

NOTE E COMMENTI

ANNOTAZIONI SULLA NUOVA LEGGE SUL GOVERNO DELLO STATO DELLA CITTÀ DEL VATICANO

ANNOTATIONS ON THE NEW LAW
ON THE GOVERNMENT OF VATICAN CITY STATE

VINCENZO BUONOMO*

L'INDICAZIONE espressa dal Santo Padre, sin dal momento della sua elezione, di dare nuovo slancio alle strutture centrali della Chiesa nella loro dinamica strutturale e dimensione istituzionale, non ha mancato di interessare anche lo Stato della Città del Vaticano. Pur se direttamente esterno rispetto agli organi di governo della Chiesa universale, lo Stato, e meglio ancora il suo governo, rientra certamente nella funzione petrina, poiché chiamato a manifestarne la "assoluta e visibile indipendenza", così come recita il Preambolo del *Trattato Lateranense* che lo ha istituito. Un richiamo, quest'ultimo, che Papa Francesco esplicita nell'incipit del *Motu proprio* con il quale ha promulgato la nuova *Legge sul governo dello Stato della Città del Vaticano*: «Fin dall'inizio del mio ministero nella Sede di Pietro, ho avvertito la necessità di una riorganizzazione complessiva del Governatorato dello Stato della Città del Vaticano, al fine di renderlo sempre più idoneo alle esigenze attuali, al servizio ecclesiale che è chiamato a prestare alla missione del Romano Pontefice nel mondo e alla peculiare finalità istituzionale dello Stato della Città del Vaticano, designato *per sua natura a garantire alla Sede di Pietro l'assoluta e visibile indipendenza*».¹

Rispetto alla normativa propria dello Stato, l'attuale *Legge sul governo*, pro-

* Professore ordinario di Diritto internazionale, Facoltà di Diritto Civile, Pontificia Università Lateranense, segreteria.rettorato@pul.va

¹ Il *Motu proprio* che emana la Legge N. CCLXXIV, porta la data del 25 novembre 2018, la promulgazione è stata disposta mediante la pubblicazione su *L'Osservatore Romano* in data 6 dicembre 2018 (http://w2.vatican.va/content/francesco/it/motu_proprio/documents/papa-francesco-20181125_leggegoverno-cittadelvaticano.html, consultato in data 13.03.2019).

mulgata il 6 dicembre 2018 ed entrata in vigore il 7 giugno 2019, si presenta complessivamente con una redazione che ripercorre l'impianto di quella della precedente normativa risalente al 2002, introducendo alcuni mutamenti strutturali, evidenti ridimensionamenti delle strutture e, soprattutto, introducendo alcuni criteri che danno ulteriormente ragione all'idea di rendere lo Stato «sempre più idoneo alle esigenze attuali, al servizio ecclesiale che è chiamato a prestare alla missione del Romano Pontefice». ² Un'impostazione che la nuova *Legge* riprende ed evidenzia con una chiara *coerenza normativa* ai principi e alle norme proprie dell'ordinamento canonico e di quello dello Stato della Città del Vaticano, con un diretto collegamento e rinvio alla *Legge Fondamentale* dello Stato ³ come pure alla normativa internazionale. In quest'ultimo aspetto mediante la forma del rinvio mobile quanto ad alcune materie specifiche ⁴ – pur mediate in qualche caso dalla legislazione dello Stato ⁵ – o del rinvio recettizio nel caso del Trattato Lateranense. Particolare, quest'ultimo, evidente relativamente all'applicabilità della nuova *Legge* alle «aree di cui agli artt. 15 e 16 del Trattato Lateranense, nell'ambito della loro specifica condizione giuridica». ⁶ La norma è specificamente riferita alla

² *Ibid.*, Proemio.

³ *Ibid.*, artt. 1; 2 comma secondo; 3, comma secondo; 4; 6, comma primo; 11, comma terzo; 24 comma secondo; 29, comma quarto; 30; 32.

⁴ *Ibid.*, artt. 10.3; 12. 4.

⁵ Secondo la formula: «nel rispetto dei vincoli internazionali, ai sensi dell'art. 1, comma 4, della Legge LXXI sulle Fonti del Diritto» (artt. 14.3; 17.1).

