

Estratto

ARCHIVIO GIURIDICO

Filippo Serafini

dal 1868

Direttori

GIUSEPPE DALLA TORRE
Prof. Em. "Lumsa" di Roma

GERALDINA BONI
Ord. Università di Bologna

Comitato Direttivo

MARIO CARVALE
Prof. Em. Università
di Roma "La Sapienza"

FRANCESCO P. CASAVOLA
Pres. Em.
Corte Costituzionale

FRANCESCO D'AGOSTINO
Prof. Em. Università
di Roma "Tor Vergata"

GIUSEPPE DE VERGOTTINI
Prof. Em. Università
di Bologna

VITTORIO GASPARINI CASARI
Ord. Università di
Modena e Reggio Emilia

LUIGI LABRUNA
Prof. Em. Università
di Napoli "Federico II"

PASQUALE LILLO
Ord. Università della
"Tuscia" di Viterbo

GIOVANNI LUCHETTI
Ord. Università
di Bologna

FERRANDO MANTOVANI
Prof. Em. Università
di Firenze

PAOLO MENGOLZI
Prof. Em. Università
di Bologna

CARLOS PETIT CALVO
Cat. Universidad
de Huelva

ALBERTO ROMANO
Prof. Em. Università
di Roma "La Sapienza"

MASSIMO STIPO
Ord. Università
di Roma "La Sapienza"



STEM Mucchi Editore

ARCHIVIO GIURIDICO

Filippo Serafini

dal 1868

Direttori

GIUSEPPE DALLA TORRE
Prof. Em. "Lumsa" di Roma

GERALDINA BONI
Ord. Università di Bologna

Comitato Direttivo

MARIO CARAVALE
Prof. Em. Università
di Roma "La Sapienza"

FRANCESCO P. CASAVOLA
Pres. Em.
Corte Costituzionale

FRANCESCO D'AGOSTINO
Prof. Em. Università
di Roma "TorVergata"

GIUSEPPE DE VERGOTTINI
Prof. Em. Università
di Bologna

VITTORIO GASPARINI CASARI
Ord. Università di
Modena e Reggio Emilia

LUIGI LABRUNA
Prof. Em. Università
di Napoli "Federico II"

PASQUALE LILLO
Ord. Università della
"Tuscia" di Viterbo

GIOVANNI LUCHETTI
Ord. Università
di Bologna

FERRANDO MANTOVANI
Prof. Em. Università
di Firenze

PAOLO MENGOZZI
Prof. Em. Università
di Bologna

CARLOS PETIT CALVO
Cat. Universidad
de Huelva

ALBERTO ROMANO
Prof. Em. Università
di Roma "La Sapienza"

MASSIMO STIPO
Ord. Università
di Roma "La Sapienza"

Anno CLI - Fascicolo 3 2019



STEM Mucchi Editore

Amministrazione: STEM Mucchi Editore S.r.l.
Direzione, Redazione: Via della Traspontina, 21 - 00193 Roma
Autorizzazione: del Tribunale di Modena, n. 328 dell'11-05-1957
Direttore responsabile: Marco Mucchi

Periodico trimestrale, prezzi abbonamento

Formato cartaceo Italia.....	€ 114,00
Formato cartaceo estero	164,00
Formato digitale (con login).....	98,00
Formato digitale (con ip)	107,00
Formato cartaceo Italia + digitale (con login).....	136,00
Formato cartaceo estero + digitale (con login)	185,00
Formato cartaceo Italia + digitale (con ip)	145,00
Formato cartaceo estero + digitale (con ip).....	194,00
Fascicolo singolo cartaceo*	30,00
Fascicolo singolo digitale	25,00

Tutti i prezzi si intendono iva e costi di spedizione inclusi. *Escluse spese di spedizione.

L'abbonamento decorre dal 1° gennaio di ogni anno e dà diritto a tutti i numeri dell'annata, compresi quelli già pubblicati. Al fine di assicurare la continuità nell'invio dei fascicoli gli abbonamenti si intendono rinnovati per l'annata successiva se non annullati (tramite comunicazione scritta a info@mucchieditore.it) entro il 31 dicembre del corrente anno. I fascicoli non pervenuti all'abbonato devono essere reclamati entro 10 giorni dal ricevimento del fascicolo successivo. Decorso tale termine si spediscono, se disponibili, contro rimessa dell'importo (più spese di spedizione). Per ogni effetto l'abbonato elegge domicilio presso l'amministrazione della Rivista. Le annate arretrate sono in vendita al prezzo della quota di abbonamento dell'anno in corso. Si accordano speciali agevolazioni per l'acquisto di più annate arretrate, anche non consecutive, della Rivista.

Il cliente ha la facoltà di revocare gli ordini unicamente mediante l'invio di una lettera raccomandata con ricevuta di ritorno alla sede della Casa editrice, o scrivendo a info@pec.mucchieditore.it entro le successive 48 ore (identificazione del cliente e dell'ordine revocato). Nel caso in cui la merce sia già stata spedita il reso è a carico del cliente e il rimborso avverrà solo a merce ricevuta. Per gli abbonamenti eventuale revoca deve essere comunicata entro e non oltre il 7° giorno successivo alla data di sottoscrizione.

© Stem Mucchi Editore - Società Tipografica Editrice Modenese S.r.l.

La legge 22 aprile 1941 sulla protezione del diritto d'Autore, modificata dalla legge 18 agosto 2000, tutela la proprietà intellettuale e i diritti connessi al suo esercizio. Senza autorizzazione sono vietate la riproduzione e l'archiviazione, anche parziali, e per uso didattico, con qualsiasi mezzo, del contenuto di quest'opera nella forma editoriale con la quale essa è pubblicata. Fotocopie, per uso personale del lettore, possono essere effettuate, nel limite del 15% di ciascun fascicolo del periodico, dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633. Le riproduzioni per uso differente da quello personale potranno avvenire solo a seguito di specifica autorizzazione rilasciata dall'editore o dagli aventi diritto.

Stem Mucchi Editore - Via Emilia est, 1741 - 41122 Modena - Tel. 059.37.40.94
info@mucchieditore.it info@pec.mucchieditore.it
www.mucchieditore.it
facebook.com/mucchieditore
twitter.com/mucchieditore
instagram.com/mucchi_editore

Tipografia e impaginazione Mucchi Editore (MO), stampa Legodigit (TN).
Finito di stampare nel mese di settembre del 2019.

Direttori

Giuseppe Dalla Torre – Prof. Em. “Lumsa” di Roma

Geraldina Boni – Ord. Università di Bologna

Comitato Direttivo

Mario Caravale – Prof. Em. Università di Roma “La Sapienza”; Francesco P. Casavola – Pres. Em. Corte Costituzionale; Francesco D’Agostino – Prof. Em. Università di Roma “Tor Vergata”; Giuseppe De Vergottini – Prof. Em. Università di Bologna; Vittorio Gasparini Casari – Ord. Università di Modena e Reggio Emilia; Luigi Labruna – Prof. Em. Università di Napoli “Federico II”; Pasquale Lillo – Ord. Università della “Tuscia” di Viterbo; Giovanni Luchetti – Ord. Università di Bologna; Ferrando Mantovani – Prof. Em. Università di Firenze; Paolo Mengozzi – Prof. Em. Università di Bologna; Carlos Petit Calvo – Cat. Universidad de Huelva; Alberto Romano – Prof. Em. Università di Roma “La Sapienza”; Massimo Stipo – Ord. Università di Roma “La Sapienza”

Comitato Scientifico

Enrico Al Mureden – Università di Bologna

Salvatore Amato – Università di Catania

Maria Pia Baccari – “Lumsa” di Roma

Christian Baldus – Università di Heidelberg

Michele Belletti – Università di Bologna

Michele Caianiello – Università di Bologna

Marco Cavina – Università di Bologna

Olivier Echappé – Université de Lyon 3

Luciano Eusebi – Università Cattolica del S. Cuore

Libero Gerosa – Facoltà di Teologia di Lugano

Herbert Kronke – Università di Heidelberg

Francesco Morandi – Università di Sassari

Andrés Ollero – Università “Rey Juan Carlos” di Madrid

Paolo Papanti Pelletier – Università di Roma “Tor Vergata”

Otto Pfersmann – Université Paris 1 Panthéon - Sorbonne

Angelo Rinella – “Lumsa” di Roma

Giuseppe Rivetti - Università di Macerata

Gianni Santucci - Università di Trento

Nicoletta Sarti – Università di Bologna

Carmelo Elio Tavilla - Università di Modena e Reggio Emilia

Redazione

Dott.ssa Daniela Bianchini Jesurum - Avvocato del Foro di Roma

Dott.ssa Maria Teresa Capozza - “Lumsa” di Roma

Dott. Matteo Carnì - “Lumsa” di Roma

Dott. Manuel Ganarin - Università di Bologna

Prof.ssa Alessia Legnani Annichini - Università di Bologna

Dott. Alessandro Perego - Università di Padova

Norme e criteri redazionali

- L'Autore di un'opera o di un articolo citato in nota va riportato con l'iniziale del nome precedente il cognome in maiuscoletto (es.: A. GELLIO); l'iniziale del nome e il cognome di più Autori di un'opera o di un articolo vanno separati da una virgola (es.: A. GELLIO, M. BIANCHI).
- Il titolo di un'opera o di un articolo va riportato in corsivo; la particella "in" che precede il titolo di un'opera collettanea, di un dizionario, di una rivista, anch'esso in corsivo, va invece riportata in tondo (es.: A. GELLIO, *La simulazione nel matrimonio*, in *Rivista giuridica*, ...). L'abbreviazione del titolo di una rivista è facoltativa, purché sempre coerente all'interno del testo. Il titolo di un contributo o di un'opera va citato per esteso la prima volta; per le successive citazioni l'abbreviazione è facoltativa, purché sempre coerente all'interno del testo.
- L'indicazione del luogo e dell'anno di pubblicazione vanno in tondo, separati da una virgola (es. Modena, 2004).
- L'indicazione del numero e delle parti di una rivista vanno inserite in tondo dopo l'anno di edizione. È obbligatoria se ogni numero o parte ha una numerazione di pagina autonoma (es.: *Foro it.*, 2011, I, c. 2962 ss.); se invece i numeri o le parti di una rivista seguono una stessa numerazione progressiva l'indicazione del numero o della parte in tondo dopo l'anno di edizione è facoltativa (es.: *Archivio giuridico*, 2012, 2, p. 58 ss.).
- L'indicazione del numero della o delle pagine/colonne citate nella nota deve essere preceduta da "p." (pagina) o "pp." (pagine) oppure da "c." (colonna) o "cc." (colonne); mentre, se le pagine proseguono oltre quella citata, si fa seguire "ss." (es.: A. GELLIO, *La simulazione nel matrimonio*, in *Rivista giuridica*, 2011, I, p. 81 ss.).
- Le abbreviazioni "cit." e "loc. cit.", indicative di opere già citate, vanno in tondo dopo il titolo o una parte del titolo in corsivo; mentre va in corsivo l'abbreviazione "*op. cit.*", indicativa di un titolo di volume o di un articolo già citato (così come la particella "*ivi*"); "*op. cit.*" si può usare se di un Autore è citata una sola opera.

