

RECENTI MODIFICHE  
AL SISTEMA PENALE E AMMINISTRATIVO  
DELLO STATO DELLA CITTÀ DEL VATICANO:  
UNA PRIMA LETTURA

ALESSIO SARAIS

ABSTRACT: Sono entrate in vigore il 1° settembre le leggi vaticane nn. VIII, IX e X dell'11 luglio 2013, insieme al *Motu proprio* di Papa Francesco "Ai nostri tempi".

Queste norme comportano importanti modifiche del sistema penale e sanzionatorio dello Stato della Città del Vaticano, dove ancora oggi si applicano il codice penale ed il codice di procedura penale italiani in vigore nel 1929. La legge n. VIII prevede nuove figure di reato, come la tortura, la discriminazione razziale, il genocidio e i crimini contro l'umanità, e introduce la responsabilità delle persone giuridiche. La legge n. IX modifica il testo dei codici e prevede tra l'altro l'introduzione del principio del giusto processo, la presunzione di innocenza e l'abolizione dell'ergastolo. La legge n. X pone invece una serie di norme generali in materia di sanzioni amministrative.

Il *Motu proprio* del Papa estende infine, in alcuni specifici ambiti, l'applicazione delle norme vaticane e della giurisdizione dei giudici dello SCV anche nei confronti dei Dicasteri della Santa Sede e degli organismi della Curia Romana.

Prosegue così la riforma dell'ordinamento giuridico vaticano già cominciata da Benedetto XVI e oggi portata avanti da Papa Francesco.

ABSTRACT: The new Vatican Laws, n. VIII, IX and X, dated July 11th 2013, along with Francis Pope's Apostolic Letter *Motu proprio* "In our times" came into force on Sunday, September 1st.

These norms imply considerable modifications of the Vatican City State's Criminal System and of its Sanctions, still based on the Italian Criminal Code and the Italian Criminal Procedure Code, both of them dated 1929. Law VIII establishes new offences, i.e. torture, racial discrimination, genocide and crimes against humanity and introduces the administrative liability of juridical persons. Law IX amends the Criminal Code and the Criminal Procedure Code, introduces fair trial principle and presumption of innocence and abolishes life imprisonment. Law X provides norms about administrative sanctions matters.

Furthermore, Francis Pope's *Motu proprio* extends the application of Vatican Laws as well as the jurisdiction of SCV's judicial authorities to some specific fields, also to the highest-ranking departments of the Holy See and to other authorities of the Romana Curia.

We can therefore note how the reform of the Vatican Legal System, started by Benedict XVI, is now continuing with Francis' Pope's action.

PAROLE CHIAVE: Papa Francesco, Vaticano, riforma, sistema penale

KEY WORDS: Pope Francis, Vatican, Reform, Criminal System

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Il sistema penale vaticano configurato dalla legge 7 giugno 1929, n. II – 3. Alcune innovazioni nel corso del tempo – 4. La legge 1° ottobre 2008, n. LXXI – 5. Le esigenze di riforma – 6. I provvedimenti dell'11 luglio 2013 – 7. La legge n. VIII: norme complementari in materia penale – 8. La legge n. IX: norme recanti modifiche al codice penale e al codice di procedura penale – 9. La legge n. X: norme generali in materia di sanzioni amministrative – 10. Il *Motu proprio* "Ai nostri tempi" – 11. Alcune considerazioni conclusive.

## 1. INTRODUZIONE

SONO entrate in vigore lo scorso 1° settembre una serie di importanti modifiche normative che hanno interessato il sistema penale e sanzionatorio-amministrativo dello Stato della Città del Vaticano (SCV).<sup>1</sup> Si tratta in particolare delle leggi vaticane dell'11 luglio 2013, nn. VIII, IX e X,<sup>2</sup> a cui si accompagna una lettera apostolica in forma di *Motu proprio* di Papa Francesco, di pari data, che su alcuni aspetti considerati dalle leggi citate estende la giurisdizione dei giudici vaticani ai Dicasteri della Santa Sede,<sup>3</sup> anche se situati al di fuori del territorio vaticano.

<sup>1</sup> Per indicare lo Stato della Città del Vaticano si utilizza in seguito la sigla SCV, comunemente usata anche in campo internazionale.

<sup>2</sup> Legge 11 luglio 2013, n. VIII (Norme complementari in materia penale); legge 11 luglio 2013, n. IX (Norme recanti modifiche al codice penale e al codice di procedura penale) e legge 11 luglio 2013, n. X (Norme generali in materia di sanzioni amministrative). I testi sono pubblicati sul sito internet del Governatorato dello SCV, nella sezione "Legislazione e normativa", url <<http://www.vaticanstate.va/content/vaticanstate/it/stato-e-governo/legislazione-e-normativa/normativa-in-materia-penale-e-amministrativa.html>>, consultato in data 10 ottobre 2013. Le leggi sono state promulgate dalla Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano, organo cui compete in via ordinaria l'esercizio del potere legislativo per lo SCV proprio del Romano Pontefice (cfr. art. 3, comma 1, legge fondamentale SCV, 26 novembre 2000, in *AAS Suppl.*, 71 (2000), p. 75-83). Come di consueto, le leggi vaticane sono indicate con la data di promulgazione ed il numero romano progressivo per la durata di ciascun pontificato (cfr. art. 2, comma 1, legge sulle fonti del diritto, 1° ottobre 2008, n. LXXI, in *AAS Suppl.*, 79 (2008), p. 65-70). Diversamente dalla regola generale che prevede l'entrata in vigore il settimo giorno successivo alla pubblicazione (cfr. art. 2, comma 2, legge 1° ottobre 2008, n. LXXI), in questo caso le leggi in questione hanno stabilito un termine diverso, indicandolo nella data del 1° settembre 2013.

<sup>3</sup> FRANCESCO, *Lettera apostolica in forma di Motu proprio sulla giurisdizione degli organi giudiziari dello Stato della Città del Vaticano in materia penale "Ai nostri tempi"*, 11 luglio 2013, su *L'Osservatore Romano*, 12 luglio 2013, p. 7.

## 2. IL SISTEMA PENALE VATICANO CONFIGURATO DALLA LEGGE N. II DEL 7 GIUGNO 1929

Prima di esaminare alcune delle principali innovazioni previste dalla nuova disciplina, appare utile un cenno sull'ordinamento giuridico vaticano, in particolare per quanto concerne l'aspetto del sistema penale. Con la nascita dello Stato nel 1929 a seguito della stipula dei Patti Lateranensi,<sup>4</sup> Pio XI, nella sua qualità di sovrano vaticano, emanava sei leggi<sup>5</sup> che avrebbero rappresentato nel tempo l'ossatura fondamentale del sistema giuridico dello Stato,<sup>6</sup> sistema che si configurava fin da subito come ordinamento sovrano e in sé autosufficiente. In particolare la legge n. II del 7 giugno 1929, nota come legge sulle fonti del diritto, delineava con chiarezza la complessa architettura normativa su cui l'ordinamento si reggeva: in base alle previsioni ivi contenute, erano considerate fonti del diritto nello SCV il *Codex iuris canonici* e le

<sup>4</sup> I Patti Lateranensi vennero sottoscritti l'11 febbraio 1929 da Pietro Gasparri, Segretario di Stato e plenipotenziario di Papa Pio XI, e da Benito Mussolini, Capo del Governo italiano, plenipotenziario per parte del Re Vittorio Emanuele III. Il testo è pubblicato per parte della Santa Sede in AAS, 21 (1929), p. 210-294, e per parte italiana nella legge di esecuzione 27 maggio 1929, n. 810, in *Gazzetta Ufficiale*, 5 giugno 1929, n. 130. Come noto, i Patti devono il nome al palazzo di San Giovanni in Laterano in cui avvenne la loro firma. Sono articolati in due documenti distinti, il Trattato – con i suoi quattro allegati – ed il Concordato: il primo è l'atto di rilevanza internazionale che regola i rapporti tra due entità sovrane in campo internazionale, mentre il secondo regola i rapporti tra la Chiesa cattolica e lo Stato al suo interno. Sulla genesi e sui contenuti dei Patti Lateranensi si rimanda a E. PUCCI, *La pace del Laterano*, Firenze 1929, e R. SAVIANO, *Sovranità della Chiesa e sovranità dello Stato. Come e perché fu fatta la Conciliazione*, Firenze 1934. Il solo Concordato è stato modificato con i cd. Accordi di Villa Madama del 18 febbraio 1984, ratificati in Italia con la legge 25 marzo 1985, n. 121 (in *Gazzetta Ufficiale*, 10 aprile 1985, n. 85).