⁶ La formula era presente anche nella precedente *Legge* sul governo del 2002, con l'espressione «nei limiti della loro specifica condizione giuridica», modificata dalla nuova *Legge* in «nell'ambito della loro specifica condizione giuridica». Si tratta di un esempio di applicazione extraterritoriale di una disposizione interna, ben nota al diritto internazionale, e che proprio nel caso dell'ordinamento vaticano ha trovato concreta espressione nella possibilità che la Santa Sede quale Sovrano dello Stato, possa utilizzare le strutture dello Stato per svolgere attività di governo nelle zone extraterritoriali di cui agli articoli 15 e 16 del Trattato Lateranense. Storicamente si può ricordare come le strutture del Governatorato fossero direttamente coinvolte ed operative in base alla normativa emanata dalla Santa Sede durante la seconda guerra mondiale anche di fronte alla potenza militare occupante, per consentire l'ingresso e il soggiorno in quelle zone di persone protette in quanto considerate rifugiati: [...] Art. 3° - Ogni persona sarà fra l'altro tenuta: [...] e) a sottoporsi a tutte le disposizioni e i controlli che le autorità dello Stato della Città del Vaticano riterranno utili per il più efficace rispetto della neutralità della Santa Sede e dello Stato della Città del Vaticano» (cfr. *Regolamento per i Rifugiati presso il Seminario Romano Maggiore*, il testo è in *Actes et Documents du Saint-Siège relatif à la seconde guerre mondiale*, a cura di P. Blet, R. Graham, A. Martini, B. Schneider, Città del Vaticano, LEV, 1981, vol. 10, p. 110) o più recentemente l'estensione della giurisdizione dei Tribunali dello Stato della Città del Vaticano per i reati commessi da soggetti che operano *ratione officii* negli immobili e zone extraterritoriali, sia per il profilo finanziario e fiscale (cfr. BENEDICTUS PP. XVI, Motu Proprio *Per la prevenzione ed il contrasto delle attività illegali in campo finanziario e monetario*, 30 dicembre 2010, «AAS» 103 (2011) n. 1, p. 7; FRANCISCUS PP., Motu Proprio *per la prevenzione ed il contrasto del riciclaggio del finanziamento del terrorismo e della proliferazione di armi di distruzione di massa*, 8 agosto 2013, in *L'Osservatore Romano*, 9 agosto 2013, p. 1; FRANCISCUS PP., Motu proprio *de iudicialium instrumentorum iurisdictione Civitatis*

presenza di strutture proprie del Governatorato e dello Stato nelle zone/immobili extraterritoriali in cui risiedono Enti centrali della Chiesa Cattolica, sia per i profili dell'ordine pubblico che per i servizi resi (telecomunicazioni, edilizia, patrimonio artistico) alcuni dei quali in concomitanza con l'Amministrazione del Patrimonio della Sede Apostolica quanto alla gestione e manutenzione degli immobili. Un aspetto che acquista ulteriore consistenza per almeno due delle aree extraterritoriali – quella Lateranense e quella delle Ville Pontificie⁷ – in cui è esclusiva la prestazione di servizi e l'attività generale svolta dai diversi Organismi del Governatorato.⁸

1. UN PROLUNGATO ITER DI ELABORAZIONE

Articolata è stata l'elaborazione e la redazione della *Legge*, con quattro anni complessivi di lavoro, di fatto iniziati nella Quinta riunione del Consiglio di Cardinali del 1-4 luglio 2014.⁹ I diversi pareri e le indicazioni emerse in quella sede confluirono, poi, nel *Rescritto ex audientia* del Cardinale Segretario di Stato, a seguito dell'udienza concessagli dal Santo Padre il 9 agosto 2014. Il *Rescritto*, che porta la data del successivo 18 agosto, ha reso operativa la previsione della *Legge Fondamentale* dello Stato che stabilisce la possibilità del Sommo Pontefice di «riservare a sé stesso o ad altre istanze» la potestà legislativa ordinariamente esercitata dalla Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano.¹⁰ Con quell'atto, infatti, al Cardinale Presidente del Governatorato venne conferita per delega, valida due anni, la potestà di costituire, ordinare ed eventualmente sopprimere «le Direzioni, degli Uffici e degli Organismi del Governatorato, come pure delle rispettive attribuzioni e metodologie operative».¹¹

L'indirizzo dato dal Papa, sostenuto dal Consiglio di Cardinali, era di pro-

Vaticanae super re poenali, 11 luglio 2013», «AAS» 105 (2013), p. 651) che per quello degli abusi su minori o persone vulnerabili (cfr. Legge vaticana N. CCXCVII *sulla protezione dei minori e delle persone vulnerabili*, 26 marzo 2019, «L'Osservatore Romano», 26 marzo 2019).

⁷ Rispettivamente secondo: l'art. 13 e l'Allegato II. 1, e l'art. 14 e l'Allegato II. 4 del Trattato Lateranense.

⁸ In ambedue i casi si tratta di “sedi” del Romano Pontefice: la cattedra del Vescovo di Roma e la residenza di Castel Gandolfo.

⁹ Cfr. <http://www.osservatoreromano.va/it/news/il-consiglio-di-cardinali-su-laici-e-famiglia> (consultato il 13.03.2019).

¹⁰ Cfr. *Legge Fondamentale* del 26 novembre 2000, art. 3. Chiaramente questo articolo va letto in combinato con l'art. 1 della medesima Legge che così recita: “Il Sommo Pontefice, Sovrano dello Stato della Città del Vaticano, ha la pienezza dei poteri legislativo, esecutivo e giudiziario”. Per il testo della Legge Fondamentale http://www.vatican.va/news_services/press/documentazione/documents/sp_ss_scv/informazione_generale/legge-fondamentale_it.html (consultato in data 13.03.2019).