- Il numero di edizione dell'opera va indicato in apice dopo l'anno di pubblicazione (es. 2010⁴).
- L'Editore non va citato per le opere italiane; può essere citato per quelle antiche o straniere.
- Uso delle virgolette: per riportare in tondo brani di autori o il testo di disposizioni normative: «.....» (caporali); per riportare citazioni interne ad altre citazioni: “.....” (doppi apici); l'uso degli apici singoli ‘.....’ è possibile soltanto per evidenziare con enfasi concetti o espressioni particolari.
- Le parole straniere vanno in corsivo, eccetto quelle entrate nel linguaggio corrente. Le citazioni tra virgolette a caporale in lingua straniera vanno in tondo.
- Capoversi a rientrare all'inizio di ogni nuovo paragrafo.
- L'indicazione dell'abbreviazione “vol.” (seguito da numero romano) e del vocabolo “tomo” (seguito da numero arabo) sono facoltative, purché sempre coerenti all'interno del testo (es. T. TIZIS, voce *Potestà dei genitori*, in *Dizionario giuridico*, vol. XIV, Roma, 2000, p. 113 ss.).
- L'abbreviazione di nota va in tondo: “n.” o “nt.”.
- Per opere di più autori: titolo dell'opera in corsivo seguito, dopo la virgola, dal nome o dai nomi dei curatori in maiuscolo separati da una virgola, laddove vi siano (es.: *Le società*, a cura di T. TIZIS, A. GELLIO, Roma, 2011).

Alessio Sarais

NUOVA LEGGE SUL GOVERNO DELLO STATO DELLA CITTÀ DEL VATICANO: PRIME OSSERVAZIONI*

SOMMARIO: 1. Genesi della nuova legge sul governo dello SCV e sua collocazione nell'ambito del sistema giuridico vaticano – 2. Principi ispiratori e sguardo d'insieme – 3. Cenni sulle competenze delle singole Direzioni – 4. La 'comunità di lavoro' di quanti operano presso il Governatorato – 5. Qualche considerazione finale.

1. *Genesi della nuova legge sul governo dello SCV e sua collocazione nell'ambito del sistema giuridico vaticano*

Con *motu proprio* di Papa Francesco *Fin dall'inizio* è stata emanata la nuova legge vaticana 25 novembre 2018, n. CCLXXIV, rubricata *Legge sul governo dello Stato della Città del Vaticano*¹. Viene data così una nuova regolamentazione dell'assetto organizzativo del potere esecutivo dello Stato più piccolo del mondo², di cui il Romano Pontefice è il sovrano,

* Contributo sottoposto a valutazione.

¹ FRANCESCO, *Legge sul governo dello Stato della Città del Vaticano*, 25 novembre 2018, n. CCLXXIV, approvata dal Santo Padre con *motu proprio Fin dall'inizio*, di pari data, in *Bollettino della Sala stampa della Santa Sede* [B0908], 6 dicembre 2018, e su *L'Osservatore Romano*, 7 dicembre 2018, pp. 4-5. In questo lavoro, ove non diversamente indicato nel testo, i richiami normativi sono da intendersi relativi a questa legge. Di qui in avanti lo Stato della Città del Vaticano sarà indicato con la sigla SCV.

² Il territorio dello SCV è di appena 44 ettari. Pio XI, il giorno stesso della firma dei Patti del Laterano, ebbe a dire che il nuovo SCV rappresentava «quel tanto di corpo che bastava per tenersi unita l'anima» (*Discorso ai parroci e ai quaresimalisti di Roma*, 11 febbraio 1929, in *AAS*, 21 [1929], pp. 103-110). Allo stesso modo qualche giorno dopo, lo stesso Papa affermò che «una qualche sovranità territoriale era condizione universalmente riconosciuta indispensabile ad ogni vera sovranità giurisdizionale» e che «il Vaticano era il meno possibile di territorio, ossia appena quel tanto che basti come supporto della sovranità stessa, senza del quale questa non potrebbe sussistere» (*Di-*

sorto – come noto – nel 1929 a seguito della stipula del Trattato del Laterano con l'Italia³ per «assicurare alla Santa Sede in modo stabile una condizione di fatto e di diritto la quale le garantisca l'assoluta indipendenza per l'adempimento della sua alta missione nel mondo» e quindi «per garantirle una sovranità indiscutibile pur nel campo internazionale»⁴.

La nuova disciplina sostituisce la precedente legge sul governo dello SCV, 16 luglio 2002, n. CCCLXXXIV⁵, emanata da Giovanni Paolo II, che ha cessato di avere effetto dal 7 giugno 2019 con l'entrata in vigore della legge n. CCLXXIV del 2018⁶. A sua volta, la normativa del 2002 aveva sostituito la precedente approvata da Paolo VI con la legge 24 giugno 1969, n. LI⁷.

scorso ai professori e agli allievi dell'Università del Sacro Cuore, 14 febbraio 1929, in *AAS*, 21 [1929], pp. 110-114).

³ Trattato lateranense fra la Santa Sede e l'Italia, 11 febbraio 1929, in *AAS*, 21 (1929), pp. 209-274.

⁴ *Ibidem*, Premesse. Lo SCV nasce quindi espressamente con funzione ancillare rispetto alle esigenze della Sede apostolica, alla quale viene per questo riconosciuta «la piena proprietà e l'esclusiva ed assoluta potestà e giurisdizione sovrana» sulla Città del Vaticano. Parimenti, con la stipula del Trattato le due Parti contraenti riconoscono «la convenienza di eliminare ogni ragione di dissidio fra loro esistenti», addivenendo alla «conciliazione» che consente di ritenere «composta in modo definitivo ed irrevocabile la *questione romana*, sorta nel 1870 con l'annessione di Roma al Regno d'Italia sotto la dinastia di Casa Savoia».

⁵ GIOVANNI PAOLO II, *Legge sul governo dello Stato della Città del Vaticano*, 16 luglio 2002, n. CCCLXXXIV, in *AAS Suppl.*, 73 (2002), pp. 33-49.

⁶ L'art. 34, legge 25 novembre 2018, n. CCLXXIV, prevede la sostituzione «per quanto ancora vigente e in ogni sua parte» della precedente legge. Per quanto riguarda invece i precedenti regolamenti emanati sotto la vigenza della legge del 2002, ai sensi dell'art. 35, comma 1, della nuova legge, restano in vigore fino a loro eventuale revisione, se non in contrasto con essa.

⁷ PAOLO VI, *Legge sul governo dello Stato della Città del Vaticano*, 24 giugno 1969, n. LI, in *AAS Suppl.*, 40 (1969), pp. 29-32. In precedenza, già la legge fondamentale n. I/1929 aveva originariamente previsto la figura del Governatore dello Stato, a cui veniva ordinariamente delegato dal Pontefice l'esercizio del potere esecutivo (art. 6). Anche la legge 7 giugno 1929, n. V, sull'ordinamento amministrativo, prendeva in considerazione la figura e le attribuzioni del Governatore e l'organizzazione del Governatorato (artt. 5-14). Poco tempo dopo venne emanata anche la legge 1° dicembre 1932, n. XXXII, sull'ordinamento del Governatorato. L'unico Governatore dello Stato, dal 1929 al 1952, fu il marchese Camillo Serafini, alla cui morte la carica rimase vacante finché non venne poi formalmente soppressa, ma solo parecchi anni dopo. Con

In termini generali, si può rilevare come negli ultimi anni l'ordinamento giuridico dello SCV abbia conosciuto un notevole incremento della produzione normativa, anche con una serie di interventi di aggiornamento e sostituzione di leggi precedenti. Ciò tuttavia, specie per quanto riguarda le leggi di sistema, è stato determinato in gran parte dalla necessità di adeguamento delle sei leggi vaticane del 7 giugno 1929, emanate al momento della nascita dello Stato e del suo stesso ordinamento giuridico⁸, ad un contesto ormai completamente diverso rispetto ad allora⁹.

Tale processo di riforma ha così coinvolto innanzi tutto la legge 7 giugno 1929, n. I, sostituita dalla nuova legge fondamentale 26 novembre 2000¹⁰, che per certi versi rappresen-

la legge n. LI/1969 di Paolo VI, ad una speciale Commissione cardinalizia per lo Stato, di nomina pontificia, istituita fin dal 1939, veniva affidato indistintamente l'esercizio del potere legislativo e di quello esecutivo, anche se di norma quest'ultimo era esercitato da un Delegato speciale, nominato dal Pontefice, su cui veniva a confluire «ogni attribuzione che le leggi e i regolamenti assegnino alla competenza del Governatore dello Stato» (art. 2).

⁸ Pio XI, nella sua qualità di capo dello Stato, il 7 giugno 1929 emanò le prime sei leggi che diedero vita all'embrionale ordinamento giuridico dello SCV, efficacemente definite l'«ossatura fondamentale della legislazione vaticana» da P.A. BONNET, *Le fonti normative e la funzione legislativa nello Stato della Città del Vaticano*, in *Archivio giuridico "Filippo Serafini"*, 239 (2009), p. 464. Sul sistema giuridico vaticano rimangono fondamentali F. CAMMEO, *Ordinamento giuridico dello SCV*, Firenze, 1932; W. SCHULZ, *Leggi e disposizioni usuali dello Stato della Città del Vaticano*, I-II voll., Roma, 1981-1982; G. CORBELLINI, *Leggi e disposizioni dello Stato della Città del Vaticano*, III vol., Roma, 2007; J.I. ARRIETA, *Codice di norme vaticane*, Venezia, 2006; più di recente, W. HILGEMAN, *Ordinamento giuridico dello Stato della Città del Vaticano: origine ed evoluzione*, Roma, 2012.

⁹ Sulla perdurante attualità dello SCV a novant'anni dalla sua costituzione, cfr. G. BERTELLO, intervento al Convegno "Santa Sede e Stato Città del Vaticano nel nuovo contesto internazionale", Università LUMSA, Roma, 7 febbraio 2019. Il Cardinale, attuale Presidente del Governatorato, ha affermato che lo SCV «non è uno scudo, né una protezione o, come si legge spesso, una struttura arida e di gestione mancante di efficacia e trasparenza, ma una realtà funzionale al ministero petrino».