<sup>5</sup> Si tratta delle leggi n. I (Legge fondamentale della Città del Vaticano), n. II (Legge sulle fonti del diritto), n. III (Legge sulla cittadinanza ed il soggiorno), n. IV (Legge sull'ordinamento amministrativo), n. V (Legge sull'ordinamento economico, commerciale e professionale) e n. VI (Legge di pubblica sicurezza) del 7 giugno 1929, pubblicate in AAS *Suppl.*, 1 (1929), p. 1-31. Di queste, nell'ambito di un complessivo e organico processo di riforma del sistema ordinamentale vaticano, le prime tre risultano oggi formalmente abrogate e sostituite rispettivamente dalla legge 26 novembre 2000, s.n. (Nuova legge fondamentale dello SCV), dalla legge 1° ottobre 2008, n. LXXI (Nuova legge sulle fonti del diritto) e dalla legge 22 febbraio 2011, n. CXXXI (Nuova legge sulla cittadinanza, la residenza e l'accesso), quest'ultima in AAS *Suppl.*, 82 (2011), p. 1-7. Per uno sguardo complessivo sull'ordinamento giuridico vaticano si rimanda a F. CAMMEO, *Ordinamento giuridico dello Stato della Città del Vaticano*, Firenze, 1932 (ristampata nel 2005 dalla Libreria Editrice Vaticana); W. SCHULZ, *Leggi e disposizioni usuali dello Stato della Città del Vaticano*, I-II, Roma, 1981-1982; J.I. ARRIETA, *Codice di norme vaticane*, Venezia, 2006; G. CORBELLINI, *Leggi e disposizioni dello Stato della Città del Vaticano*, III, Roma, 2007; più di recente W. HILGEMAN, *L'ordinamento giuridico dello Stato della Città del Vaticano*, Città del Vaticano 2013.

<sup>6</sup> L'espressione è di P.A. BONNET, *Le fonti normative e la funzione legislativa nello SCV*, in *Archivio giuridico* "Filippo Serafini", 229 (2009), p. 464.

Costituzioni apostoliche (quindi sostanzialmente le norme canoniche) e le specifiche leggi emanate per la Città del Vaticano dal Sommo Pontefice o da altra autorità da lui delegata.<sup>7</sup> Tuttavia, nelle materie in cui non provvedevano queste fonti, si sarebbe applicata in via suppletiva la legge italiana, sebbene con particolari filtri (non contrarietà al diritto divino, ai principi generali del diritto canonico e a quanto previsto nei Patti Lateranensi, oltre che concreta applicabilità delle norme “in relazione allo stato di fatto esistente nella Città del Vaticano”).<sup>8</sup>

Per quanto riguarda in particolare il sistema penale, la legge n. 11 del 1929 prevedeva che si applicasse nello SCV il codice penale all'epoca vigente nel Regno d'Italia: si trattava del cd. codice Zanardelli, promulgato in Italia nel 1889.<sup>9</sup> Allo stesso modo veniva “recepito” nello SCV il codice di procedura penale italiano allora in vigore, emanato nel 1913.<sup>10</sup>

Con questo rinvio di carattere “statico” al testo dei codici vigenti in Italia al momento del recepimento, la norma italiana diventava fonte applicabile nello SCV, soggetta alla sovranità del legislatore vaticano e del tutto sganciata per il futuro dalle successive vicende che i codici avrebbero avuto per parte italiana.

Ecco che così, dopo il recepimento del 1929, il sistema penale italiano e quello vaticano prendono strade diverse. Il codice penale Zanardelli del 1889, che rimaneva vigente nello SCV, venne abrogato in Italia nel 1930 – appena un anno dopo il recepimento da parte vaticana – e sostituito dal cd. codice Rocco, tuttora vigente in Italia. Allo stesso modo, nello SCV restava applicabile il codice di procedura italiano del 1913, quando invece in Italia, contestualmente al nuovo codice sostanziale, nel 1930 entrava in vigore anche il nuovo codice di rito che sarebbe poi stato ulteriormente sostituito con l'attuale codice di procedura del 1989.

### 3. ALCUNE INNOVAZIONI NEL CORSO DEL TEMPO

Il legislatore vaticano, nell'esercizio della sua sovranità, peraltro è intervenuto sulla disciplina penale originariamente recepita dal sistema italiano, apportando nel tempo una serie di modifiche. In particolare, si possono ricordare diversi importanti interventi, tra i quali la legge che modifica la legislazione

<sup>7</sup> Cfr. art. 1, legge 7 giugno 1929, n. 11.

<sup>8</sup> Cfr. art. 3, legge 7 giugno 1929, n. 11.

<sup>9</sup> Cfr. art. 4, legge 7 giugno 1929, n. 11. Il riferimento è all'allora “vigente codice penale del Regno d'Italia”, promulgato in Italia con regio decreto 30 giugno 1889, n. 6133 (in *Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti del Regno d'Italia*, Stamperia Reale, Roma, 1889, n. 6133).

<sup>10</sup> Cfr. art. 7, legge 7 giugno 1929, n. 11. Il riferimento è al codice di procedura penale promulgato in Italia con regio decreto 27 febbraio 1913, n. 127 (in *Gazzetta Ufficiale*, 27 febbraio 1913, n. 48).

penale e la legislazione processuale penale (n. L del 21 giugno 1969),<sup>11</sup> la legge sulle pene pecuniarie e sulla prescrizione (n. LII del 10 gennaio 1983),<sup>12</sup> la legge in materia di modifiche al sistema penale (n. CCXXVII del 14 dicembre 1994)<sup>13</sup> e più di recente la legge concernente la prevenzione ed il contrasto del riciclaggio dei proventi di attività criminose e del finanziamento del terrorismo (n. CXXVII del 30 dicembre 2010)<sup>14</sup> e quella sulla frode e la contraffazione delle banconote e le monete in euro (n. CXXVIII di pari data).<sup>15</sup>

#### 4. LA LEGGE 1° OTTOBRE 2008, N. LXXI

Pur con le innovazioni appena considerate, il sistema di riferimento penale vaticano continuava ad essere incentrato sostanzialmente sui codici italiani vigenti nel 1929. In questo senso anche la nuova legge vaticana sulle fonti del diritto, n. LXXI, emanata da Benedetto XVI il 1° ottobre 2008 ed entrata in vigore il successivo 1° gennaio 2009 in sostituzione alla precedente legge n. II del 1929, ha confermato la stessa impostazione generale.

Anche secondo quanto previsto dalla nuova legge “l’ordinamento giuridico vaticano riconosce nell’ordinamento canonico la prima fonte normativa e il primo criterio di riferimento interpretativo”.<sup>16</sup> Alle norme canoniche si aggiungono come “fonti principali del diritto la legge fondamentale e le leggi promulgate per lo Stato della Città del Vaticano dal Sommo Pontefice, dalla Pontificia Commissione o da altre autorità alle quali egli abbia conferito l’esercizio del potere legislativo”.<sup>17</sup> Non manca poi il richiamo alle norme internazionali, dal momento che “l’ordinamento giuridico vaticano si conforma alle norme di diritto internazionale generale e a quelle derivanti da trattati e altri accordi di cui la Santa Sede è parte”.<sup>18</sup> Le leggi italiane si applicano nello SCV “in via suppletiva e previo recepimento da parte della

<sup>11</sup> Legge 21 giugno 1969, n. L, in *AAS Suppl.*, 40 (1969), p. 13-26.

<sup>12</sup> Legge 10 gennaio 1983, n. LII, in *AAS Suppl.*, 54 (1983), p. 81-87.

<sup>13</sup> Legge 14 dicembre 1994, n. CCXXVII, in *AAS Suppl.*, 65 (1994), p. 57-59.

<sup>14</sup> Legge 30 dicembre 2010, n. CXXVII, in *AAS Suppl.*, 81 (2010), p. 167-201.