¹¹ Il provvedimento N. 545072 del 18 agosto 2014 è diventato esecutivo il successivo 1° settembre.

cedere alla ristrutturazione dell'attività di governo dello Stato e quindi dei criteri di funzionamento, gestione e managerialità del Governatorato. Per dare attuazione a tale determinazione, il 16 ottobre 2015 con un proprio atto, il Presidente del Governatorato istituiva una Commissione *ad hoc* incaricata di esaminare la situazione esistente e formulare pareri e proposte, con l'indicazione di presentarle entro il 30 aprile 2016.¹²

La Commissione *ad hoc*, i cui lavori iniziarono il 27 ottobre 2015 e si conclusero il 12 luglio 2016, è partita dall'analisi di un apposito documento schematico,¹³ predisposto a partire dall'autunno 2014 alla luce della Legge sul governo allora vigente.¹⁴ Il testo per una parte conteneva la schematizzazione della situazione esistente, comprensiva, però, delle numerose modifiche intervenute negli anni di vigenza della legge medesima: in particolare erano state eliminate o smembrate alcune strutture interne alle 10 Direzioni, o riformati nel rango i 7 Uffici centrali, mentre altre entità erano state costituite;¹⁵ poi il documento presentava un "Progetto di ristrutturazione del Governatorato" designante una struttura composta da 11 Direzioni e un non precisato numero di Organismi ausiliari, basato su alcuni obiettivi o indicatori: economicità, funzionalità, coerenza, semplificazione e razionalizzazione.

Nell'approcciarsi al suindicato schema, la Commissione ha tenuto debitamente conto di alcuni dei criteri di riferimento lì contenuti, parimenti, però, già nel corso della sua prima seduta ha ritenuto di poterli trasformare in altrettante linee guida del suo *modus operandi* e in principi base della futura riforma. Alla *economicità*, *funzionalità*, *coerenza*, *semplificazione* e *razionalizzazione* sono stati aggiunti la *trasparenza* e la *flessibilità*. Da questo primo orientamento, la Commissione è passata a predisporre uno schema organico della struttura del Governatorato coordinandolo su un progetto di modifiche da apportare alla precedente Legge sul governo del 2002, assumendo come metodologia per tale elaborazione lo studio della struttura, l'analisi delle funzioni e della tecnica operativa attuata dalle singole Direzioni od Uffici. Un lavoro che si è svolto tanto con l'esame completo e – aspetto ancora più importante – la ricognizione dei molteplici Regolamenti interni, quanto, soprattutto, con l'audizione dei responsabili, Direttori e Capi Ufficio, che hanno potuto esporre le modalità di lavoro attuate ed evidenziare le criticità

¹² Cfr. Provvedimento del Cardinale Presidente N. 554072, del 16 ottobre 2015. La Commissione *ad hoc* è stata presieduta dal Segretario Generale del Governatorato e composta: dal Consigliere Generale e da un Consigliere dello Stato, da un Direttore e da un Delegato di due diverse Direzioni, e da un Funzionario del Governatorato.

¹³ Predisposto dal "Governatorato S.C.V., 24/02/2014" e di fatto precedente al processo di riforma avviato dal Santo Padre con il Consiglio di Cardinali nel luglio 2014.

¹⁴ Si tratta della Legge ccclxxxiv, del 16 luglio 2002.

¹⁵ Ad esempio l'*Ufficio Beni e Servizi* e l'*Ufficio Controllo*, definiti "Uffici atipici".

derivanti dalla normativa vigente e dalla conseguente prassi operativa, comprensiva di proposte per una riformulazione di regole e procedure.

L'esame condotto sulle diverse unità ha fatto emergere alcuni dati come fortemente problematici, gli stessi che hanno rappresentato altrettanti presupposti che sorreggono la nuova *Legge sul governo*: la mancanza di omogeneità nelle procedure attivate, la forte decentralizzazione con corrispondenti poteri impossibili da ricondurre a obiettivi unitari e precisi; la sovrapposizione delle funzioni di vigilanza e controllo; la carenza di precise responsabilità nei diversi livelli di azione da parte dei singoli Responsabili, come pure delle unità componenti il Governatorato. La Commissione ha poi potuto costatare un mancato equilibrio nel potere decisionale, circa le attività (dalle previsioni alle decisioni, agli impegni economici, alla sorveglianza e alla valutazione), di fatto fortemente decentrato verso le Direzioni e gli Uffici centrali, mentre l'accentramento delle responsabilità, quanto alle conseguenze prodotte dalle attività di Direzioni e Uffici, era sbilanciato verso gli Organi di governo. Un terzo elemento, inquadrato nell'obiettivo più generale della prudente razionalizzazione delle spese e dell'impegno finanziario imposti dalla contingenza e dallo spirito delle riforme avviate dall'attuale pontificato, è stato quello relativo agli aggiustamenti da introdurre progressivamente per un dimensionamento delle risorse umane alle concrete esigenze. E questo anche in ragione di un loro ampliamento o modifica *de facto*, e cioè senza corrispondenza tra l'organico tabellare previsto dai rispettivi Regolamenti (ove esistenti) di Direzioni o Uffici, e l'effettivo regime di impiego.