¹⁰ GIOVANNI PAOLO II, *Legge fondamentale dello Stato della Città del Vaticano*, 26 novembre 2000, in *AAS Suppl.*, 71 (2000), pp. 75-83. In argomento, J.I. ARRIETA, *Nota sulla nuova legge fondamentale dello Stato della Città del Vaticano*, in *Ius Ecclesiae*, 13 (2001), pp. 250-257; C. CARDIA, *La nuova legge fonda-*

ta la costituzione dello SCV, in quanto ne delinea l'articolazione istituzionale e l'esercizio delle potestà sovrane. È venuta poi la volta della legge 1° ottobre 2007, n. LXXI¹¹, sul sistema delle fonti del diritto vaticano, che ha sostituito la legge n. II/1929. Con la nuova legge 22 febbraio 2011, n. CXXXI¹², è stata quindi riformata la materia della cittadinanza, della residenza e dell'accesso nello SCV, abrogandosi la precedente analoga legge n. III/1929.

Numerosi recenti interventi normativi hanno poi riguardato la materia economica e finanziaria¹³, a seguito dell'introduzione dell'euro quale moneta avente corso legale nella Città del Vaticano e dei conseguenti corrispettivi oneri, peraltro non indifferenti, richiesti dall'Unione europea¹⁴ (di cui lo SCV

mentale dello Stato della Città del Vaticano. Il rapporto tra potestà legislativa e potestà esecutiva, ibidem, pp. 311-346; e soprattutto, per gli aspetti di maggior interesse in ordine alla tematica affrontata in questo scritto, G. CORBELLINI, *La legge fondamentale e la struttura del Governatorato, ibidem*, pp. 369-390.

¹¹ BENEDETTO XVI, *Legge sulle fonti del diritto*, 1° ottobre 2007, n. LXXI, in *AAS Suppl.*, 79 (2008), pp. 65-70.

¹² BENEDETTO XVI, *Legge sulla cittadinanza, la residenza e l'accesso*, 22 febbraio 2011, in *AAS Suppl.*, 82 (2011), pp. 1-7.

¹³ In questo senso va menzionata la legge 30 dicembre 2010, n. CXXVII, sulla prevenzione ed il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, emanata da Benedetto XVI, poi modificata ed integrata dalla legge 24 aprile 2012, n. CLXVI, e da ultimo, sotto il Pontificato di Francesco, dalla legge 8 ottobre 2013, n. XVIII, in tema di trasparenza, vigilanza ed informazione finanziaria, e dalla legge 19 giugno 2018, n. CCXLVII. Nella stessa linea si inseriscono le misure che introducono la responsabilità delle persone giuridiche (legge 11 luglio 2013, n. VIII) e apportano alcune modifiche al codice penale ed al codice di procedura penale (legge 11 luglio 2013, n. IX), al fine di una più efficace repressione delle condotte criminose e di una maggiore cooperazione internazionale, specie in materia economica e finanziaria. In argomento G. DALLA TORRE, *La nuova normativa vaticana sulle attività illegali in campo finanziario e monetario*, in *Ius Ecclesiae*, 23 (2011), pp. 109-116; C.M. FABRIS, *La riforma vaticana delle norme sulla prevenzione ed il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo*, in *Ephemerides iuris canonici*, 52 (2012), pp. 385-401; G. BONI, *Recenti evoluzioni nell'ordinamento giuridico vaticano: in particolare i rapporti con l'ordinamento canonico*, intervento al Convegno "Santa Sede e SCV nel nuovo contesto internazionale", Università LUMSA, Roma, 7 febbraio 2019.

¹⁴ C'è chi ha anche paventato in questo processo un affievolimento della sovranità statale nei confronti di altri organismi sovranazionali: così F. VEC-

nemmeno fa parte), fra i quali la previsione nell'ordinamento interno di adeguate misure di prevenzione e contrasto dei crimini finanziari, esigenza questa ancor più rafforzata a seguito della volontaria adesione della Santa Sede – e per essa dello SCV – al sistema di valutazione internazionale Moneyval¹⁵.

La nuova legge sul governo dello SCV 25 novembre 2018, n. CCLXXIV, non si inserisce tuttavia nell'ambito dei filoni di riforma sopra riferiti, dal momento che per un verso non si occupa di materie economiche e finanziarie, e per altro verso l'adeguamento del sistema degli organi di governo alla nuova legge fondamentale del 2000 già si era avuto con l'emanazione della precedente legge n. CCCLXXXIV/2002, sulla stessa materia.

Ma tant'è, si è comunque sentita da parte del Pontefice, e peraltro «fin dall'inizio del [suo] ministero nella sede di Pietro» la «necessità di una riorganizzazione complessiva del Governatorato dello SCV» e questo «al fine di renderlo sempre più idoneo alle esigenze attuali»¹⁶.

Nel *motu proprio* emanato dal Papa contestualmente alla legge stessa, come pure in una specifica Nota esplicativa della Presidenza del Governatorato del 4 dicembre 2018¹⁷, si

CHI, *L'affievolimento di sovranità dello Stato della Città del Vaticano per assorbimento nell'area monetaria dell'euro*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 113 (2002), pp. 1034-1084.

¹⁵ MONEYVAL è il principale organo di monitoraggio riconosciuto a livello internazionale in materia di prevenzione e contrasto al riciclaggio e al finanziamento al terrorismo. L'organismo nasce nel 1997 nell'ambito del Consiglio d'Europa, per fornire una valutazione indipendente alle giurisdizioni che vi si sottopongono in relazione al rispetto e all'applicazione di una serie di rigorosi standard in campo di attività finanziarie. La Santa Sede, anche in nome e per conto dello SCV, ha chiesto di essere sottoposta alle procedure di valutazione di Moneyval, anche per avere un riscontro dei significativi passi avanti fatti negli ultimi anni per quanto riguarda il contrasto della criminalità finanziaria e la collaborazione internazionale per la prevenzione e repressione di essa. Ne fa parte dal 6 aprile 2011 a seguito della Risoluzione del Comitato dei ministri CM/Res (2011) 5.

¹⁶ FRANCESCO, *Motu proprio Fin dall'inizio*, cit.

¹⁷ PRESIDENZA DEL GOVERNATORATO DELLO STATO DELLA CITTÀ DEL VATICANO, *Nota esplicativa sulla nuova legge sul governo dello SCV*, 4 dicembre 2018, in *Bollettino della Sala stampa della Santa Sede* [B0908], 6 dicembre 2018. La

dà espressamente conto dell'*iter* che ha condotto alla nuova normativa. Dapprima, con uno specifico provvedimento del 18 agosto 2014 il Papa ha conferito al Cardinale Presidente del Governatorato «la potestà di poter intervenire normativamente nell'ambito della [sua] riorganizzazione»¹⁸. All'uopo era stato quindi costituito in data 16 ottobre 2015 dal Cardinale Presidente un Gruppo consultivo, con l'obiettivo di fornire pareri e proposte attraverso «l'elaborazione di uno schema organico generale della struttura del Governatorato e di un progetto di modifica della legge sul governo».

Il Pontefice poi, con successivo chirografo del 22 febbraio 2017, ha delegato allo stesso Cardinale Presidente «la potestà e le facoltà necessarie a stendere una nuova legge sul governo dello Stato», istituendo perciò «una apposita Commissione di lavoro che lo coadiuvasse»¹⁹.

La Commissione ha quindi svolto i suoi lavori, tra marzo 2017 e luglio 2018, riesaminando le osservazioni e gli spunti di approfondimento già sviluppati dal Gruppo consultivo, fino alla elaborazione di un testo organico e definito. Il Papa quindi, «approntata la redazione finale della normativa in parola» ed «avutane una ponderata considerazione dell'insieme», ha promulgato con *motu proprio* la nuova legge sul governo dello SCV, che – come già sopra ricordato – reca la data del 25 novembre 2018. Il testo normativo è stato quindi pubblicato su *L'Osservatore Romano* del 7 dicembre 2018²⁰, ed è entrato in

nota è stata diramata dalla Sala stampa contestualmente alla nuova legge, a corredo della stessa.

¹⁸ FRANCESCO, *Motu proprio Fin dall'inizio*, cit.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ In questo senso, ancora con il *motu proprio Fin dall'inizio*, Francesco stabilisce «che la nuova legge sul governo dello Stato della Città del Vaticano, sia promulgata mediante pubblicazione sul quotidiano *L'Osservatore Romano* del giorno 7 dicembre 2018 ed entri in vigore, abrogando la precedente normativa, in data 7 giugno 2019». Tuttavia nella chiusa della legge, lo stesso Francesco comanda «che il testo corrispondente» oltre che «pubblicato dapprima nel quotidiano *L'Osservatore Romano*» lo sia anche «nel Supplemento degli *Acta Apostolicae Sedis*». Secondo l'art. 2, comma 3, della legge sulle fonti, le leggi vaticane devono essere ordinariamente «pubblicate nello speciale

vigore dal 7 giugno 2019, con la contestuale abrogazione della precedente disciplina della materia²¹.

Per la riforma del governo dello SCV si è quindi proceduto con una legge, approvata direttamente dal Papa. Nel sistema ordinamentale vaticano l'esercizio della potestà legislativa compete ordinariamente ad una specifica Commissione cardinalizia²², ma sono sempre fatti salvi i casi in cui il Pontefice, a cui spetta la pienezza dei poteri nell'ordinamento vaticano²³, intenda riservare a se stesso o eventualmente ad altra istanza l'emaneazione di atti legislativi²⁴.

Non mancano peraltro diversi esempi di leggi vaticane emanate direttamente dal Pontefice²⁵. Anche la normativa sul governo dello SCV ha dunque avuto questa sorte, tenuto conto

Supplemento degli *Acta Apostolicae Sedis*, eccetto che in casi particolari sia prescritta nella legge medesima una diversa forma di pubblicazione».

²¹ Cfr. artt. 34-35, legge 28 novembre 2018, n. CCLXXIV.

²² Cfr. art. 3, comma 1, legge fondamentale 26 novembre 2000.