<sup>15</sup> Legge 30 dicembre 2010, n. CXXVIII, in *AAS Suppl.*, 81 (2010), p. 203-213. Tra gli interventi normativi vaticani che contengono norme penali si possono menzionare anche la legge sulla disciplina della circolazione stradale (n. LXII del 22 giugno 1970, in *AAS Suppl.*, 42 (1970), p. 17-26), riformata dalla successiva legge che modifica la legislazione sulle pene pecuniarie e la legislazione sulla disciplina della circolazione stradale (n. CXLIV del 15 giugno 1989, in *AAS Suppl.*, 60 (1989), p. 27-29) ed il decreto concernente la navigazione marittima sotto la bandiera dello SCV (n. LXVII del 15 settembre 1951, in *AAS Suppl.*, 23 (1951) p. 69-74).

<sup>16</sup> Art. 1, comma 1, legge 1° ottobre 2008, n. LXXI.

<sup>17</sup> Art. 1, comma 2, legge 1° ottobre 2008, n. LXXI.

<sup>18</sup> Art. 1, comma 4, legge 1° ottobre 2008, n. LXXI. La “conformazione” del diritto vaticano al diritto internazionale è prevista “salvo quanto previsto nel comma 1”, quindi nei limiti in cui ciò sia possibile nel rispetto dell’ordinamento canonico come prima fonte e primo criterio interpretativo dell’ordinamento dello SCV.

competente autorità vaticana” sempre quindi che non provvedano altre fonti applicabili a disciplinare la materia e con gli stessi filtri previsti nel 1929.<sup>19</sup>

In particolare in materia penale “fino a che non si provveda a nuova definizione del sistema penale” trova ancora oggi applicazione “il codice penale italiano recepito con la legge 7 giugno 1929, n. 11, come modificato ed integrato dalle leggi vaticane”.<sup>20</sup> Ugualmente per la parte processuale “sino a che non si provveda a nuova disciplina del rito” si applica nello SCV “il codice di procedura penale italiano recepito con la legge 7 giugno 1929, n. 11, come modificato ed integrato dalle leggi vaticane”.<sup>21</sup>

## 5. LE ESIGENZE DI RIFORMA

Se l'impianto in termini generali si è mostrato funzionale alle esigenze del piccolo Stato d'oltretevere, sono tuttavia emerse nel tempo una serie di esigenze determinate dall'evolversi delle normali dinamiche sociali e di vita che il legislatore del 1929 non poteva evidentemente arrivare a prevedere.<sup>22</sup>

Un'ulteriore forte esigenza di adeguamento del sistema penale vaticano veniva dal fronte internazionale. Da un lato le Convenzioni internazionali di cui la Santa Sede – anche in nome e per conto dello SCV – diveniva Parte facevano nascere la necessità di un adeguato recepimento anche sul piano del diritto interno.<sup>23</sup> Per altro verso, attraverso un'apposita Convenzione,

<sup>19</sup> Art. 3, legge 1° ottobre 2008, n. LXI. Secondo quanto già sostanzialmente previsto nella legge del 1929, il recepimento della legislazione italiana è possibile purchè “non risulti contraria ai precetti di diritto divino, né ai principi generali del diritto canonico, nonché alle norme dei Patti Lateranensi e successivi Accordi e sempre che, in relazione allo stato di fatto esistente nella Città del Vaticano, risulti ivi applicabile”.

<sup>20</sup> Cfr. art. 7, legge 1° ottobre 2008, n. LXXI. Il testo legislativo del 2008, con un doppio rinvio, rinvia ai codici sostanziale e di rito recepiti nello SCV con la legge n. 11 del 1929, quindi ai codici allora vigenti nel Regno d'Italia. La legge lascia aperta espressamente la possibilità del legislatore vaticano di provvedere in termini complessivi ad una “nuova definizione del sistema penale” e ad una “nuova disciplina del rito” che superi l'attuale assetto incentrato sui codici italiani in vigore nel 1929.

<sup>21</sup> Cfr. art. 8, legge 1° ottobre 2008, n. LXXI.

<sup>22</sup> Sul sistema penale vaticano ed in particolare sulle esigenze che ne hanno portato alla riforma, G. BONI, *Il diritto penale vaticano: teoria e prassi*, in *Il diritto ecclesiastico*, 123 (2012), p. 107-156.

<sup>23</sup> Sulla relazione tra lo SCV e la Santa Sede, W. SCHULZ, *Lo Stato della Città del Vaticano e la Santa Sede. Alcune riflessioni intorno al loro rapporto giuridico*, in *Apollinaris*, 51 (1978), p. 661-674. Secondo la tesi più accreditata in dottrina (cfr. G. ARANGIO RUIZ, *La Città del Vaticano*, in *Rivista di diritto pubblico*, 11 (1929), p. 600-618; G. DIENA, *La Santa Sede e il diritto internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 31 (1929), p. 187-201; più di recente C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Bologna 1996, p. 266-267; ma *contra* ad esempio D. DONATI, *La Città del Vaticano nella teoria generale dello Stato*, Padova 1930, p. 33) lo SCV è fornito di un'autonoma soggettività internazionale rispetto alla Santa Sede, in ragione della norma internazionale consuetudinaria per cui sono soggetti di diritto internazionale gli enti dotati dei caratteri tipici della statualità (popolo, territorio e sovranità); inoltre in alcune norme internazionali di natura pattizia si distingue chiaramente la soggettività internazionale della Santa Sede da



lo SCV, pur non facendo parte dell'Unione europea, adottava come propria moneta corrente l'euro,<sup>24</sup> impegnandosi al rispetto di alcuni rigorosi standard in termini di repressione e controllo degli illeciti finanziari, dal falso nummario al contrasto al riciclaggio e alla lotta al finanziamento al terrorismo: queste esigenze diventavano tra l'altro ancora più stringenti dopo che la Santa Sede aveva aderito – anche per quanto riguarda lo SCV – al sistema di monitoraggio internazionale Moneyval.<sup>25</sup>

quella dello SCV (ad esempio nelle Convenzioni del 1929-1930 intervenute tra l'Italia e lo SCV per l'esecuzione dei servizi postali, telegrafici e telefonici). Pertanto nella negoziazione e nella sottoscrizione degli Accordi internazionali avviene talvolta che, qualora ci siano degli aspetti che coinvolgono l'elemento territoriale o sia richiesto di reprimere specifiche condotte illecite mediante sanzioni penali di diritto interno, la Santa Sede agisca anche in nome e per conto dello SCV.

<sup>24</sup> Al fine dell'introduzione dell'euro nello SCV è stata inizialmente sottoscritta la Convenzione monetaria del 29 dicembre 2000 con l'Italia, la quale agiva come Parte per conto dell'Unione europea. L'UE tuttavia, a seguito della Decisione del Consiglio 2009/895/CE del 26 novembre 2009 ha da ultimo ritenuto di dover in parte modificare il precedente atto e rinegoziarne i contenuti "per garantire una maggiore coerenza nelle relazioni tra la Comunità e i Paesi che hanno sottoscritto accordi monetari". Si è addivenuti quindi alla sottoscrizione della nuova Convenzione monetaria del 17 dicembre 2009, le cui Parti sono direttamente l'Unione europea e lo SCV, sebbene Paese terzo, senza intermediazione italiana. Da un tale atto di carattere internazionale, a fronte della possibilità di avvalersi dell'euro come moneta avente corso legale, discende per lo SCV l'obbligo di recepimento delle norme europee in materia monetaria e finanziaria, secondo quanto prescritto dalla Decisione del Consiglio del 26 novembre 2009 richiamata, in particolare per quanto riguarda la prevenzione e la repressione della frode e contraffazione dei mezzi di pagamento, del riciclaggio di capitali di provenienza illecita e del finanziamento del terrorismo. Sull'argomento, D. DURISOTTO, *La nuova Convenzione monetaria tra l'Unione europea e lo SCV*, in *Archivio giuridico "Filippo Serafini"*, 132 (2012), p. 61-101; F. VECCHI, *L'affievolimento di sovranità dello SCV per assorbimento nell'area monetaria dell'euro*, in *Il diritto ecclesiastico*, 113 (2002), p. 1045.