2. LE CONCLUSIONI DELLA COMMISSIONE AD HOC

Nei suoi lavori la Commissione ha analizzato la struttura del Governatorato seguendo, come parametri di riferimento e verificandone l'applicabilità, le linee guida della trasparenza, economicità, funzionalità, semplificazione, razionalizzazione, coerenza normativa e flessibilità dell'organizzazione amministrativa. Avendo come punto di riferimento gli "ambiti operativi", questo approccio ha permesso di delineare le strutture amministrative e quelle funzionali, nell'intento, anzitutto, di meglio definirne le rispettive attività: esemplificativo in questo senso il suggerimento di costituire in ogni Direzione un apposito "Ufficio di Direzione" non dotato di poteri propri, ma con compiti di assistenza e di coordinamento, proposta poi ripresa nella nuova *Legge sul governo*.¹⁶

Parallelamente alle proposte operative, la Commissione *ad hoc* proponeva alcune considerazioni di ordine giuridico rilevanti, altresì, per favorire che

¹⁶ Legge N. CCLXXIV, art. 16, *Le Segreterie di Direzione* La Segreteria di Direzione assiste il Direttore nell'organizzazione e nel coordinamento delle attività di ciascuna Direzione, ne attua gli indirizzi e cura il protocollo e l'archivio corrente".

l'indicazione del Santo Padre trovasse piena corrispondenza nella prospettiva di una nuova *Legge sul governo*. In particolare, le conclusioni della Commissione indicavano il rispetto dell'obiettivo di procedere ad una integrazione delle strutture, con un accorpamento di quelle esistenti o almeno con una fusione di funzioni, così da giungere ad una riduzione del numero degli organismi, al fine di ottenere un risparmio concreto.

Quanto all'obiettivo intorno al quale prevedere la revisione e la riforma della Legge, la Commissione ha sottoposto alla considerazione delle Autorità Superiori la necessità di una scelta tra *accentramento* e *decentralizzazione*. Non una novità, trattandosi dei due orientamenti che restano tradizionalmente connaturati all'esercizio della potestà di governo in un contesto gerarchicamente organizzato. Nel caso specifico, *decentrare* l'attività amministrativa significava conferire una autonomia decisionale alle Direzioni nella programmazione e nelle attività operative (per altro spesso costatata dalla Commissione nel lavoro di analisi dell'esistente, anche nel superamento dei limiti interni ed esterni propri dell'abuso del diritto); *accentrare* invece negli Organi di governo i poteri e le funzioni essenziali, equivaleva a lasciare alle Direzioni solo poteri residuali, rendendole meramente strutture di esecuzione. Nell'intento di ottemperare al suo mandato, la Commissione ha posto come proposta di elaborare la nuova normativa seguendo il criterio di un moderato decentramento accompagnato, però, da un'autonoma attività di *audit* interno direttamente referente degli Organi di governo. A questo si aggiungeva l'idea di prevedere criteri e regole per una programmazione strategica sia nella fase di predisposizione del bilancio che nella reportistica in modo che ogni unità operativa fosse consapevole di essere destinataria di un'attività di verifica e di possibile rielaborazione di ognuna delle sue modalità operative. Il tutto con l'obiettivo di una maggiore ed efficiente funzionalità.

La soluzione proposta era volta a favorire il necessario rafforzamento della funzione degli Organi di governo, alleggerita, però, dai molteplici adempimenti amministrativi formali legati ad una eccessiva verticalizzazione delle procedure, affidandoli in termini di responsabilità ai titolari di Direzioni od Uffici, chiamati a rispondere dei singoli atti e dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi assegnati. Un indirizzo che oggi può leggersi in alcuni passaggi della nuova Legge: nell'art. 2 quanto al Cardinale Presidente del Governatorato il quale, nell'esercitare i suoi poteri, «può avvalersi» di altri organi (Segretario Generale, Vice Segretario Generale, Consigliere Generale e Consiglieri dello Stato), nonché dei Direttori e i Responsabili dei diversi Organismi, diversamente dalla vecchia normativa dove procedeva avendoli «sentiti ordinariamente»; nell'art. 3 quanto al Segretario Generale che, oltre a sovrintendere all'amministrazione e a coordinare gli Organismi del Governatorato, ha il compito di vigilanza e controllo su di essi in modo che

le loro attività non solo «siano conformi alle norme» (potere già presente nella vecchia Legge) ma risultino «adeguate al perseguimento degli obiettivi assegnati». Tutto questo mediante la Segreteria Generale, quale realtà introdotta dalla nuova Legge;¹⁷ nell'art. 28 quanto alle attività negoziali, con l'imputabilità degli atti e contratti al Governatorato (e non più allo Stato), e per i quali i compiti delle Direzioni e degli altri Organismi sono limitati a predisporli «secondo le procedure previste, nei limiti di spesa stabiliti con Decreto del Presidente del Governatorato e nel rispetto delle previsioni di bilancio», escludendosi così la precedente competenza delle Direzioni,¹⁸ e l'impossibilità di queste ultime di «ricorrere autonomamente a contratti o atti negoziali, comunque denominati, di somministrazione di lavoro, senza specifica autorizzazione degli Organi di governo».¹⁹