²³ Cfr. art. 1, comma 1, legge fondamentale 26 novembre 2000. La pienezza dei poteri in capo al Romano Pontefice fa sì che si possa inquadrare la forma di governo dello SCV quale monarchia assoluta (peraltro elettiva), anche se in un senso molto particolare: il sovrano infatti, sebbene concentri in sé i tre tradizionali poteri dello Stato, non è affatto *legibus solutus*, essendo invece direttamente sottoposto allo *ius divinum* ed alla custodia del *depositum fidei*. «Il Papa non è un sovrano assoluto, il cui pensare e volere sono legge. Al contrario: il ministero del Papa è garanzia dell'obbedienza verso Cristo e verso la Sua Parola. Egli non deve proclamare le proprie idee, bensì vincolare costantemente se stesso e la Chiesa all'obbedienza verso la Parola di Dio, di fronte a tutti i tentativi di adattamento e di annacquare, come di fronte ad ogni opportunismo»: così BENEDETTO XVI, *Omelia nella Messa di insediamento alla Cattedra episcopale romana*, Roma, 7 maggio 2005. Certo in termini pratici si porrebbe il problema di come rilevare eventuali trasgressioni, stante la regola del can. 1404 del *Codex Iuris Canonici* (CIC) per cui «Prima Sedes a nemine iudicatur».

²⁴ Anche la legge sulle fonti del diritto, nel prevedere appunto le fonti del diritto del sistema giuridico vaticano, fa riferimento alle «leggi promulgate per lo SCV dalla Pontificia commissione», ma prima ancora a quelle promulgate «dal Sommo Pontefice [...] o da altre autorità alle quali egli abbia conferito l'esercizio del potere legislativo» (art. 1, comma 2, legge 1° ottobre 2008, n. LXXI).

²⁵ Si possono peraltro ricordare in proposito diversi esempi di leggi vaticane emanate direttamente dal Papa, a partire dalle prime sei leggi del 7 giugno 1929, in cui non poteva essere diversamente visto che con esse nasceva il sistema giuridico dello SCV, fino, in tempi più recenti, alla nuova legge fondamentale 26 novembre 2000, alla nuova legge sulle fonti del diritto 1° otto-

sia del fatto che anche in passato per la promulgazione delle precedenti leggi sul governo era stata esercitata la diretta potestà pontificia²⁶, sia pure della particolare importanza della materia oggetto di regolamentazione, che attiene all'esercizio di funzioni di sovranità proprie dello Stato. Inoltre va rilevato che è pure prevista una espressa riserva di norma pontificia per quanto riguarda la disciplina delle Direzioni e degli Uffici centrali del Governatorato, residuando una competenza della Commissione cardinalizia solo per quanto riguarda gli Uffici e i Servizio di rango inferiore²⁷.

2. *Principi ispiratori e sguardo d'insieme*

La nuova legge sul governo dello SCV si compone di 35 articoli, organizzati in IX titoli, presentando una struttura assai simile, anche nei contenuti, rispetto ai 36 articoli e ai VI titoli della legge n. CCCLXXXIV/2002. Decisamente più essenziale era invece l'originaria disciplina della legge n. LI/1969, che constava di soli 6 articoli.

La normativa in esame ha ad oggetto il concreto esercizio della potestà amministrativa nello SCV da parte del Governatorato e delle strutture in cui esso si articola, in particolare attraverso le Direzioni e gli Uffici centrali.

L'ambito fisico di applicazione della normativa, per il principio di territorialità della legge, coincide con i confini dello SCV, e si estende, avuta presente la loro specifica condizione giuridica, anche nelle aree di cui agli artt. 15 e 16 del Trattato lateranense²⁸.

bre 2008, n. LXXI, ad alla nuova legge sulla cittadinanza 22 febbraio 2011, n. CXXXI, che hanno sostituito rispettivamente le leggi n. I, II e III del 1929.

²⁶ Come già rilevato, la legge 16 luglio 2002, n. CCCLXXXIV, è stata emanata da Giovanni Paolo II e la legge 24 giugno 1969, n. LI, da Paolo VI.

²⁷ Cfr. art. 10, legge 16 luglio 2002, n. CCCLXXXIV, oggi ripetuto in forma sostanzialmente identica nell'art. 23, legge 25 novembre 2018, n. CCLXXIV: la riserva di legge pontificia per quanto riguarda la disciplina delle Direzioni si desume dalla formula «*competete al Sommo Pontefice*».

²⁸ Ai sensi dell'art. 3 del Trattato lateranense, i confini dello SCV sono definiti in un apposito documento allegato e coincidono sostanzialmente con le

Rispetto alla legge del 2002, restano sostanzialmente invariate le funzioni e i compiti del Governatorato, quale struttura di governo dello SCV (Titolo I), al cui vertice è posto il Cardinale Presidente della Pontificia commissione per lo SCV.

Il Governatorato (art. 1), identificato come «complesso degli organi di governo e degli organismi che concorrono all'esercizio del potere esecutivo dello Stato della Città del Vaticano», è infatti chiamato ad esercitare «le funzioni ad esso proprie, attribuite per garantire alla Santa Sede l'assoluta e visibile indipendenza, anche nel campo internazionale, nell'esercizio della missione universale e pastorale del Sommo Pontefice»²⁹.

Il Cardinale Presidente della Commissione per lo SCV è Presidente del Governatorato (art. 2): esercita il potere esecutivo, rappresenta lo Stato³⁰ e ne assicura il governo, impartisce le direttive necessarie per la sua organizzazione generale e definisce gli indirizzi dell'amministrazione. Quale organo esecutivo, può emanare decreti provvisori aventi forza di legge e ordinanze³¹.

Nell'esercizio delle sue funzioni, il Presidente è coadiuvato dal Segretario generale (art. 3) e dal Vice Segretario generale (art. 4)³². Il Segretario Generale, in particolare, sovrintende all'amministrazione e alla gestione del personale e coor-

mura della 'città leonina'. Le ulteriori aree menzionate, sebbene definite impropriamente 'zone extraterritoriali' sono porzioni di territorio italiano che godono delle immunità riconosciute dal diritto internazionale alle sedi diplomatiche (art. 15) o di una speciale disciplina prevista dallo stesso Trattato (art. 16): anche nei confronti di esse vengono esercitate le funzioni amministrative da parte degli uffici del Governatorato. In argomento G. DALLA TORRE, *L'«extraterritorialità» nel Trattato del Laterano*, Torino, 2016.

²⁹ Quanto alla garanzia di indipendenza nei confronti della Santa Sede, sostanzialmente negli stessi termini si esprime il Trattato lateranense relativamente alla funzione dello SCV nel suo complesso.

³⁰ Cfr. art. 5, comma 1, e 8, comma 1, legge fondamentale 26 novembre 2000.

³¹ Cfr. art. 7, legge fondamentale 26 novembre 2000.

³² Le figure del Segretario e Vice Segretario generale sono prese in considerazione anche dalla legge fondamentale (artt. 9-10). Nello specifico, secondo la citata legge, il Segretario generale coadiuva il Presidente, sovrintende all'attività amministrativa del Governatorato e coordina le funzioni delle varie Direzioni.

dina gli organismi del Governatorato; in caso di Sede vacante si occupa del governo ordinario dell'Ufficio e ne cura gli affari correnti³³; da lui dipende la Segreteria generale (art. 5) che oggi, a seguito della riforma, oltre al Protocollo generale e all'Archivio centrale, comprende una specifica Unità di controllo e ispezione ed un Ufficio coordinamento eventi.

Nell'esercizio dei propri compiti istituzionali, l'organo di governo può avvalersi, con funzioni consultive, dei Consiglieri dello Stato, dei Direttori e dei Responsabili dei vari organismi.

Le Direzioni e gli Uffici centrali rappresentano gli organismi operativi del Governatorato (Titolo III). Le Direzioni (art. 7) esercitano le proprie funzioni nell'ambito delle rispettive competenze secondo le direttive degli organi di governo, con cui collaborano per lo svolgimento delle attività istituzionali dello Stato³⁴. La nuova legge prevede oggi sette Direzioni: 1) Infrastrutture e servizi; 2) Telecomunicazioni e sistemi informatici; 3) Economia; 4) Servizi di sicurezza e protezione civile; 5) Sanità e igiene; 6) Musei e beni culturali; 7) Ville pontificie. Ad esse si aggiunge la Specola vaticana, quale autonomo organismo scientifico (Titolo V, art. 19).

Gli Uffici centrali (art. 8), organi di diretta collaborazione degli organi di governo nell'ambito di particolari funzioni, sono invece due: l'Ufficio giuridico e l'Ufficio del personale.

L'Ufficio giuridico (art. 17), quale Avvocatura dello Stato, cura l'assistenza legale del Governatorato ed esercita la rappresentanza ed il patrocinio in giudizio dello Stato; cura inoltre gli adempimenti in materia di stato civile, anagrafe e notariato; con la legge di riforma, confluiscono su questo Ufficio

³³ Come noto, in caso di Sede vacante, la regola è quella del *nihil innovetur* (can. 436 CIC) e cessano dall'esercizio del loro ufficio il Segretario di Stato, i Prefetti delle Congregazioni, i Presidenti e i membri di tutti i Dicasteri della Curia romana; cessa anche dalla funzione il Cardinale Presidente del Governatorato. La disciplina giuridica della Sede vacante è contenuta in GIOVANNI PAOLO II, *Cost. Ap. Universi dominici gregis*, 22 febbraio 1996, in AAS, 88 (1996), pp. 305-343, come modificata da BENEDETTO XVI con due *motu proprio* dell'11 giugno 2007 e del 22 febbraio 2013.

³⁴ La vecchia legge n. CCCLXXXIV/2002 in maniera più puntuale definiva le Direzioni «centri tecnico-amministrativi per la realizzazione delle attività istituzionali dello Stato» (art. 5, comma 2).

anche le funzioni relative alla tenuta dei registri delle persone giuridiche vaticane (canoniche, civili, organizzazioni di volontariato ed enti senza scopo di lucro), del registro veicoli vaticani (per funzioni amministrative ed assicurative), del registro navale³⁵ e quelle relative all'albo fornitori dello SCV, con la connessa attività di vigilanza sul rispetto dei requisiti previsti in capo ai fornitori stessi. È inoltre l'Ufficio depositario delle leggi dello Stato, a norma della legge sulle fonti del diritto³⁶.

L'Ufficio del personale (art. 18) coadiuva gli organi di governo nella gestione del personale del Governatorato; cura l'archivio e l'anagrafe del personale, aggiorna i fascicoli individuali, elabora gli stipendi, i contributi assistenziali e previdenziali; controlla la corretta applicazione 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.