<sup>25</sup> Moneyval è il principale organo di monitoraggio riconosciuto a livello europeo in materia di lotta al riciclaggio e al finanziamento al terrorismo. È un organismo internazionale volto a garantire che gli ordinamenti sottoposti alle relative valutazioni dispongano di sistemi efficaci anti-riciclaggio e contro il finanziamento delle organizzazioni terroristiche – sia sotto l'aspetto della prevenzione che del contrasto dei fenomeni illeciti in campo finanziario – e soddisfino gli standard internazionali del settore. L'organismo nasce nel 1997 nell'ambito del Consiglio d'Europa, per fornire una valutazione indipendente agli Stati che vi si sottopongono. Alla luce degli adeguamenti normativi apportati al sistema giuridico vaticano in materia di misure per la prevenzione ed il contrasto di fenomeni di riciclaggio di capitali e finanziamento al terrorismo, la Santa Sede, il 24 febbraio 2011 ha inoltrato formale richiesta al Segretariato generale del Consiglio d'Europa per essere sottoposta (insieme allo SCV) alle procedure di valutazione previste dal sistema Moneyval. Il Comitato dei ministri ha accolto formalmente la domanda il successivo 6 aprile 2012. La Santa Sede (e lo SCV) risulta dunque oggi pienamente sottoposta ad una supervisione e valutazione internazionale indipendente per verificare l'adeguatezza del proprio sistema di controllo e contrasto dei fenomeni di illecito finanziario. Sul tema mi si permetta il rimando ad A. SARAI, *La valutazione di Moneyval nei confronti della Santa Sede e dello Stato della Città del Vaticano in materia di lotta contro il riciclaggio dei capitali ed il finanziamento del terrorismo*, in *Il diritto ecclesiastico*, 123 (2012), p. 209-224.

Evidentemente queste nuove situazioni spingevano per un'evoluzione del sistema penale vaticano. Un recente intervento, soprattutto per quanto riguarda le norme in tema di illeciti finanziari, si è avuto sotto il Pontificato di Benedetto XVI con la già ricordata legge n. CXXVII del 30 dicembre 2010, peraltro in seguito modificata e integrata dalla legge n. CLXVI del 24 aprile 2012 e successivamente ancora dalla legge n. CLXXXV del 14 dicembre 2012. Anche in quel caso la legislazione vaticana è stata accompagnata da un *Motu proprio* del Papa che ne estendeva l'applicazione ai Dicasteri e agli organismi della Curia romana, assoggettando tali enti, oltre che alla giurisdizione canonica, anche a quella dei tribunali statuali vaticani, sebbene limitatamente ai profili presi in considerazione dalla legge.<sup>26</sup>

In tema di trasparenza, vigilanza e informazione finanziaria è da ultimo da menzionare la legge 8 ottobre 2013, n. XVIII, che tra l'altro interviene ancora, modificandoli, sui contenuti della già citata legge 30 dicembre 2010, n. CXXVII.<sup>27</sup>

#### 6. I PROVVEDIMENTI DELL'11 LUGLIO 2013

Una riforma certamente più ampia e che coinvolge in termini generali il sistema penale vaticano nel suo complesso è quella realizzata ora con le leggi dell'11 luglio 2013, nn. VIII e IX, a cui si unisce la legge n. X relativa alla disciplina dell'illecito amministrativo.

Le modifiche introdotte sono infatti tese non solo ad intervenire sulla regolamentazione di alcuni casi, peraltro particolarmente gravi, o ad introdurre semplicemente nuove fattispecie incriminatrici, quanto piuttosto ad apportare una serie di adeguamenti in termini più complessivi dell'intero impianto ordinamentale.

<sup>26</sup> BENEDETTO XVI, *Lettera apostolica in forma di Motu proprio per la prevenzione ed il contrasto delle attività illegali in campo finanziario e monetario* "La Sede Apostolica", 30 dicembre 2010, in AAS, 103 (2011), p. 7-8. In argomento G. DALLA TORRE, *La nuova normativa vaticana sulle attività illegali in campo finanziario e monetario*, in *Ius Ecclesiae*, 23 (2011), p. 109-116. Con questo *Motu proprio* il Romano Pontefice, supremo legislatore sia dell'ordinamento canonico che dell'ordinamento statale vaticano, stabilisce che la legislazione vaticana in materia di prevenzione e contrasto del riciclaggio dei proventi di attività criminosa e finanziamento al terrorismo abbia "vigenza anche per i Dicasteri della Curia Romana e per tutti gli Organismi ed Enti dipendenti dalla Santa Sede" (punto a); limitatamente ai reati previsti dalla stessa normativa, delega "i competenti organi giudiziari dello Stato della Città del Vaticano ad esercitare la giurisdizione penale nei confronti dei Dicasteri della Curia Romana e di tutti gli Organismi ed Enti" della Santa Sede (punto d).

<sup>27</sup> Legge 8 ottobre 2013, n. XVIII, il cui testo è pubblicato sul sito internet del Governatorato dello SCV, nella sezione "Legislazione e normativa", url <<http://www.vaticanstate.va/content/vaticanstate/it/stato-e-governo/legislazione-e-normativa/normativa-in-materia-penale-e-amministrativa.html>>, consultato in data 10 ottobre 2013. Sull'argomento D. MAMBERTI, *Migliori strumenti normativi*, su *L'Osservatore Romano*, 10 ottobre 2013, p. 2.



L'intenzione del legislatore è ben chiarita già nel preambolo delle leggi nn. VIII e IX in cui, partendo dalla considerazione che nello Stato della Città del Vaticano si applicano i codici vigenti in Italia nel 1929, si sottolinea come "il tempo trascorso rende opportuno l'aggiornamento di alcune disposizioni al fine di una più efficace repressione di determinate condotte criminose, comprese quelle aventi rilevanza transnazionale",<sup>28</sup> anche a seguito del fatto che "nel corso degli anni la Santa Sede, agendo altresì a nome e per conto dello Stato della Città del Vaticano, ha ratificato diverse Convenzioni internazionali che richiedono la definizione di corrispondenti fattispecie penali al fine della repressione di determinate condotte criminose"<sup>29</sup> e della predisposizione di "più articolate misure di cooperazione internazionale".<sup>30</sup>

Espressamente si fa anche riferimento, "in conseguenza dello sviluppo di reati perpetrati tramite enti aventi personalità giuridica", all'esigenza di prevedere un adeguato "sistema di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche conseguenti al reato".<sup>31</sup>

Su questi presupposti si inquadra quindi l'attuale intervento che procede nel solco riformatore già avviato con le leggi penali promulgate sotto il Pontificato di Benedetto XVI nel dicembre del 2010 per adeguare il sistema ordinamentale vaticano alle esigenze di prevenzione e contrasto della criminalità, specie per quanto riguarda gli illeciti finanziari, favorendo anche la cooperazione internazionale con le autorità giudiziarie di altri Paesi.

Senza scendere nel dettaglio dell'articolato normativo, ma per dare comunque un'idea sufficiente dei contenuti e della portata innovativa, si vogliono qui segnalare i profili di maggior rilievo.

## 7. LA LEGGE N. VIII: NORME COMPLEMENTARI IN MATERIA PENALE

La legge n. VIII (Norme complementari in materia penale) si apre con un titolo dedicato ai delitti contro la persona in cui vengono introdotte nuove specifiche figure di reato quali la discriminazione razziale,<sup>32</sup> la tratta di persone<sup>33</sup> e la tortura;<sup>34</sup> vengono quindi previsti una serie di delitti contro i minori (titolo II), tra i quali la vendita di minore,<sup>35</sup> la prostituzione minorile,<sup>36</sup>

<sup>28</sup> Cfr. legge 11 luglio 2013, n. IX, preambolo, punto 2 del "considerato".

<sup>29</sup> Cfr. legge 11 luglio 2013, n. VIII, preambolo, punto 2 del "considerato".

<sup>30</sup> Cfr. legge 11 luglio 2013, n. IX, preambolo, punto 3 del "considerato".

<sup>31</sup> Cfr. legge 11 luglio 2013, n. VIII, preambolo, punto 3 del "considerato".

<sup>32</sup> Cfr. art. 1, legge 11 luglio 2013, n. VIII.

<sup>33</sup> Cfr. art. 2, legge 11 luglio 2013, n. VIII.

<sup>34</sup> Cfr. art. 3, legge 11 luglio 2013, n. VIII.

<sup>35</sup> Cfr. art. 5, legge 11 luglio 2013, n. VIII.