Si tratta di considerazioni dalle quali è facile desumere che la Commissione ha costatato la complessità dell'azione di riforma, intravedendo non solo la necessità di dare coerenza normativa ad una rinnovata *Legge sul governo dello Stato* e di concorderla successivamente con disposizioni attuative di tipo regolamentare, ma anche di verificare meglio le interrelazioni normative con la *Legge Fondamentale dello Stato della Città del Vaticano*. E se per il primo profilo, la Commissione raccomandava al Presidente – perché se ne facesse tramite presso il Santo Padre – di procedere alla revisione della *Legge sul governo* e dei regolamenti operativi o quanto meno alla stesura di “linee guida” regolamentari, per la *Legge Fondamentale* lasciava intravedere un necessario adeguamento per un futuro non troppo lontano.

3. CRITERI E PRINCIPI PORTANTI DELLA LEGGE N. CCLXXIV

A cinque mesi dalla conclusione dei lavori della Commissione *ad hoc*, Papa Francesco con Chirografo del 22 febbraio 2017 delegava al Presidente della Pontificia Commissione per lo SCV «*la potestà e ogni necessaria facoltà per redigere una nuova Legge sul Governo dello Stato della Città del Vaticano ed i connessi Regolamenti occorrenti al funzionamento dell'apparato amministrativo dello Stato*». A motivo dell'atto di governo sono state poste due esigenze, coerenti con il precedente indirizzo manifestato nel 2013: «*l'urgente necessità di riorganizzare la struttura dello Stato e renderla rispondente alle odierne esigenze*»; «*rendere ancor più chiara la peculiare finalità istituzionale dello Stato della Città*

¹⁷ Inoltre, il medesimo articolo stabilisce che “sovrintende alla gestione del personale, ne predispone o adotta i relativi provvedimenti” e ne delinea la funzione durante la Sede Vacante stabilendo che “il Segretario Generale si occupa del governo ordinario dell'ufficio, e, attenendosi alle disposizioni vigenti per la Sede Vacante, ne cura gli affari correnti” (art. 3. 4).

¹⁸ La Legge del 2002 prevedeva: “I contratti e gli atti negoziali sono di competenza delle Direzioni e degli Organismi operativi” (art. 30. 2).

¹⁹ Divieto rispondente all'indirizzo di eliminare una prassi consolidata con diretti riverberi sull'impiego di risorse umane ed economiche.

del Vaticano, chiamato per sua natura a garantire alla Sede di Pietro l'assoluta e visibile indipendenza». Nel profilo operativo, il Santo Padre nel Chirografo disponeva l'istituzione di una Commissione a sostegno del mandato attribuito al Cardinale Presidente, che ha svolto il suo lavoro dal 21 marzo 2017 al 18 luglio 2018. Presentata la bozza al Santo Padre, la Commissione ha poi proseguito nel mandato ricevuto a partire dal mese di settembre 2018 e fino all'ottobre successivo, per introdurre le modifiche e le indicazioni pervenute o ritenute essenziali.

Un lavoro di elaborazione e redazione della nuova *Legge sul governo* che si è strutturato secondo due direttrici fondamentali: riportare l'assetto del Governatorato e delle sue risorse umane ed economiche alla natura e funzione che dello Stato sono proprie; operare in modo da dare attuazione ai principi di razionalizzazione, economicità, semplificazione e seguendo i criteri di funzionalità, trasparenza, coerenza normativa e flessibilità organizzativa.

Il primo profilo la *Legge* lo esprime all'art. 21 con l'idea della "comunità di lavoro" alla quale appartengono – non ne sono dipendenti! – coloro che «a qualsiasi titolo e con diverse funzioni e responsabilità, svolgono le loro attività per il Governatorato» e quindi «sono tenuti a cooperare con dedizione, professionalità e spirito di servizio». Un richiamo imperativo che trae fondamento dall'impostazione secondo la quale quanti lavorano non sono semplicemente dipendenti del Governatorato, ma «attuano una responsabilità ecclesiale in funzione delle esigenze della Chiesa universale, al cui servizio lo Stato della Città del Vaticano è costituito». Una lettura certamente non del tutto nuova, ma che, nel clima instauratosi con le riforme avviate da Papa Francesco, assume un significato molto più deciso e che, soprattutto, ben si collega a quanto individuato nella *Legge* quanto alle competenze, funzioni e poteri del Presidente e del Segretario Generale del Governatorato nell'ambito delle risorse umane, e al principio di responsabilità individuale a tutti i livelli di inquadramento del personale, ad iniziare da quelli più alti: «Il Direttore è personalmente responsabile delle attività della Direzione. Assicura il rispetto delle norme ed opera in attuazione delle disposizioni e secondo le direttive degli Organi di governo».²⁰ La nuova *Legge*, infatti, rivolge la massima attenzione al dimensionamento ed alle capacità del personale – volgendo particolare interesse alla complessità ed al livello delle funzioni richieste da ciascuna struttura ed a quelle dei Responsabili – con un attento e premuroso riguardo al personale dipendente, ma allo stesso richiede un servizio prestato con impegno e competenza unitamente all'esigenza di riqualificazione delle professionalità. Così si interpreta la previsione secondo cui: «Ogni Organismo opera secondo il principio