A seguito della nuova legge, l'Ufficio supporta funzionalmente la Commissione per il personale e la Commissione per la selezione del personale laico, organismo di nuova istituzio-

³⁵ Sebbene lo SCV non abbia confini marittimi, dispone di un proprio registro navale, secondo quanto previsto in PONTIFICIA COMMISSIONE PER LO STATO DELLA CITTÀ DEL VATICANO, *Decreto sulla navigazione marittima sotto bandiera dello Stato della Città del Vaticano*, 15 settembre 1951, n. LXXVII, in *AAS Suppl.*, 23 (1951), pp. 69-74. Proprio questa normativa prevede il registro navale, come pure stabilisce che le navi battenti bandiera vaticana sono considerate, in alto mare, come territorio dello Stato. Dal punto di vista giuridico dunque sono presenti nell'ordinamento tutti gli adempimenti necessari a mettere lo Stato in grado di varare una sua ipotetica flotta, o comunque di consentire la navigazione a navi battenti bandiera vaticana. Non risulta che, nei tempi moderni, una nave vaticana, o comunque battente bandiera vaticana, abbia mai solcato i mari. Si ha notizia tuttavia che siano state avanzate diverse richieste di poter utilizzare la bandiera vaticana per missioni in mare. In argomento, M. PONZI, *Dalla barca di Pietro alla flotta vaticana*, in *L'Osservatore Romano*, 11 luglio 2010, p. 8.

³⁶ Secondo l'art. 2, comma 3, della legge 1° ottobre 2008, n. LXXI, gli originali dei testi delle leggi vaticane sono depositati presso il Governatorato, che svolge anche le funzioni di Archivio delle leggi dello Stato.

ne, a seguito del decreto del Presidente del Governatorato del 30 maggio 2017.

Tali Commissioni rientrano tra gli organismi ausiliari degli organi di governo (art. 20), insieme alla Commissione disciplinare, già prevista dalla legge n. CCCLXXXIV/2002, ed al Comitato per le questioni monetarie, costituito in ottemperanza alla Convenzione monetaria tra l'Unione Europea e lo SCV³⁷. Rispetto alla precedente legge sul governo, risulta soppresso dall'elenco degli organismi ausiliari il Comitato per la sicurezza³⁸.

3. *Cenni sulle competenze delle singole Direzioni*

Di seguito si dà un rapido cenno alle competenze attribuite alle sette Direzioni, così come delineate dalla nuova legge sul governo dello SCV. La Nota esplicativa della legge delinea in proposito sette 'ambiti operativi' entro i quali colloca le attività di queste strutture, nel tentativo di inquadrare organicamente le diverse competenze operative³⁹:

1) *Direzione delle infrastrutture e servizi* (art. 9). Suddivisa nei due settori delle infrastrutture e dei servizi logistici ed ambientali, essa cura in particolare il catasto, la progettazione e l'esecuzione dei lavori, la manutenzione degli immobili di competenza del Governatorato, la progettazione, l'esecuzione e la manutenzione degli impianti tecnici, idraulici ed elettrici, la vigilanza tecnica sull'attività edilizia e la tutela dell'ambiente e dell'ecologia⁴⁰ nello Stato, la manutenzione dei giar-

³⁷ Convenzione Monetaria tra l'Unione Europea e lo SCV (2010/C 28/05), 17 dicembre 2009.

³⁸ Previsto dall'art. 28 della legge n. CCCLXXXIV/2002, il Comitato per la sicurezza svolgeva funzioni di coordinamento, di studio e di indirizzo in materia di sicurezza.

³⁹ La Nota individua i seguenti ambiti operativi: a) Ambito delle infrastrutture e servizi generali; b) Ambito delle telecomunicazioni; c) Ambito finanziario-contabile ed economico; d) Ambito dei servizi di sicurezza e protezione civile; e) Ambito sanitario; f) Ambito culturale artistico monumentale; g) Ambito della gestione delle ville pontificie.

⁴⁰ Cfr. art. 8, comma 2, lett. f), in cui peraltro appare impropria la formula testuale usata dal legislatore relativa alla «tutela [...] dell'ecologia».

dini, delle strade e delle fontane. In queste competenze, succede in parte alla Direzione dei servizi generali ed alla Direzione dei servizi tecnici⁴¹, previste dalla precedente legge n. CCCLXXXIV/2002.

2) *Direzione delle telecomunicazioni e dei sistemi informatici* (art. 10). Eredita le competenze della Direzione delle telecomunicazioni di cui alla disciplina previgente⁴², integrandone le funzioni con quelle relative alla gestione delle nuove tecnologie informatiche. Si occupa quindi di poste vaticane e filatelia, telefonia, internet e sistemi informatici. Predispone e gestisce le infrastrutture di connettività e di rete ed eroga i relativi servizi non solo per lo SCV, ma per tutte le istituzioni della Santa Sede. La Direzione in particolare si occupa della progettazione e realizzazione delle reti informatiche e dei relativi programmi, assicurando la manutenzione ed il funzionamento e garantendo la sicurezza delle comunicazioni e dei dati.

3) *Direzione dell'economia* (art. 11). Un primo settore finanziario-contabile, in cui è inserita la Ragioneria dello Stato, tiene la contabilità generale dello Stato e verifica la contabilità analitica dei singoli organismi, cura la gestione del patrimonio, la tesoreria e l'attività finanziaria; la Ragioneria comprende a sua volta le aree di gestione del patrimonio, contabilità e bilancio, revisione interna e la Zecca dello Stato. Un secondo settore delle attività economiche comprende poi la gestione delle attività commerciali, la commercializzazione filatelica e numismatica, i servizi doganali e transito delle merci e l'autoparco.

Questa Direzione, come delineata dalla legge n. CCLXXIV/2018, accorpa le competenze delle precedenti Direzioni della Ragioneria dello Stato e dei Servizi economici⁴³.

⁴¹ Cfr. art. 12 (*Direzione dei servizi generali*) e art. 16 (*Direzione dei servizi tecnici*), legge 16 luglio 2002, n. CCCLXXXIV.

⁴² Cfr. art. 17 (*Direzione delle telecomunicazioni*), legge 16 luglio 2002, n. CCCLXXXIV.

⁴³ Cfr. art. 11 (*Direzione della Ragioneria dello Stato*) e art. 18 (*Direzione dei servizi economici*), legge 16 luglio 2002, n. CCCLXXXIV.

4) *Direzione dei servizi di sicurezza e protezione civile* (art. 12). Conserva la stessa denominazione e struttura che aveva sotto la previgente legge sul governo⁴⁴, con una definizione più precisa dei suoi compiti istituzionali. Comprende al suo interno il Corpo della Gendarmeria vaticana ed il Corpo dei Vigili del fuoco ed ha come funzioni proprie per un verso la cura della sicurezza e dell'ordine pubblico e per altro l'organizzazione ed il coordinamento della protezione civile.

La Gendarmeria svolge le funzioni e i servizi di polizia, tutela l'ordine pubblico, garantisce la sicurezza dei luoghi e delle persone e la prevenzione e repressione dei reati. In relazione alla sicurezza della persona del Sommo Pontefice, svolge le attività richieste dalla Santa Sede, in collaborazione con la Guardia svizzera⁴⁵. A seguito dell'intensificarsi degli scambi e rapporti di collaborazione tra la Gendarmeria e le omologhe strutture di altri Stati, è previsto che questa Dire-

⁴⁴ Cfr. art. 13 (*Direzione dei servizi di sicurezza e protezione civile*), legge 16 luglio 2002, n. CCCLXXXIV.

⁴⁵ Il Corpo della Gendarmeria dello SCV è l'erede della Gendarmeria pontificia, che operò fino al 1970 quando venne sciolta da Paolo VI (legge 15 dicembre 1970, n. LXVII) e conflui in un nuovo Ufficio centrale di vigilanza. La legge 25 marzo 1991, n. CLXVIII, mutò nuovamente la denominazione dell'Ufficio in «Corpo di vigilanza dello Stato della Città del Vaticano». Da ultimo con la legge 2 gennaio 2002, n. CCCLXXIV, ha assunto l'attuale denominazione di «Corpo della Gendarmeria dello Stato della Città del Vaticano», a cui spettano principalmente i servizi di polizia all'interno dello SCV. La Guardia svizzera pontificia è invece un corpo armato al servizio del Papa, creato il 22 gennaio 1506, che si occupa in particolare della sicurezza della persona del Pontefice. Mentre la Gendarmeria è un Corpo inserito all'interno di una Direzione del Governatorato dello SCV, la Guardia svizzera non è invece un organismo vaticano. Sui generali criteri di diversa individuazione degli organismi della Curia e dello Stato, cfr. S. CARMIGNANI CARIDI, *Curia Romana e Stato della Città del Vaticano. Criteri di individuazione dei rispettivi enti*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 99 (1988), pp. 139-164. Nella nuova legge sul governo è stato opportunamente eliminato il riferimento allo «stretto collegamento» della Gendarmeria con la Guardia svizzera nella cura della sicurezza e dell'ordine pubblico dello SCV. Ai sensi dell'art. 14 della legge fondamentale è comunque ancora previsto che il Cardinale Presidente, oltre ad avvalersi del Corpo di vigilanza (come si chiamava la Gendarmeria fino al 2002), «ai fini della sicurezza e della polizia» possa richiedere l'assistenza della Guardia svizzera.

zione curi in questo senso gli opportuni collegamenti⁴⁶. Nello svolgimento delle funzioni di polizia giudiziaria – e la nuova legge menziona anche quelle di polizia penitenziaria – la Gendarmeria dipende dall'autorità giudiziaria dello Stato, secondo le norme dell'ordinamento giudiziario. Da segnalare che con la riforma è venuta meno la corrispondenza automatica nella stessa persona delle funzioni di capo della Direzione e comandante della Gendarmeria.

Il Corpo dei Vigili del fuoco dello SCV⁴⁷, che pure fa capo alla Direzione, assicura il pronto intervento e la prevenzione a tutela della incolumità delle persone, dei luoghi e dei beni. Al Corpo è affidata l'organizzazione ed il coordinamento delle attività di volontariato e di protezione civile.

5) *Direzione di sanità ed igiene* (art. 13). Mantiene la medesima denominazione e le medesime funzioni previste in passato⁴⁸, essendo tenuta a provvedere alla cura della salute della persona e alla tutela della sanità e dell'igiene pubblica, comprese la sicurezza e la salute dei lavoratori nei luoghi di lavoro⁴⁹.