<sup>36</sup> Cfr. art. 6, legge 11 luglio 2013, n. VIII.

la violenza e gli abusi sessuali.<sup>37</sup> Uno specifico titolo della legge disciplina la categoria dei “delitti contro l’umanità”, già codificati ormai dal diritto internazionale, a cui vengono ricondotte fattispecie particolarmente gravi, quali gli attacchi contro le popolazioni civili, lo sterminio, la deportazione, la persecuzione e la segregazione razziale (*apartheid*), nonché il genocidio.<sup>38</sup> Ancora altre norme sono dedicate alla definizione di ulteriori figure di illecito: crimini di guerra<sup>39</sup> (titolo IV), delitti in materia di terrorismo e di eversione<sup>40</sup> (titolo V), delitti connessi all’uso di armi o materiale nucleare<sup>41</sup> (titolo VI), delitti contro la sicurezza della navigazione marittima o aerea e per la tutela della sicurezza degli aeroporti e delle piattaforme,<sup>42</sup> compresa la pirateria (titolo VII), e contro persone che godono di protezione internazionale<sup>43</sup> (titolo VIII), e infine delitti in materia di sostanze stupefacenti e psicotrope<sup>44</sup> (titolo IX).

Di particolare interesse è il titolo X della legge che introduce nell’ordinamento vaticano un sistema di responsabilità delle persone giuridiche a seguito della commissione di un reato, quando l’illecito è compiuto da chi ha la rappresentanza o l’amministrazione dell’ente o di una sua unità organizzativa.<sup>45</sup> Secondo il noto brocardo per cui *societas delinquere non potest*, la persona giuridica non può commettere direttamente un reato, ma il reato commesso nel suo interesse dagli amministratori comporta per essa l’irrogazione di una sanzione (amministrativa, data l’impossibilità di configurare una sanzione penale nei confronti di un ente impersonale). Il legislatore tipicizza le sanzioni in questione,<sup>46</sup> prevedendone espressamente quattro tipologie: la sanzione pecuniaria, consistente nel pagamento di una somma di danaro; l’interdizione definitiva o temporanea all’esercizio di un’attività; la sospensione, la revoca di autorizzazioni, licenze o concessioni, nonché il divieto di contrattare con le autorità pubbliche; la confisca.

Tra le disposizioni finali (titolo XI) meritano di essere sottolineate due norme che tendono una a favorire l’extradizione<sup>47</sup> e un’altra ad assegnare alle vittime e alla riparazione dei danni i beni confiscati a seguito dell’accertamento dei reati.<sup>48</sup>

<sup>37</sup> Cfr. artt. 7-8, legge 11 luglio 2013, n. VIII.

<sup>38</sup> Cfr. artt. 13-14, legge 11 luglio 2013, n. VIII.

<sup>39</sup> Cfr. artt. 16-17, legge 11 luglio 2013, n. VIII.

<sup>40</sup> Cfr. artt. 18-24, legge 11 luglio 2013, n. VIII.

<sup>41</sup> Cfr. artt. 25-30, legge 11 luglio 2013, n. VIII.

<sup>42</sup> Cfr. artt. 31-36, legge 11 luglio 2013, n. VIII.

<sup>43</sup> Cfr. artt. 38-40, legge 11 luglio 2013, n. VIII.

<sup>44</sup> Cfr. artt. 41-45, legge 11 luglio 2013, n. VIII.

<sup>45</sup> Cfr. art. 46, legge 11 luglio 2013, n. VIII.

<sup>46</sup> Cfr. art. 47, comma 2, legge 11 luglio 2013, n. VIII.

<sup>47</sup> Cfr. art. 52, legge 11 luglio 2013, n. VIII.

<sup>48</sup> Cfr. art. 53, legge 11 luglio 2013, n. VIII.

8. LA LEGGE N. IX: NORME RECANTI MODIFICHE AL CODICE PENALE  
E AL CODICE DI PROCEDURA PENALE

Ulteriori novità vengono apportate con la legge n. IX (Norme recanti modifiche al codice penale e al codice di procedura penale), la quale – con una serie di novelle – incide direttamente sui testi codiciali. Viene sancita l’abolizione nell’ordinamento vaticano della pena dell’ergastolo, sostituita dalla reclusione per una durata massima di 35 anni:<sup>49</sup> si tratta di un intervento relativo al sistema sanzionatorio di grandissimo rilievo, che segue l’abolizione della pena di morte, prevista solo astrattamente nel diritto dello SCV fino al 1969 e di fatto mai applicata.<sup>50</sup>

Di particolare importanza è anche l’introduzione nel sistema giuridico vaticano della menzione espressa del principio del giusto processo “da svolgersi secondo le norme del codice ed entro un termine ragionevole” e di quello di presunzione di innocenza per ogni imputato “sino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente accertata”.<sup>51</sup> Viene in parte modificata la disciplina relativa all’extradizione<sup>52</sup> e favorita la cooperazione giudiziaria con le giurisdizioni di altri Paesi.<sup>53</sup> Di rilievo appaiono anche le novità introdotte in materia di confisca, blocco preventivo dei beni e sequestro,<sup>54</sup> strumenti particolarmente efficaci per il contrasto della criminalità in campo finanziario. Oltre all’introduzione di nuove fattispecie penali, vengono anche rimodulati e precisati meglio i contorni di una serie di figure di illecito già esistenti e previste dal codice penale, tra le quali la divulgazione indebita di notizie e documenti,<sup>55</sup> la riduzione in schiavitù,<sup>56</sup> il sequestro di persona,<sup>57</sup> il peculato,<sup>58</sup> la concussione,<sup>59</sup>

<sup>49</sup> Cfr. artt. 7 e 31, legge 11 luglio 2013, n. IX.

<sup>50</sup> L’abolizione della pena di morte, prevista dall’art. 4 della legge 7 giugno 1929, n. II, ma mai applicata, fu disposta con la legge 21 giugno 1969, n. L: si trattò anche allora di una legge di sistema che intervenne attraverso una serie di novelle sul codice penale e sul codice di procedura penale vaticani.

<sup>51</sup> Cfr. art. 35, legge 11 luglio 2013, n. IX.

<sup>52</sup> Cfr. art. 6, legge 11 luglio 2013, n. IX.

<sup>53</sup> Cfr. art. 37, legge 11 luglio 2013, n. IX.

<sup>54</sup> Cfr. artt. 8 e 41, legge 11 luglio 2013, n. IX.

<sup>55</sup> Cfr. art. 10, legge 11 luglio 2013, n. IX. È particolarmente significativa la modifica della disciplina dell’illecita divulgazione di notizie e documenti con l’introduzione di una specifica fattispecie di reato all’art. 116 bis del codice penale, in quanto la normativa precedente si era forse dimostrata inadeguata e insufficiente nell’ambito delle note vicende legate al cd. caso *Vatileaks*.

<sup>56</sup> Cfr. art. 11, legge 11 luglio 2013, n. IX, che novella l’art. 145 del codice penale.

<sup>57</sup> Cfr. art. 12, legge 11 luglio 2013, n. IX, che novella l’art. 146 del codice penale.

<sup>58</sup> Cfr. art. 13, legge 11 luglio 2013, n. IX, che novella l’art. 168 del codice penale.

<sup>59</sup> Cfr. artt. 14-15, legge 11 luglio 2013, n. IX, che novellano gli artt. 169-170 del codice penale.

la corruzione,<sup>60</sup> l'abuso d'ufficio<sup>61</sup> e l'associazione criminale.<sup>62</sup> Diversamente da come si è proceduto con la legge n. VIII, le fattispecie di reato così configurate dalla legge n. IX vengono introdotte direttamente all'interno del corpo del codice penale.

#### 9. LE LEGGE N. X: NORME GENERALI IN MATERIA DI SANZIONI AMMINISTRATIVE

La legge n. x (Norme generali in materia di sanzioni amministrative) risponde all'esigenza di dare all'ordinamento giuridico vaticano una disciplina complessiva di riferimento per quanto riguarda gli illeciti amministrativi e le relative sanzioni. Una tale legge completa quanto previsto dall'art. 7, comma 4, della legge sulle fonti del diritto, 1<sup>o</sup> ottobre 2008, n. LXXI, che poneva una disposizione programmatica che non aveva ancora avuto attuazione, a tenore della quale gli illeciti amministrativi e le relative sanzioni devono trovare la loro regolamentazione in un'apposita legge vaticana.<sup>63</sup>

La legge n. x disegna quindi un quadro organico relativo ai principi che informano il sistema sanzionatorio amministrativo, in parte mutuati da quelli penali. La sanzione amministrativa si pone infatti come risposta punitiva dell'ordinamento per fatti comunque antigiuridici, sebbene non così gravi da essere configurati come reati. Per questo a garanzia della sfera di libertà dei cittadini nei confronti dell'intervento repressivo dello Stato, il sistema punitivo nel suo complesso, anche per parte amministrativa, è informato al principio di legalità per cui "nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione delle violazione",<sup>64</sup> secondo il noto brocardo *nulla poena sine praevia lege*. Per lo stesso motivo di garanzia, trattandosi di norme incriminatrici, non è possibile una loro interpretazione analogica oltre i casi espressamente considerati.<sup>65</sup> Ai fini dell'imputabilità del fatto illecito amministrativo è necessaria la capacità di intendere e di volere "in base ai criteri indicati nel codice penale",<sup>66</sup> come pure è richiesta la presenza dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa in capo all'agente.<sup>67</sup> Escludono la punibilità una serie tassativa di cause previste dalla legge (adempimento del dovere, esercizio

<sup>60</sup> Cfr. artt. 16-18, legge 11 luglio 2013, n. IX, che novellano gli artt. 171-173 del codice penale.