²⁰ Art. 24.2.

di buona amministrazione e criteri di efficienza, trasparenza, economicità e semplificazione».²¹

La seconda direttrice emerge in una lettura sistematica del *Titolo III*, agli articoli 7 e 8 in particolare, che vede *razionalizzazione, economicità e semplificazione* concretizzati nella riduzione degli organismi operativi: le Direzioni dalle nove precedenti passano a sette, mentre gli Uffici Centrali diventano due rispetto ai cinque preesistenti.²² In parallelo le attribuzioni e le competenze degli Organismi operativi riorganizzati sono state reimpostate nel *Titolo VII* secondo i principi di *funzionalità di efficienza*, per garantire risposte efficaci sia nell'attività ordinaria che in quella di risposta a situazioni di necessità o di urgenza. La *trasparenza*, poi, è perseguita, da una parte, con la previsione di maggiore e consapevole responsabilità dei dirigenti degli Organismi, chiamati al rispetto delle direttive degli Organi di governo e delle procedure operative quanto agli atti negoziali, ai contratti e ai procedimenti economico contabili;²³ dall'altro, con l'istituzione di una *Unità di Controllo ed Ispezione*, nell'ambito del Governatorato, una struttura realmente nuova, competente a verificare l'osservanza della normativa e delle procedure, oltre a valutare l'efficienza e l'efficacia delle attività degli Organismi stessi: «L'Unità di Controllo e Ispezione vigila sull'osservanza delle normative e delle procedure, ne verifica l'attuazione e valuta l'efficienza e l'efficacia delle attività degli Organismi. L'Unità di Controllo e Ispezione riferisce agli Organi di governo e formula opportune proposte».²⁴

Ad emergere è un quadro strutturato che attua in concreto la *flessibilità* organizzativa introducendo la possibilità di rispondere alle necessità operative del momento, anche se protratte, secondo il principio di attribuzione²⁵ senza dover modificare l'impianto amministrativo.²⁶ Si tratta di modifiche che restano in capo alle competenze del Supremo Legislatore per quanto riguarda «la costituzione, la variazione delle attribuzioni e la soppressione delle Direzioni e degli Uffici Centrali» e alla Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano, su proposta del Presidente, per «la costituzione, la modifica delle competenze e della denominazione degli uffici e servizi, nonché la loro soppressione o il loro trasferimento presso altre Direzio-

²¹ Art. 22.2.

²² Va tenuto conto della già avvenuta soppressione dell'Ufficio Pellegrini e Turisti, le cui competenze erano state accorpate alla Direzione dei Musei.

²³ Rispettivamente gli artt. 28 e 29.

²⁴ Art. 5.4.

²⁵ «Gli Organi di governo possono attribuire alla Segreteria Generale ulteriori compiti, anche per un tempo determinato» (art. 5.6).

²⁶ Così la possibilità del Presidente di «attribuire alle Direzioni, per un tempo determinato, competenze ulteriori per il perseguimento di specifici obiettivi; a tal fine può costituire unità operative inter-direzionali» (art. 7.5), o di costituire in ogni momento «organismi ausiliari» (art. 20.2).

ni». ²⁷ Un orientamento che evidenzia come la relazione tra gli Organi di governo e gli Organismi operativi nella nuova Legge sia ispirato a modalità orientate ad una maggiore efficienza mediante un moderato decentramento, favorito da elementi come il potenziamento della menzionata attività di *audit* interno, ²⁸ la programmazione strategica nella predisposizione del bilancio preventivo e consuntivo in cui sono coinvolti il Consiglio dei Direttori e la Direzione dell'Economia mediante il servizio della Ragioneria. ²⁹

Il rafforzamento della funzione degli Organi di governo è la risultante, dunque, di un alleggerimento da quegli adempimenti amministrativi che nelle funzioni esecutive sono in genere determinati dal criterio della "verticalizzazione". E questo sorretto da due ambiti in cui si esplicitano le previsioni normative della Legge: la maggiore responsabilizzazione dei titolari degli Organismi chiamati a rispondere dei singoli atti posti in essere, dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi assegnati, della sicurezza dei luoghi di lavoro e della protezione dei dati; ³⁰ la possibilità di ricorrere a istituti o strumenti quali la delega, l'attribuzione di competenze e l'avocazione, come pure mediante un controllo inter-organico. ³¹