⁴⁶ La collaborazione e gli interscambi della Gendarmeria con polizie e istituzioni estere si sono resi ancora più frequenti nel campo del contrasto alla criminalità finanziaria. Se ne dà atto anche nei documenti internazionali come ad esempio in CONCIL OF EUROPE - COMMITTEE OF EXPERTS ON THE EVALUATION OF ANTI-MONEY LAUNDERING MEASURES AND THE FINANCING OF TERRORISM, *Holy See. Progress report* (2017) 25, 6 dicembre 2017, p. 26: «In light of the heightened risks of terrorism in Europe, including against HS/VCS targets, the Corps of the Gendarmerie has also intensified its counter terrorism efforts by enhancing its cooperation with the security and information agencies of more than 40 States including, inter alia, France, Germany, Italy, the United Arab Emirates, the United Kingdom and the United States».

⁴⁷ Il Corpo dei Vigili del fuoco dello SCV è un organismo istituzionale dell'ordinamento civile dello Stato, istituito nel 1941 da Pio XII. I compiti del Corpo sono la salvaguardia delle persone, degli animali e dei beni sia attraverso la prevenzione che attraverso il soccorso tecnico urgente nei casi di emergenza, con operazioni antincendio, di primo soccorso, protezione civile e di difesa. Con la legge 16 luglio 2002, n. CCCLXXXIV, il Corpo, prima sotto la Direzione dei servizi tecnici del Governatorato, confluisce in quella dei Servizi di sicurezza e protezione civile.

⁴⁸ Cfr. art. 14 (*Direzione di sanità ed igiene*), legge 16 luglio 2002, n. CCCLXXXIV.

⁴⁹ Il Servizio di sicurezza e salute dei lavoratori, istituito nel 2008, veniva considerato alla stregua di un Ufficio centrale. Oggi la sua collocazione all'in-

Nello stesso ambito sanitario opera pure la Farmacia vaticana che, anche per la sua peculiarità e tradizione storica, mantiene «autonomia tecnica ed amministrativa».

6) *Direzione dei musei e dei beni culturali* (art.14). Amministra i musei vaticani, con le medesime funzioni in passato svolte dalla Direzione dei musei⁵⁰, ed acquisisce in più le competenze relative alle attività museali svolte presso il palazzo pontificio e le ville di Castel Gandolfo, di recente aperte al pubblico⁵¹. L'attività della Direzione, che si suddivide in un settore artistico-scientifico ed un settore amministrativo-gestionale, si esplica nella soprintendenza sul patrimonio artistico e culturale della Santa Sede e nella tutela dei beni culturali, «conformemente alla normativa dello Stato».

A questo proposito è opportuno ricordare che, per obbligo internazionale che discende direttamente dal Trattato lateranense, «i tesori d'arte e di scienza» presenti nella Città del Vaticano devono essere «fruibili dai visitatori e dagli studiosi», pur rimanendo in capo alla Santa Sede «piena libertà di regolare l'accesso del pubblico»⁵². Lo SCV ha inoltre una specifica legislazione (legge 25 luglio 2001, n. CCCLV) in materia di beni culturali⁵³.

terno della Direzione di sanità e igiene solleva qualche perplessità, in quanto potrebbe non garantire la necessaria indipendenza e autonomia negli accertamenti e controlli svolti dal Servizio anche nei confronti delle strutture della stessa Direzione a cui appartiene.

⁵⁰ Cfr. art. 15 (*Direzione dei musei*), legge 16 luglio 2002, n. CCCLXXXIV: la Direzione dei musei a sua volta ereditava le funzioni prima affidate alla Direzione dei monumenti, musei e gallerie pontificie.

⁵¹ Dal 2015, il palazzo di Castel Gandolfo, residenza estiva dei Papi fin dai tempi di Urbano VIII, ma mai utilizzato da Francesco, è aperto al pubblico come museo (P. PARISSET, *Il palazzo papale di Castel Gandolfo diventa un museo*, in *Il Tempo*, 22 ottobre 2016).

⁵² Cfr. art. 18 Trattato lateranense e art. 1, comma 4, legge 1° ottobre 2008, n. LXXI: quest'ultima disposizione riconosce la vigenza delle norme di derivazione internazionale all'interno dell'ordinamento giuridico vaticano.

⁵³ L'art. 14 della nuova legge sul governo del 2018, con un rimando più congruo rispetto all'analoga disciplina del 2002, non fa riferimento specifico alla legge sui beni culturali attualmente vigente – che potrebbe nel tempo cambiare – ma più genericamente alla «normativa dello Stato» in materia.

7) *Direzione delle ville pontificie* (art. 15). Già prevista anche nella legge del 2002⁵⁴, essa conserva una separata unità organizzativa di gestione della ‘zona extraterritoriale’ di Castel Gandolfo⁵⁵ per il mantenimento del complesso immobiliare, dei giardini, e per la gestione della annessa azienda agricola. La norma, onde evitare sovrapposizioni, chiarisce opportunamente che l’attività museale nelle ville pontificie è comunque riservata alla competenza della Direzione dei musei e dei beni culturali.

Le legge quindi, dopo aver previsto le competenze relative alle singole Direzioni⁵⁶, prende in considerazione le rispettive figure di vertice⁵⁷. A capo di ogni Direzione è preposto un dirigente con qualifica di Direttore (art. 24), nominato direttamente dal Papa, per un tempo determinato. Egli 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: in un’ottica di maggiore responsabilizzazione, questa formula è più ampia rispetto a quella della legge del 2002, ove era invece previsto solo che, per le attività di loro competenza, i Direttori rispondessero al Presidente.

Per il perseguimento di una maggiore efficienza nell’ambito di una attenta gestione amministrativa, la nuova legge

⁵⁴ Cfr. art. 19 (*Direzione delle ville pontificie*), legge 16 luglio 2002, n. CC-CLXXXIV.

⁵⁵ Cfr. art. 14, comma 1, Trattato lateranense.

⁵⁶ Le Direzioni sono strutture amministrative del Governatorato che operano nell’ambito delle competenze ad esse attribuite dalla legge, in ossequio al principio di legalità e della specifica riserva di legge (peraltro pontificia) di cui all’art. 23.

⁵⁷ Nell’articolato della legge n. CCCLXXXIV/2002 sono prese in considerazione prima le attribuzioni generali di tutte le strutture di Direzione (art. 5), poi le rispettive figure di vertice (Direttori e Consiglio dei Direttori, artt. 6-7), poi vengono le competenze delle singole Direzioni (artt. 11-19). La nuova legge n. CCLXXIV/2018 ha seguito un ordine parzialmente diverso: si parte con un articolo sulle competenze generali della struttura di Direzione (art. 7), per passare poi alla rassegna delle attribuzioni delle singole Direzioni (art. 9-15), cui segue – in termini non immediatamente consecutivi – un articolo sulle funzioni dei Direttori (art. 24), inserito nel capo II del Titolo VII dedicato specificamente al personale degli organismi del Governatorato.

dispone che ogni Direttore, oltre a curare l'organizzazione e l'impiego del personale e l'utilizzo dei beni e delle risorse della Direzione, è tenuto altresì a curare l'attuazione dei programmi e il raggiungimento degli obiettivi assegnati; egli è inoltre responsabile per la sicurezza dei luoghi di lavoro e la protezione dei dati, in cooperazione con gli organismi competenti.

Con la nuova legge emerge con maggiore enfasi la funzione del Vice Direttore, a cui è dedicato uno specifico articolo⁵⁸ (art. 25). Tale figura peraltro, prevista in precedenza solo in termini facoltativi⁵⁹, assume oggi una propria autonomia e una fisionomia più definita: è nominato dal Presidente per un tempo determinato e lo coadiuva nello svolgimento delle sue funzioni; a lui inoltre può essere affidata la titolarità o il coordinamento di specifici settori della Direzione.

Perseguendo un obiettivo di potenziamento e valorizzazione delle funzioni di supporto e di *staff*, la nuova legge – diversamente dal passato – prende in considerazione anche le Segreterie di Direzione (art. 16), chiamate ad assistere il Direttore nell'organizzazione e nel coordinamento delle attività di ciascuna struttura, e ad attuarne gli indirizzi, oltre a curare il protocollo e l'archivio corrente.

I responsabili delle Direzioni fanno parte del Consiglio dei Direttori⁶⁰ (art. 6), organo consultivo del Governatorato, che può essere convocato dal Cardinale Presidente in composizione plenaria o ristretta, ogni volta che egli lo ritenga opportuno; nel suo ambito, secondo le diverse circostanze, il Presidente può invitare a partecipare alle singole riunioni anche altre persone o esperti esterni.

⁵⁸ La figura del Vice Direttore era prevista in realtà anche nella legge n. CCCLXXXIX/2002, ma nello stesso articolo (art. 6) dedicato alle funzioni del Direttore.

⁵⁹ Art. 6, comma 5, legge 16 luglio 2002, n. CCCLXXXIX: «Ai Direttori possono essere affiancati Vice Direttori».

⁶⁰ Nel nuovo ordine dell'articolato seguito dalla legge di riforma, la norma sul Consiglio dei Direttori (art. 6) si colloca prima e ben lontana da quella (art. 24) sui Direttori. Diversamente, nella legge n. CCCLXXXIX/2002, in maniera forse più coerente, la previsione sui Direttori (art. 6) veniva immediatamente prima di quella del Consiglio (art. 7) di cui i Direttori stessi fanno parte.

4. *La 'comunità di lavoro' di quanti operano presso il Governatorato*

Per lo svolgimento delle proprie attività e per l'efficace perseguimento delle finalità assegnate, ciascun organismo del Governatorato è dotato di propria organizzazione e di proprio personale. Il personale è assegnato sulla base di specifiche tabelle organiche approvate dal Presidente⁶¹.

Quanto alla disciplina ed allo stato giuridico del personale, si deve fare riferimento al regolamento generale per il personale del Governatorato dello SCV⁶², promulgato nella versione attualmente vigente nel novembre 2010 dalla Pontificia commissione cardinalizia per lo SCV. Il regolamento contiene infatti le norme circa il rapporto di lavoro del personale dipendente, sotto l'aspetto organizzativo, disciplinare ed economico. Lo stesso regolamento si applica, per quanto compatibile, anche al personale con responsabilità dirigenziale o equiparata, salvo quanto diversamente disposto nella normativa specifica sui dirigenti⁶³: per questo ultimo aspetto, il riferimento da tenere presente è l'apposito regolamento per il personale dirigente laico, approvato nel 2012, che si applica espressamente, oltre che ai dipendenti della Santa Sede, anche a quelli del Governatorato dello SCV⁶⁴.

⁶¹ In relazione all'art. 22, la Nota esplicativa chiarisce come la nuova legge sul governo ponga «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»; al contempo da parte del personale «ci si attende un servizio prestato con impegno e competenza, unitamente all'esigenza di riqualificazione delle professionalità».