<sup>61</sup> Cfr. art. 19, legge 11 luglio 2013, n. IX, che novella l'art. 175 del codice penale.

<sup>62</sup> Cfr. art. 15, legge 11 luglio 2013, n. IX, che novella l'art. 248 del codice penale.

<sup>63</sup> Cfr. legge 11 luglio 2013, n. x, preambolo, punti 1 e 2 del "considerato".

<sup>64</sup> Art. 1, comma 1, legge 11 luglio 2013, n. x.

<sup>65</sup> Cfr. art. 1, comma 2, legge 11 luglio 2013, n. x: "Le leggi che prevedono sanzioni amministrative si applicano soltanto nei casi e per i tempi in esse considerati".

<sup>66</sup> Cfr. art. 2, legge 11 luglio 2013, n. x.

<sup>67</sup> Cfr. art. 3, legge 11 luglio 2013, n. x.

di facoltà legittima, stato di necessità e legittima difesa).<sup>68</sup> È disciplinata la punibilità in concorso per tutti i soggetti che partecipano alla commissione dell'illecito amministrativo<sup>69</sup> e anche la possibilità di irrogare sanzioni alle persone giuridiche se la violazione è commessa dal rappresentante o amministratore dell'ente.<sup>70</sup> Come per le violazioni penali, l'obbligazione pecuniaria che nasce dall'illecito amministrativo non è trasmissibile agli eredi e si estingue con la morte dell'agente.<sup>71</sup> Viene disciplinato il concorso di norme, che si verifica quando uno stesso fatto viene ad integrare una pluralità di fattispecie incriminatrici, per cui l'agente "soggiace alla sanzione prevista per la violazione più grave, aumentata sino al triplo", salva comunque l'applicazione della norma speciale ove prevista.<sup>72</sup>

L'autorità competente all'irrogazione delle sanzioni amministrative nel sistema vaticano viene individuata nella Presidenza del Governatorato, ma è prevista la facoltà di delega al Segretario generale dello stesso Governatorato.<sup>73</sup>

Viene quindi precisato l'oggetto della potestà punitiva amministrativa con l'elenco delle sanzioni irrogabili<sup>74</sup> che sono: a) la sanzione pecuniaria, consistente nel pagamento di una somma di danaro; b) l'interdizione permanente o temporanea all'esercizio di un'attività; c) l'interdizione permanente o temporanea agli uffici direttivi delle persone giuridiche; d) la rimozione dagli uffici direttivi delle persone giuridiche; e) la limitazione dei poteri inerenti agli uffici direttivi delle persone giuridiche; f) la sospensione o la revoca di autorizzazioni, licenze o concessioni; g) il divieto di contrattare con le autorità pubbliche; h) la confisca; i) la pubblicazione del provvedimento di irrogazione della sanzione. Salvo che la legge preveda diversamente nei singoli casi, la sanzione pecuniaria va da un minimo di cento ad un massimo di cinquemila euro di pagamento, mentre le altre sanzioni – salvo l'interdizione perpetua – hanno durata non inferiore a sei mesi né superiore a tre anni.

Il capo II della legge disciplina la fase dell'irrogazione della sanzione, dagli atti di accertamento della violazione, alla sua contestazione e notificazione, fino all'emanazione dell'ordinanza ingiuntiva, con eventuale sequestro

<sup>68</sup> Cfr. art. 4, legge 11 luglio 2013, n. x.

<sup>69</sup> Cfr. art. 5, legge 11 luglio 2013, n. x.

<sup>70</sup> Cfr. art. 6, legge 11 luglio 2013, n. x. Oltre all'obbligo di pagamento in solido della persona giuridica con l'autore della violazione quando essa è commessa dal rappresentante legale o dal dipendente dell'ente (comma 3), nei casi specificati dalla legge è prevista anche la responsabilità diretta della persona giuridica (comma 4).

<sup>71</sup> Cfr. art. 7, legge 11 luglio 2013, n. x.

<sup>72</sup> Cfr. artt. 8-9, legge 11 luglio 2013, n. x.

<sup>73</sup> Cfr. art. 10, legge 11 luglio 2013, n. x. La delega può essere per ogni categoria di violazioni amministrative o per una categoria determinata di esse, come pure per una o più violazioni amministrative determinate.

<sup>74</sup> Cfr. art. 11, legge 11 luglio 2013, n. x.

o confisca delle cose che servirono o furono destinate alla violazione.<sup>75</sup> Per quanto riguarda i tempi del procedimento va notato come entro trenta giorni dalla data della contestazione o della notificazione gli interessati possono presentare scritti difensivi e documenti e chiedere anche di essere ascoltati, mentre non è previsto un termine perentorio entro il quale l'amministrazione è tenuta ad emanare l'ordinanza di irrogazione della sanzione o di archiviazione,<sup>76</sup> salvo ovviamente lo spirare dei tempi di prescrizione, indicati in cinque anni dal giorno in cui è stata commessa la violazione.<sup>77</sup>

Non è contemplato l'istituto del silenzio-accoglimento: per l'archiviazione non basta infatti che l'amministrazione non risponda, ma è necessaria una specifica ordinanza motivata.

Il pagamento della sanzione deve essere effettuato entro trenta giorni (elevati a sessanta se l'interessato non risiede nello SCV) dalla notificazione del provvedimento.<sup>78</sup>

Contro l'ordinanza che irroga la sanzione e che dispone la sola confisca, in termini generali gli interessati possono proporre impugnazione davanti al giudice unico dello SCV. L'impugnazione si propone tuttavia davanti al tribunale se si tratta di sanzione pecuniaria a carico di una persona fisica di valore pari o superiore a centomila euro o di sanzione pecuniaria a carico di persona giuridica di valore pari o superiore a duecentocinquantomila euro. L'impugnazione si propone mediante ricorso, da esperire entro il termine di trenta giorni (elevati anche in questo caso a sessanta per i residenti all'estero) dalla notificazione del provvedimento.<sup>79</sup>

È prevista la possibilità di pagamento rateale della sanzione pecuniaria, su richiesta dell'interessato che si trovi in condizioni economiche disagiate.<sup>80</sup> Decorso inutilmente il termine fissato per il pagamento, l'autorità che ha emesso l'ordinanza ingiuntiva procede alla riscossione delle somme dovute secondo le norme sul processo di esecuzione forzata, sulla base della stessa ordinanza ingiuntiva che costituisce titolo esecutivo.<sup>81</sup>

## 10. IL MOTU PROPRIO "AI NOSTRI TEMPI"

Il *Motu proprio* "Ai nostri tempi" di Papa Francesco estende la giurisdizione degli organi giudiziari dello SCV in materia penale. L'obiettivo che si pre-

<sup>75</sup> Cfr. artt. 13-18, legge 11 luglio 2013, n. x.

<sup>76</sup> Cfr. in particolare art. 16, legge 11 luglio 2013, n. x.

<sup>77</sup> Cfr. art. 23, legge 11 luglio 2013, n. x.

<sup>78</sup> Cfr. ancora art. 16, legge 11 luglio 2013, n. x.

<sup>79</sup> Cfr. art. 19, legge 11 luglio 2013, n. x.

<sup>80</sup> Cfr. art. 21, legge 11 luglio 2013, n. x. La sanzione può essere pagata in rate mensili, da tre a trenta; ciascuna rata non può essere inferiore a trenta euro. In ogni momento il debito può essere estinto mediante un unico pagamento.