4. LA STRUTTURA DEL GOVERNATORATO

Se, come si è visto, gli Organi di governo assumono una maggiore capacità di azione e controllo, esplicitata nelle funzioni di verifica e sorveglianza sui diversi Organismi operativi, la loro configurazione, esplicitata dagli artt. 2 al 5, resta quella tradizionalmente impostasi sin dalla Legge sul governo N. LI, del 24 giugno 1969, con la *Presidenza* e la *Segreteria Generale*. Per quest'ultima, la novità – che la prassi dovrà riscontrare – risiede in una più ampia articolazione delle attribuzioni rilevabili nella Legge Fondamentale, ³² con attività a supporto delle mansioni esecutive e di governo, di controllo e coordinamento degli Organismi e sui loro obiettivi, come pure sul personale, anche mediante una unità ispettiva di *audit*. Si tratta dell'*Unità di Controllo ed Ispezione*, che, insieme al *Protocollo Generale* e all'*Archivio Centrale*, e al *Coordinamento Eventi* opera nell'ambito della Segreteria Generale.

Dagli Organi di governo dipendono anche gli *Organismi ausiliari* previsti dall'art. 20: la *Commissione Disciplinare*, la *Commissione per il Personale*, il *Comitato per le questioni monetarie* (costituito in esecuzione degli obblighi derivanti dalla Convenzione Monetaria tra l'Unione Europea e lo Stato della Città del Vaticano, conclusa il 2009), la *Commissione per la selezione del*

²⁷ Art. 23.

²⁸ Cfr. gli artt. 5, 4; 18.2; e 28.3.

²⁹ Così gli artt. 6.1; 11.3; e 29.3 e 4.

³⁰ Emblematico è in tal senso l'art. 24 quanto ai Direttori.

³¹ Si vedano gli artt. 2.1; 7.5; 11.3; 20.2; 23; 25.1; 27; 29; 31.3.

³² Cfr. Legge Fondamentale, art. 9.b).

personale laico (istituita con Decreto del Presidente del Governatorato il 30 maggio 2017).³³

Inoltre, Presidenza e Segreteria Generale si avvalgono di due *Uffici Centrali*:³⁴ l'*Ufficio Giuridico*, che oltre ai compiti propri di Avvocatura dello Stato (consulenza ed assistenza giuridico-legale e rappresentanza processuale), con la nuova legge assume le funzioni dell'Anagrafe, dello Stato Civile e del Notariato, unitamente alle funzioni di depositario delle leggi dello Stato (Archivio delle Leggi dello Stato).³⁵ La novità dell'ultima Legge è l'attribuzione a tale Ufficio della tenuta dei Registri delle persone giuridiche vaticane (canoniche, civili, organizzazioni di volontariato ed enti senza scopo di lucro), del Registro Veicoli Vaticani (quanto alle funzioni amministrative ed assicurative), del Registro navale e dell'Albo Fornitori dello Stato della Città del Vaticano con connessa attività di verifica continuativa dei requisiti di iscrizione; e l'*Ufficio del Personale*, che nel rispetto della competenza del "*Presidente della Commissione [...] assistito dal Consiglio dei Direttori*",³⁶ controlla la corretta applicazione del Regolamento generale per il personale del Governatorato e delle norme in materia di rapporti di lavoro, verifica l'esigenza e l'appropriatezza del ricorso al lavoro esterno, vigila sulla regolarità dei rapporti di lavoro del personale dipendente delle ditte estere operanti nello Stato, promuove e programma la formazione del personale stesso, come pure presta la sua struttura di staff alla *Commissione per il Personale* e la *Commissione per la selezione del personale laico*.³⁷

Sulla base del combinato con l'art. 11.1. della Legge Fondamentale, l'art. 6 della nuova *Legge* annovera tra gli Organi di governo il *Consiglio dei Direttori* che, pur conservando la competenza consultiva e di cooperazione al Cardinale Presidente del Governatorato, andrà costituito esclusivamente dai Direttori assumendo il carattere di raccordo tra gli organismi e quindi di proposizione di indirizzi comuni.

Quanto alla strutturazione delle funzioni attribuite al Governatorato, la necessità di semplificare e rendere funzionale l'organizzazione amministrativa ha portato a ridurre le Direzioni a sette, ciascuna dotata di una propria Segreteria, che, secondo l'art. 16, ha compiti di ausilio e coordinamento a livello di staff. Le Direzioni pertanto sussistono ed operano in ragione degli ambiti operativi necessari alle finalità dello Stato e al suo funzionamento, aspetti considerati essenziali in ragione della peculiarità e unicità che assumono nel caso dello Stato della Città del Vaticano.

Ad operare sono dunque:

³³ Risulta quindi soppresso il *Comitato per la Sicurezza*.

³⁴ Cfr. Legge N. CCLXXIV, art. 8.

³⁵ Questo secondo quanto prevede l'art 2.3 della Legge sulle Fonti del Diritto.

³⁶ Legge Fondamentale, art. 11.