⁶² PONTIFICIA COMMISSIONE PER LO STATO DELLA CITTÀ DEL VATICANO, *Decreto con il quale è promulgato il regolamento generale per il personale del Governatorato dello Stato della Città del Vaticano*, 21 novembre 2010, n. CXXVI. Sostituisce il precedente regolamento, promulgato con il decreto della Pontificia Commissione per lo SCV, 3 maggio 1995, n. CCCXXI, che è stato così abrogato.

⁶³ Art. 1, § 1 Regolamento generale per il personale del Governatorato.

⁶⁴ Art. 1, comma 1, Regolamento per il personale dirigente laico della Santa Sede e dello SCV, approvato in forma specifica da Benedetto XVI in data 22 ottobre 2012.

In ambito di personale, è opportuno ricordare che tra gli organismi ausiliari del Governatorato (Titolo VI) operano una specifica Commissione per il personale ed una Commissione disciplinare, organi già previsti dalla legge sul governo del 2002, cui si aggiunge nella nuova disciplina del 2018 la Commissione per la selezione del personale laico⁶⁵.

Nel complesso, si rileva come la nuova legge sul governo dello SCV ponga particolare attenzione nei confronti di quanti svolgono la propria attività nell'ambito del Governatorato e delle sue articolazioni. Il Titolo VII, rubricato *'Funzionamento degli organismi e personale'*, si apre non a caso con l'art. 21⁶⁶ che si occupa della «comunità di lavoro», formata da «quanti, a qualsiasi titolo e con diverse funzioni e responsabilità, svolgono le loro attività per il Governatorato». La definizione, come si vede, è molto ampia e ricomprende veramente tutti coloro che, pur avendo diversi gradi di responsabilità e di inquadramento professionale, sono inseriti nelle attività del Governatorato e delle strutture in cui si articola. Tutti costoro sono dunque considerati come una «comunità» e, proprio in ragione del comune impegno presso gli Uffici in cui operano, «sono tenuti a cooperare con dedizione, professionalità e spirito di servizio»⁶⁷.

Il testo di legge arriva ad affermare che la compartecipazione nel lavoro rappresenta per quanti vi concorrono una vera «responsabilità ecclesiale in funzione delle esigenze della

⁶⁵ L'art. 20, comma 1, lett. b), c) e d), legge n. CCLXXIV/2018, si limita oggi ad elencare tali organismi consultivi. Diversamente, nella precedente legge n. CCCLXXXIV/2002 si specificavano sinteticamente anche le competenze di tali organismi: la Commissione per il personale «svolge la funzione consultiva in materia di personale dipendente»; la Commissione disciplinare è «competente per l'esame e la decisione delle questioni in materia disciplinare nei confronti del personale dipendente», art. 28, lett. b) e c).

⁶⁶ L'articolo sulla «comunità di lavoro» non ha una corrispondenza diretta nella passata legge n. CCCLXXXIV/2002.

⁶⁷ Anche nella Nota esplicativa alla legge viene posta particolare forza nel sottolineare che «la centralità del contributo lavorativo di ognuno che, a qualsiasi titolo e con diverse funzioni e responsabilità, svolge la propria attività per il Governatorato, forma l'elemento costitutivo della comunità di lavoro».

Chiesa universale, al cui servizio lo SCV è costituito»⁶⁸. In tale prospettiva, il lavoro è concepito come missione a servizio allo Stato e quindi alla Chiesa universale, a motivo del peculiare ruolo servente e ancillare delle strutture dello SCV rispetto alle esigenze della Sede apostolica, al fine di garantirle l'esercizio della sua missione nel mondo⁶⁹.

In questo senso, anche nel regolamento generale per il personale del Governatorato si legge che «il rapporto di lavoro dei dipendenti del Governatorato si caratterizza come particolare *servizio ecclesiale* e speciale collaborazione alla missione del Sommo Pontefice». Pertanto «a questa peculiare natura si ispirano anche gli aspetti giuridici e amministrativi dello stesso rapporto di lavoro», che devono essere sempre correttamente inquadrati all'interno di queste coordinate⁷⁰.

Particolarmente opportuno dunque è che la nuova legge abbia recepito in un apposito articolo questi concetti, che peraltro si attagliano più in generale anche a tutti coloro che

⁶⁸ In questo senso anche BENEDETTO XVI, *Discorso ai membri dell'Ufficio del lavoro della Sede apostolica*, 19 dicembre 2008, in *Bollettino ULSA*, 16 (2008), pp. 11-12, che si riferiva a coloro che prestano servizio per la Santa Sede, ma il discorso riguarda allo stesso modo anche i lavoratori dello SCV: «la comunità di lavoro costituita da quanti operano nei vari uffici ed organismi forma una singolare *famiglia*, i cui membri sono uniti, oltre che da vincoli funzionali, da una stessa missione, che è quella di aiutare il Successore di Pietro nel suo ministero al servizio della Chiesa universale. L'attività professionale che essi svolgono costituisce pertanto una *vocazione* da coltivare con cura e spirito evangelico, vedendo in essa una concreta via alla santità».

⁶⁹ In ultima analisi la riforma delle strutture del Governatorato, come di quelle della Curia romana, hanno un senso nella misura in cui rendono le strutture stesse maggiormente funzionali alla missione della Chiesa e quindi all'annuncio del Vangelo di Gesù Cristo. Così in proposito in FRANCESCO, *Esortazione apostolica Evangelii gaudium*, 24 novembre 2013: «la Chiesa peregrinante verso la meta è chiamata [...] ad una continua riforma, di cui essa, in quanto istituzione umana e terrena, ha sempre bisogno. [...]. Le buone strutture servono quando c'è una vita che le anima, le sostiene e le giudica. Senza vita nuova e autentico spirito evangelico, senza "fedeltà alla Chiesa e alla propria vocazione", qualsiasi nuova struttura si corrompe in poco tempo» (n. 26). «La riforma delle strutture [...] si può intendere solo in questo senso: fare in modo che esse diventino tutte più missionarie» (n. 27).

⁷⁰ Art. 2, Regolamento generale per il personale del Governatorato.

prestano servizio nella Curia romana e nelle altre articolazioni della Santa Sede⁷¹.

Da segnalare ancora su questo tema che la legge n. CCLXXIV/2018 al Titolo VIII tratta delle controversie amministrative⁷², prevedendo specifiche procedure di ricorso amministrativo avverso gli atti ritenuti lesivi: tuttavia, a questo tipo di ricorsi sono sottratte le controversie relative al rapporto di lavoro⁷³, che sono invece di competenza dell'Ufficio del lavoro della Sede apostolica. Peraltro lo Statuto di questo organismo è stato oggetto di un recente intervento di riforma⁷⁴, teso

⁷¹ Si può dire infatti allo stesso modo che sia da parte della Santa Sede che dello SCV si ricorre all'opera valida e preziosa della particolare comunità costituita da quanti – uomini e donne, sacerdoti, religiosi e laici – si prodigano [...] al servizio della Chiesa universale [...]. Questo concetto di *comunità* applicato a coloro che coadiuvano il Vescovo di Roma nel suo ministero di Pastore della Chiesa universale, ci permette innanzitutto di precisare il carattere unitario dei pur diversi compiti. Tutte le persone, infatti, chiamate a svolgerli, partecipano realmente all'unica ed incessante attività della Sede Apostolica, e cioè a quella *sollicitudine per tutte le Chiese* che già dai primi tempi animava il servizio degli Apostoli e che in misura precipua è oggi prerogativa dei successori di San Pietro nella Sede romana». Così GIOVANNI PAOLO II, *Lettera al Cardinale Segretario di Stato Agostino Casaroli sul significato del lavoro prestato alla Sede Apostolica*, 20 novembre 1982, in AAS, 75 (1983), pp. 119-125. Sulla comunità di lavoro svolto *sub umbra Petri*, cfr. G. CORBELLINI, *Quella singolare comunità di lavoro*, Intervista a M. Ponzi, in *L'Osservatore Romano*, 21 novembre 2012. Più nello specifico, sul citato documento di Papa Wojtyła, A.M. CAPPELLETTI, *Lettera del 1982 del Sommo Pontefice Giovanni Paolo II circa il significato del lavoro prestato alla Sede Apostolica del 20 novembre 1982*, in *Scritti in onore di Franco Bolognini*, Cosenza, 2011, pp. 165-184.

⁷² La materia delle controversie amministrative, a ben vedere, non attiene propriamente alle funzioni di governo dello SCV ed alla disciplina delle relative strutture, ma in tutta evidenza è correlata agli atti amministrativi che i diversi organismi pongono in essere nell'esercizio della potestà esecutiva ed alla conseguente necessità di tutela nei confronti di chi da tali atti si considera in qualche modo leso nella propria sfera giuridica.

⁷³ Cfr. art. 18, comma 1, legge fondamentale 26 novembre 2000.

⁷⁴ BENEDETTO XVI, *Lettera in forma di motu proprio con la quale viene approvato il nuovo Statuto dell'Ufficio del lavoro della Sede apostolica* "Venti anni orsono", 7 luglio 2009, in AAS, 101 (2009), pp. 712-726. Sul tema, A. PERLASCA, *Commento al nuovo Statuto dell'Ufficio del lavoro della Sede apostolica*, in *Ius Ecclesiae*, 22 (2010), pp. 243-268. Lo Statuto del 2009, tuttora vigente, ha subito peraltro recentemente alcune modifiche. Un primo interven-

fra l'altro a valorizzare le procedure di conciliazione in un'ottica di deflazione del contenzioso amministrativo e giudiziario.

Anche i ricorsi avverso i provvedimenti disciplinari disposti nei confronti dei dipendenti dello Stato seguono una procedura peculiare, in quanto possono essere proposti in sede giurisdizionale dinanzi alla Corte di appello, secondo le norme proprie⁷⁵.

5. *Qualche considerazione finale*

Dal 7 giugno 2019 la nuova disciplina sul governo trova applicazione nella concreta gestione della vita amministrativa dello Stato, succedendo alla legge precedente che era rimasta in vigore per quasi vent'anni, dal 1° ottobre 2002. La nuova legge si pone decisamente in continuità con la tradizione, anche in considerazione del fatto che la disciplina previgente della materia già era stata emanata dopo la legge fondamentale del 2000 ed era quindi in linea con l'architettura istituzionale dello Stato ivi delineata, in particolare per quanto riguarda l'esercizio della funzione di governo che interessa il Governatorato e le sue strutture.