<sup>81</sup> Cfr. art. 22, legge 11 luglio 2013, n. x.



figge l'atto normativo è enunciato esplicitamente nel preambolo: partendo dalla considerazione che “il bene comune è sempre più minacciato dalla criminalità transnazionale e organizzata, dall'uso improprio del mercato e dell'economia, nonché dal terrorismo”, si dà atto della volontà della Santa Sede di dotarsi di “mezzi di effettivo contrasto delle attività criminose che minacciano la dignità umana, il bene comune e la pace” anche attraverso la ratifica di “numerose convenzioni internazionali in detto ambito (...) a nome e per conto dello Stato della Città del Vaticano”.<sup>82</sup>

Per questo, proprio al fine di estendere l'applicazione dei contenuti di dette Convenzioni internazionali e garantire una giurisdizione che ne sanzioni le violazioni nell'ambito del diritto interno, viene ampliata la competenza dei tribunali dello SCV anche nei confronti di organi della Santa Sede. Il Pontefice dispone specificamente tale estensione in ordine a tre categorie di reati:

a) reati commessi contro la sicurezza, gli interessi fondamentali o il patrimonio della Santa Sede;

b) reati previsti dalle leggi nn. VIII e IX dell'11 luglio 2013, commessi dai pubblici ufficiali nell'esercizio delle loro funzioni;

c) ogni altro reato la cui repressione è richiesta da un Accordo internazionale ratificato dalla Santa Sede, se l'autore si trova nello Stato della Città del Vaticano e non è estradato all'estero.

A proposito di quanto previsto dalla lettera b) va sottolineato come la nozione di pubblico ufficiale già è stata oggetto di ridefinizione da parte della legge n. IX con una novella all'art. 207 del codice penale.<sup>83</sup> Ai sensi del *Motu proprio*, oggi è considerato pubblico ufficiale non solo chi è collegato allo svolgimento di una funzione statutale vaticana, ma anche chi esercita un ufficio pubblico nell'ambito della Santa Sede o della Curia Romana.<sup>84</sup>

<sup>82</sup> *Motu proprio* “Ai nostri tempi”, 11 luglio 2003, preambolo.

<sup>83</sup> Cfr. art. 21, legge 11 luglio 2013, n. IX, che così riscrive l'art. 207 del codice penale: “Agli effetti della legge penale si intende *pubblico ufficiale*: I. qualsiasi persona titolare di un mandato legislativo, amministrativo o giudiziario nello Stato, sia esso nominativo o elettivo, a titolo permanente o temporaneo, remunerato o gratuito, qualunque sia il suo livello gerarchico; II. qualsiasi persona che eserciti una pubblica funzione, anche per un organismo pubblico od una pubblica impresa, o che fornisca un pubblico servizio (...)”.

<sup>84</sup> *Motu proprio* “Ai nostri tempi”, 11 luglio 2003, n. 3: “Ai fini della legge penale vaticana sono equiparati ai *pubblici ufficiali*: a) i membri, gli ufficiali e i dipendenti dei vari organismi della Curia Romana e delle Istituzioni ad essa collegate; b) i legati pontifici ed il personale di ruolo diplomatico della Santa Sede; c) le persone che rivestono funzioni di rappresentanza, di amministrazione o di direzione, nonché coloro che esercitano, anche di fatto, la gestione e il controllo, degli enti direttamente dipendenti dalla Santa Sede ed iscritti nel registro delle persone giuridiche canoniche tenuto presso il Governatorato dello Stato della Città del Vaticano; d) ogni altra persona titolare di un mandato amministrativo o giudiziario nella Santa Sede, a titolo permanente o temporaneo, remunerato o gratuito, qualunque sia il suo livello gerarchico”.

Inoltre, la giurisdizione dei giudici dello SCV “si estende anche alla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche derivante da reato”<sup>85</sup> prevista dalla legge n. x.

Un intervento del Papa in questo senso era indispensabile ai fini dell’estensione del campo di azione della normativa e della giurisdizione vaticana, in quanto, mentre l’ordinamento dello SCV contempla strutturalmente tra le sue fonti le norme canoniche, non è vero il contrario: il diritto canonico è il diritto della Chiesa, entità sovrana, personale e non territoriale, e tale diritto è tendenzialmente distinto ed impermeabile rispetto all’ordinamento territoriale statale vaticano. Ma l’inscindibile interconnessione tra la Santa Sede, intesa come organo di vertice della Chiesa universale,<sup>86</sup> e lo SCV, che si pone come realtà territoriale strumentale all’esercizio della missione della Chiesa, comporta inevitabilmente che il rapporto tra i rispettivi ordinamenti giuridici possa essere talvolta anche bidirezionale<sup>87</sup> e la legge vaticana – in singoli casi espressamente previsti dal Papa, supremo legislatore di entrambi gli ordinamenti – sia applicabile anche nei confronti degli organi della Curia Romana, disciplinati ordinariamente dalla normativa canonica. L’applicazione della disciplina sostanziale vaticana comporta – perchè così dispone la norma, ma ancor prima per un’esigenza di coerenza sistematica – anche la sottoposizione alla giurisdizione dei giudici vaticani in caso di violazione.

Una simile scelta, come già ricordato, era stata precedentemente compiuta con il *Motu proprio* di Benedetto XVI del 30 dicembre 2010 che aveva esteso l’applicazione della legge n. cxxvii di pari data concernente la prevenzione ed il contrasto del riciclaggio dei proventi di attività criminose e del finanziamento del terrorismo anche ai Dicasteri della Curia Romana e agli organismi ed istituti della Santa Sede, delegando allo stesso tempo i competenti organi giudiziari dello SCV ad esercitare la giurisdizione penale nei loro confronti, per la persecuzione dei delitti previsti nella legge medesima.

La stessa strada è stata seguita da ultimo da Papa Francesco con il *Motu proprio* “La promozione dello sviluppo” dell’8 agosto 2013.<sup>88</sup> Tale provvedimento stabilisce che “I Dicasteri della Curia Romana e gli altri organismi ed

<sup>85</sup> *Motu proprio* “Ai nostri tempi”, 11 luglio 2003, n. 4.

<sup>86</sup> Cfr. can. 361 CIC, secondo cui con la definizione di *Santa Sede* o *Sede Apostolica* si intende non solo il Romano Pontefice, ma anche la Segreteria di Stato, il Consiglio per gli affari pubblici della Chiesa e tutti gli altri organismi della Curia Romana. Quest’ultima trova la sua definizione nel precedente can. 360 CIC.

<sup>87</sup> Sulla relazione tra i due ordinamenti mi si permetta il rimando ad A. SARAIS, *Alcuni cenni circa i rapporti tra diritto canonico e le fonti del diritto vaticano*, in *Iura Orientalia*, 9 (2013), pp. 208-232.

<sup>88</sup> FRANCESCO, *Lettera apostolica in forma di Motu proprio per la prevenzione ed il contrasto del riciclaggio, del finanziamento del terrorismo e della proliferazione di armi di distruzione di massa* “La promozione dello sviluppo”, 8 agosto 2013, su *L’Osservatore Romano*, 9 agosto 2013, p. 1.

enti dipendenti dalla Santa Sede, nonché le organizzazioni senza scopo di lucro aventi personalità giuridica canonica e sede nello Stato della Città del Vaticano sono tenuti ad osservare le leggi dello Stato della Città del Vaticano in materia di: a) misure per la prevenzione ed il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo; b) misure contro i soggetti che minacciano la pace e la sicurezza internazionale; c) vigilanza prudenziale degli enti che svolgono professionalmente un'attività di natura finanziaria".<sup>89</sup> Correlativamente nelle stesse materie è estesa nei confronti degli organismi canonici citati la giurisdizione dei giudici vaticani.<sup>90</sup>

Va notato come in questo caso l'estensione abbia confini più ampi che in passato, dilatati fino al punto di ricomprendere non solo i Dicasteri e gli organi della Curia Romana, ma anche ulteriori enti quali le "organizzazioni senza scopo di lucro aventi personalità giuridica canonica e sede nello SCV".

L'applicazione della legge vaticana assume uno specifico rilievo nei confronti di tutti gli organismi estranei in senso stretto agli organi dello Stato e afferenti invece alla Santa Sede o alla Curia Romana, quando questi – come il più delle volte accade – si trovano al di fuori dei confini dello SCV.<sup>91</sup> Infatti per il principio della territorialità della norma penale, proprio di qualsiasi ordinamento statale, non c'è bisogno di alcuna estensione perché la legge dello Stato sia applicabile a tutti coloro che commettono un reato all'interno dei suoi confini dello Stato, si tratti di cittadini o stranieri, o – in questo caso – di persone che svolgono il proprio ufficio a servizio dello SCV o piuttosto della Santa Sede o di altro ente. Secondo i principi generali, fatti propri dal sistema penale vaticano,<sup>92</sup> la legge penale obbliga in ogni caso tutti coloro che si trovano nel territorio dello Stato: ciò che rileva ai fini della punibilità

<sup>89</sup> Art. 1 del *Motu proprio* "La promozione dello sviluppo", 8 agosto 2013.