³⁷ Cfr. Legge N. CCLXXIV, art.18.

- la *Direzione delle Infrastrutture e Servizi*, prevista all'art. 9, la cui attività è ripartita nei due settori – tra di loro differenziati quanto a funzione e rango: quello delle *infrastrutture*, all'interno della quale sono collocati gli uffici di *Studio e Progettazione*, di *Edilizia*,³⁸ di *Laboratorio ed Impiantistica*, di *Approvvigionamento e Magazzino centrale*; e quello dei *servizi logistici ed ambientali*, nel quale sono collocati il servizio *Giardini e Ambiente* e la *Floreria*;
- la *Direzione delle Telecomunicazioni e dei Sistemi Informatici*, regolata dall'art. 10 che mantiene le funzioni legate alle infrastrutture telematiche, di connessione e di rete da considerarsi essenziali rispetto alla natura che dello Stato sono proprie in termini strategici e di sicurezza, oltre a rispondere alle disposizioni del Trattato Lateranense.³⁹ La Direzione è costituita dal servizio *Poste e Filatelia* (che riguarda l'attività di emissione filatelica), dai servizi di *Telefonia*, dal servizio *Provider Internet* e dal servizio *Sistemi Informativi*;
- la *Direzione dell'Economia* che l'art. 11 suddivide in due settori: quello *finanziario-contabile*, costituito dalla *Ragioneria dello Stato* (Bilancio e Contabilità, Gestione Patrimoniale e Finanziaria, Revisione Interna, Zecca dello Stato e coniazione) e quello delle *attività economiche*, competente per la *Gestione delle Attività Commerciali* (comprendente la commercializzazione del settore numismatico), del *Servizio Transito Merci* e dell'*Autoparco*;
- la *Direzione dei Servizi di Sicurezza e Protezione Civile* che in base all'art. 12 svolge attività di sicurezza, di ordine pubblico e di organizzazione di operazioni di protezione civile. Inoltre, è della Direzione il compito di fornire le attività richieste dalla Santa Sede, anche in relazione alla sicurezza del Sommo Pontefice, in collaborazione con la Guardia Svizzera Pontificia, oltre a curare «i collegamenti necessari per l'esercizio delle proprie funzioni con le omologhe strutture di altri Stati o di Organizzazioni internazionali di polizia». Nella Direzione operano il *Corpo della Gendarmeria Vaticana* con funzioni e servizi di polizia⁴⁰ e il *Corpo dei Vigili del Fuoco e protezione civile*;

³⁸ A sua volta ripartita in interna, e cioè operante all'interno del territorio dello Stato, ed esterna, con attività non meno complesse che si svolgono nelle zone e immobili extraterritoriali della Santa Sede, a conferma dell'applicazione extraterritoriale della Legge sul governo (cfr. nota 6 *supra*).

³⁹ Diverse, quindi per natura, funzione e obiettivo da quelle più direttamente legate alla gestione delle informazioni e al profilo mediatico attribuite al Dicastero per la Comunicazione.

⁴⁰ Compresa quella giudiziaria e penitenziaria, attività detentiva e carceraria, anche a norma della Convenzione contro la Tortura del 1984 alla quale la Santa Sede ha aderito “*per conto dello Stato della Città del Vaticano*”.

- la *Direzione di Sanità ed Igiene* che secondo l'art. 13 struttura la sua attività nei *Servizi Sanitari, Clinici e Diagnostici* e nel *Servizio di Sanità Pubblica*, con l'annesso *Servizio di Sicurezza e Salute dei Lavoratori*. In tale ambito direzionale opera anche la *Farmacia Vaticana* che, per la propria peculiarità storica e tradizionale della struttura, mantiene un livello ampio di autonomia tecnica ed amministrativa;
- la *Direzione dei Musei e dei Beni Culturali* che amministra i *Musei Vaticani* e che l'art. 14 suddivide in un *Settore Artistico-Scientifico* e *Settore Amministrativo Gestionale* si esplica altresì nella soprintendenza sul patrimonio artistico e culturale della Santa Sede e nella tutela dei beni culturali, conformemente alla normativa dello Stato. Unitamente cura l'attività museale presso il Palazzo Pontificio e le Ville di Castel Gandolfo, attraverso una stretta collaborazione con la Direzione delle Ville Pontificie;
- la *Direzione delle Ville Pontificie* a cui l'art. 15 conserva una separata unità organizzativa di gestione della zona extraterritoriale di Castel Gandolfo per il mantenimento del complesso immobiliare, dei giardini, e per la gestione della annessa azienda agricola con l'unità attività di produzione di alimenti e le problematiche relative alle attività commerciali legate al flusso dei visitatori.

È evidente che con la *Legge sul governo* si sia aperta una nuova fase per la vita del piccolo Stato, volta a dare continuità alla sua funzione e natura, ma alla luce delle esigenze proprie dei nostri tempi e, soprattutto, in rispondenza alla visione di un Pontificato che attraverso la *Legge* ha visto concludersi uno dei processi di riforma avviati ed attesi.