ordine costituzionale» (Tribunale, sent. 30 gennaio 1999).

Per quanto attiene all'attività giudiziale, a far dubitare del carattere costituzionale della legge in questione sta la mancanza, nella stessa, di previsioni normative che il diritto comparato mostra come solitamente ricorrenti nelle carte costituzionali. Mancano, infatti, alcune disposizioni fondamentali sulla giustizia, come ad esempio in materia di diritto di agire in giudizio e di diritto alla difesa, di pre-costituzione del giudice, di principio di legalità, di responsabilità penale; mancano alcune disposizioni sulla giurisdizione, come ad esempio l'obbligo di motivazione dei provvedimenti giurisdizionali o la menzione dell'obbligatorietà o meno dell'azione penale; mancano, infine, norme sulla organizzazione della giustizia, ad esempio per ciò che concerne i rapporti fra autorità giudiziaria e polizia giudiziaria.

Ciò non significa, beninteso, che nell'ordinamento vaticano mancano disposizioni del genere. Ad esempio il principio di legalità ed il principio del diritto alla difesa sono contemplati dal diritto canonico (cfr. can. 221), che è fonte principale del diritto oggettivo vaticano (art. 1 *Legge sulle fonti del diritto* 7 giugno 1929, n. II), e sono comunque riconducibili a principi generali del diritto costituenti esplicitazioni del diritto naturale.

Quanto rilevato, tuttavia, pone in evidenza alcune lacune della *Legge fondamentale* che — sia sotto il profilo della c.d. «Costituzione dei valori» che sotto quello della «Costituzione delle regole» — parrebbero escluderne, dal punto di vista formale, il carattere costituzionale. Ma se si deve riconoscere che principi e norme di carattere costituzionale sono disseminate in altre fonti dell'ordinamento giuridico vaticano, si deve d'altra parte convenire che nella *Legge fondamentale* sussistono principi e norme di rango costituzionale.