<sup>90</sup> Art. 3 del *Motu proprio* "La promozione dello sviluppo", 8 agosto 2013.

<sup>91</sup> Lo SCV, i cui confini sono definiti dall'Allegato I del Trattato Lateranense dell'11 febbraio 1929, si estende per appena quarantaquattro ettari, rappresentando il più piccolo Stato del mondo (cfr. F. CLEMENTI, *Città del Vaticano*, Bologna, 2009, p. 15): un territorio minimo, "quel tanto che basti come supporto della sovranità, senza il quale questa non potrebbe sussistere" (PIO XI, *Discorso ai professori e agli allievi dell'Università del Sacro Cuore*, 14 febbraio 1929, in AAS, 21 (1929), p. 110-114). Per questa ragione molti degli uffici e degli organismi della Sede Apostolica si trovano fuori dai confini dello SCV, in territorio italiano. Tra le articolazioni della Santa Sede vanno ricomprese anche le Nunziature, i cui uffici ricadono evidentemente nel territorio del Paese presso cui sono accreditate: a questo proposito giova ricordare che il *Motu proprio* "Ai nostri tempi" dell'11 luglio 2013, ai fini della punibilità prevista dalla legge penale vaticana, ha equiparato espressamente ai pubblici ufficiali "i legati pontifici ed il personale di ruolo diplomatico della Santa Sede" (n. 3, lettera b).

<sup>92</sup> Il principio della territorialità della legge penale è previsto dall'art. 3, comma 1, del codice Zanardelli, che si applica nello SCV, secondo cui "chiunque commette un reato nel territorio del regno [leggasi dello SCV] è punito secondo la legge italiana [leggasi legge vaticana]".

è l'oggettiva condotta criminosa posta in essere entro i confini statuali, restando invece irrilevante la qualificazione soggettiva dell'agente (cittadino, straniero o apolide, inserito in un organismo regolato dal diritto statale o dal diritto canonico).

Pertanto i membri dei Dicasteri e degli organismi della Curia Romana – previsti e strutturati secondo le norme canoniche e soggetti alla relativa giurisdizione – sono comunque tenuti anche al rispetto delle leggi penali vaticane, all'interno dello SCV.<sup>93</sup>

La portata innovativa operata dai *Motu proprio* citati, da quello di Benedetto XVI del 2010 a quelli di Papa Francesco del 2013, consiste essenzialmente nel dilatare il principio di territorialità, estendendo la soggezione alla legge penale vaticana – e alla giurisdizione dei relativi organi giudiziari – anche oltre i confini dello Stato, nei confronti di soggetti che operano per la Santa Sede, ma fuori dal territorio vaticano.

#### 11. ALCUNE CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Come è stato opportunamente sottolineato, la riforma introdotta con i provvedimenti approvati l'11 luglio 2013 rappresenta “un intervento normativo di ampia portata, richiesto in funzione del servizio che questo Stato [lo SCV], assolutamente peculiare ed unico nel suo genere, è chiamato a svolgere a beneficio della Sede Apostolica”.<sup>94</sup>

La nuova disciplina, oltre ad adeguare l'ordinamento vaticano alle esigenze via via sopravvenute nel corso degli anni, provvede come detto anche a dare attuazione nel diritto interno alle prescrizioni di importanti Convenzioni internazionali sottoscritte dalla Santa Sede anche in nome e per conto dello SCV, tra cui in particolare la Convenzione ONU di Palermo del 2000 contro la criminalità organizzata transnazionale, la Convenzione ONU di Vienna del 1988 contro il traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope, la Convenzione internazionale di New York del 1999 per la repressione del finanziamento del terrorismo, nonché le altre Convenzioni che definiscono e tipizzano le condotte di terrorismo.<sup>95</sup>

<sup>93</sup> Il fenomeno della pluralità di norme e di ordinamenti giuridici cui sono tenuti contemporaneamente e sotto diversi aspetti gli stessi soggetti è stata messa in luce fin da S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Pisa 1918. Sul complesso rapporto tra territorialità e applicazione della legge, alla luce della pluralità di ordinamenti giuridici e giudiziari soprattutto in ambito internazionale, N. PICARDI, *La crisi del monopolio statale della giurisdizione e la proliferazione delle Corti*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, 2 (2011), p. 43-78.

<sup>94</sup> In questo senso D. MAMBERTI, *L'ampia portata di un intervento normativo*, su *L'Osservatore Romano*, 12 luglio 2013, p. 7.

<sup>95</sup> Anche l'introduzione nell'ordinamento penale vaticano di alcune specifiche nuove figure di reato consegue per lo SCV da obblighi internazionali derivanti da Accordi quali la Convenzione di New York del 1984 contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani

L'introduzione di nuove figure di reato a seguito di questi obblighi internazionali non deve comunque far pensare che gli stessi comportamenti oggi incriminati fossero prima considerati leciti e quindi permessi all'interno dei confini vaticani: semplicemente essi erano ricompresi all'interno di fattispecie più ampie e generiche. L'attuale definizione delle condotte incriminate da un lato sembra soddisfare meglio il principio di tassatività e determinatezza della fattispecie penale, dall'altro aiuta senza dubbio l'interprete ad individuare con più precisione la norma applicabile.

È stato peraltro rilevato che alcune delle nuove fattispecie penali introdotte potrebbero apparire eccessive, anche in considerazione della loro assai difficile possibilità di oggettiva configurazione all'interno della realtà e dei ridotti confini dello SCV: si pensi ad esempio ai delitti contro la sicurezza della navigazione marittima e aerea o contro la sicurezza degli aeroporti e delle piattaforme.<sup>96</sup> Tuttavia anche queste disposizioni hanno un senso, in quanto da una parte adeguano comunque il diritto vaticano agli obblighi derivanti dalle Convenzioni internazionali i cui contenuti sono chiaramente concepiti in termini generali per realtà statuali più complesse dello SCV, dall'altra estendono di fatto la collaborazione con le giurisdizioni di altri Paesi, quando – come spesso avviene – sia richiesta per procedere all'estradizione la condizione della “doppia punibilità”, vale a dire la (astratta) previsione dello specifico fatto di reato in ciascuno degli ordinamenti giuridici degli Stati coinvolti.

Anche questi aspetti contribuiscono certamente ad accrescere l'importanza della riforma legislativa in esame, la “rilevanza sostanziale e sistematica” che essa presenta anche “per assumere e promuovere quanto di costruttivo ed utile la comunità internazionale propone in vista di una più intensa cooperazione internazionale ed un più efficace perseguimento del bene comune”.<sup>97</sup>

Come si evince dalla vasta portata dei rispettivi contenuti, i provvedimenti entrati in vigore il 1° settembre 2013, pur all'interno del sistema codiciale vigente, rivedono, aggiornano e completano l'ordinamento penale e sanzionatorio vaticano riguardo ad aspetti importanti, proseguendo quel processo riformatore cominciato da Giovanni Paolo II nel 2000 con la riforma della legge fondamentale dello Stato, volto a “dare forma sistematica ed organica ai mutamenti introdotti in fasi successive nell'ordinamento giuridico dello Stato della Città del Vaticano”, per “renderlo sempre meglio rispondente alle finalità istituzionali dello stesso, che esiste a conveniente

o degradanti, la Convenzione del 1965 sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, la Convenzione del 1989 sui diritti del fanciullo ed i suoi Protocolli facoltativi del 2000 e le Convenzioni di Ginevra del 1949 contro i crimini di guerra.

<sup>96</sup> Cfr. ancora D. MAMBERTI, *L'ampia portata*, cit.

<sup>97</sup> *Ibid.*

garanzia della libertà della Sede Apostolica e come mezzo per assicurare l'indipendenza reale e visibile del Romano Pontefice nell'esercizio della sua missione nel mondo".<sup>98</sup>

<sup>98</sup> Legge fondamentale SCV, 26 novembre 2000, s.n., preambolo.