L'esigenza di intervenire sul precedente testo normativo era comunque stata avvertita in modo particolarmente significativo, tant'è che Papa Bergoglio, come già ricordato, nel *motu proprio* di approvazione parla di una avvertita «necessità» in questo senso e dà atto di aver spinto «fin da subito», a poco

to è conseguito a seguito di una serie di novelle successive (*Rescriptum ex auctoritate SS.mi* rispettivamente del 4 agosto 2015, del 24 novembre 2015 e, da ultimo, del 28 novembre 2016) che hanno modificato la composizione del Consiglio dell'ULSA, alla luce del percorso in atto di riforma della Curia Romana voluto da Papa Francesco, in particolare in seguito all'istituzione di alcuni nuovi organismi di Curia ed al mutato riparto di competenze fra i Dicasteri. Una seconda più incisiva innovazione è stata operata dal *Rescriptum ex auctoritate SS.mi* del 14 giugno 2016 che ha determinato l'obbligatorietà del previo tentativo di conciliazione davanti al Direttore dell'ULSA anche per chi voglia adire il canale di tutela giurisdizionale.

⁷⁵ Art. 18, comma 2, legge fondamentale, fatto salvo dall'art. 30, legge 25 novembre 2018, n. CCLXXIV.

più di un anno dalla sua elezione al soglio pontificio, per una «riorganizzazione complessiva del Governatorato».

L'opportunità della riforma è maturata forse anche in considerazione di alcune vicende relative a segnalati episodi di cattiva gestione, verificatisi in passato, che non avevano peraltro mancato di avere notevole risalto mediatico⁷⁶.

La riforma si è dunque concretizzata dopo alcuni anni di lavoro da parte di un Comitato di studio e poi di una specifica Commissione che hanno coadiuvato il Cardinale Presidente nella stesura del nuovo testo legislativo che è stato poi approvato dal Papa.

Quest'ultimo intervento riformatore, come si diceva, persegue sostanzialmente lo scopo di adeguare l'amministrazione governativa dello SCV alle nuove esigenze maturate negli ultimi anni.

⁷⁶ A seguito di alcune inchieste giornalistiche, in particolare dopo la trasmissione *«Gli intoccabili»* su La7 del 25 gennaio 2012, anche attraverso la pubblicazione di documenti riservati, trapelò che mons. Carlo Maria Viganò mentre ricopriva l'ufficio di Segretario generale aveva rilevato e segnalato diversi episodi di cattiva gestione legati all'amministrazione del Governatorato (cfr. A. TORNIELLI, *Le accuse di Viganò e le verifiche del Vaticano*, in *La Stampa-Vatican Insider*, 30 gennaio 2012). Anche la Santa Sede intervenne con un comunicato ufficiale sul caso in cui si chiariva tra l'altro che «l'azione svolta da mons. Viganò come Segretario generale del Governatorato ha certamente avuto aspetti molto positivi, contribuendo ad una gestione caratterizzata dalla ricerca del rigore amministrativo, del risparmio e del raddrizzamento di una situazione economica complessiva difficile. Questi risultati, ottenuti durante la Presidenza del card. Lajolo, sono chiari e non sono negati da nessuno [...]. In ogni caso, i criteri positivi e chiari di corretta e sana amministrazione e di trasparenza a cui si è ispirato mons. Viganò continuano certamente ad essere quelli che guidano anche gli attuali responsabili del Governatorato, nella loro provata competenza e rettitudine. E ciò è coerente con la linea di sempre maggiore trasparenza e affidabilità e di attento controllo sulle attività economiche su cui la Santa Sede è chiaramente impegnata» (*Bollettino della Sala stampa della Santa Sede* [B0052], 26 gennaio 2012). Nel frattempo infatti mons. Viganò era stato nominato Nunzio apostolico negli Stati Uniti e dal 3 settembre 2001 era stato quindi avvicendato nella carica di Segretario generale del Governatorato. Da notare anche che la carica di Vice Segretario generale, pure istituzionalmente prevista dalla legge fondamentale (art. 10) nonché dalla nuova legge sul governo (art. 4), a maggio 2019 risultava ancora di fatto vacante (l'ultimo a ricoprire l'incarico, dal 19 aprile 1993 al 3 settembre 2011 è stato mons. Giorgio Corbellini).

Al di là degli aspetti di maggior dettaglio, alcuni dei quali sono stati già segnalati, si può dire che la nuova legge mantiene l'architettura complessiva della precedente, operando tuttavia degli innesti importanti.

Le competenze delle diverse strutture del Governatorato restano sostanzialmente le stesse, con una rinnovata distribuzione a seguito di un processo di accorpamento e razionalizzazione degli organismi esistenti. Ulteriori attribuzioni trovano spazio per la prima volta con la nuova legge, come nel caso dei servizi informatici e di gestione delle infrastrutture di connettività e di rete, in capo alla Direzione delle telecomunicazioni, o dei servizi museali del palazzo di Castel Gandolfo, aperto solo di recente alle visite del pubblico, affidati alla Direzione dei musei e beni culturali.

Uno degli aspetti salienti della riforma consiste quindi nella riduzione degli organismi operativi: le Direzioni si riducono complessivamente a sette, rispetto alle nove precedenti⁷⁷; quanto agli Uffici centrali, dai sette originariamente previsti nella legge n. CCCLXXXIV/2002, già ridotti a cinque con l'accorpamento dello Stato civile, anagrafe e notariato con l'Ufficio giuridico e la soppressione dell'Ufficio pellegrini e turisti, ad oggi per gli effetti della riforma ne restano solo due⁷⁸.

La Nota esplicativa alla legge rinviene espressamente in questa operazione di accorpamento il perseguimento degli

⁷⁷ Nel passaggio tra la vecchia e la nuova legge sul governo, restano invariate solo la Direzione dei servizi di sicurezza e protezione civile, la Direzione di igiene e sanità e la Direzione delle ville pontificie; le altre Direzioni sono interessate da modifiche di denominazione e rimodulazione di competenze e, attraverso processi di accorpamento: nella Direzione delle infrastrutture e servizi confluiscono le competenze della Direzione dei servizi generali e della Direzione dei servizi tecnici; alla Direzione delle telecomunicazioni e dei sistemi informatici, si aggiunge la competenza relativa ai servizi informatici, già dell'Ufficio sistemi informativi; nella Direzione dell'economia confluiscono le competenze della Direzione della Ragioneria dello Stato e della Direzione dei servizi economici; la Direzione dei musei e dei beni culturali estende la sua competenza al nuovo museo del palazzo di Castel Gandolfo.

⁷⁸ Rispetto all'assetto precedente, presso l'Ufficio giuridico confluiscono anche le competenze prima attribuite all'Ufficio dello stato civile, anagrafe e notariato e quelle relative all'Archivio di Stato.

«obiettivi prefissati di *razionalizzazione, economicità e semplificazione*». La stessa Nota evidenzia come le attribuzioni e le competenze degli organismi operativi riorganizzati sono state rivisitate ed aggregate «secondo il principio di *funzionalità ed efficienza*, così da poter operare in modo efficace rispetto a problemi, emergenze e gestione ordinaria».

Contestualmente vengono rafforzate le funzioni di *staff* e di *audit* interno alle strutture⁷⁹. Ciò si nota ad esempio nelle competenze poste dalla nuova legge in capo alla Segreteria generale, rafforzate per dare un maggior sviluppo ad aspetti legati al sostegno ed all'ausilio degli organi di governo. In questa prospettiva, alle attribuzioni relative alle attività amministrative e di coordinamento⁸⁰, vengono aggiunte più incisive funzioni di *staff* e di supporto. Analogamente, a differenza che in passato, è oggi la stessa legge a prevedere un'apposita struttura di Segreteria per ciascuna Direzione⁸¹.

All'interno della Segreteria generale viene fra l'altro istituita l'Unità di controllo e ispezione⁸², chiamata a vigilare sull'osservanza delle normative e delle procedure, a verificarne l'attuazione ed a valutare l'efficienza e l'efficacia delle attività degli altri organismi.

Emerge così, quale ulteriore aspetto di rilievo posto dalla riforma, la previsione di questa funzione di *audit* interno in capo a questo nuovo organismo, per la verifica della correttezza e della legittimità delle attività svolte dal complesso delle

⁷⁹ Il testo normativo, nel prendere in considerazione le funzioni di *staff* e di *audit*, non esplicita nello specifico in che modo esse debbano concretamente svolgersi. Tuttavia ciò può facilmente dedursi facendo riferimento alla scienza aziendale, specie di matrice anglosassone, ove questo tipo di funzioni sono da tempo prese in considerazione. Per quanto riguarda lo *staff* si può pensare a funzioni di supporto di tipo trasversale rispetto alle specifiche attribuzioni relative ai singoli procedimenti o rispetto all'emanazione di singoli atti. Il concetto di *audit* invece fa riferimento ad un controllo non limitato alla legittimità delle procedure, ma più in generale all'economicità della gestione complessiva ed al conseguimento efficace degli obiettivi assegnati.

⁸⁰ Cfr. anche art. 9, lett. b), legge fondamentale 26 novembre 2000, in cui si fa riferimento alla «attività amministrativa del Governatorato».

⁸¹ Cfr. art. 16, legge 25 novembre 2018, n. CCLXXIV.

⁸² Cfr. art. 5, comma 4, legge 25 novembre 2018, n. CCLXXIV.

strutture del Governatorato, come pure per il controllo dell'efficienza e dell'efficacia della gestione, in relazione al perseguimento degli obiettivi indicati. L'Unità peraltro, su questi delicati aspetti, fa rapporto direttamente agli organi di governo, formulando se del caso opportune proposte, in un'ottica di collaborazione tesa a superare eventuali difficoltà riscontrate nei processi di controllo svolti.

Secondo le direttive ricevute dagli organi di governo, l'Unità coopera inoltre nei rapporti con gli organismi di revisione e di controllo esterni al Governatorato. A questo proposito giova ricordare come l'attenzione alle procedure di *audit* e di controllo della regolarità ed efficienza dei processi, mutuata dalle esperienze d'impresa, è un tratto comune che si riscontra anche nell'ambito del percorso di riforma che sta interessando più in generale la Curia romana⁸³ ed in particolare gli enti che svolgono attività di carattere economico e finanziario. Sotto questo specifico aspetto, con la lettera apostolica in forma di *motu proprio Fidelis dispensator et prudens*⁸⁴ del 24 febbraio 2014, Francesco ha costituito una nuova struttura di coordinamento degli affari economici e amministrativi della Santa Sede e dello SCV, in cui si inserisce l'Ufficio del Revisore ge-

⁸³ Francesco, a pochi mesi dall'inizio del suo pontificato, ha istituito un Consiglio di Cardinali con il compito di studiare «un progetto di revisione della Cost. ap. *Pastor bonus* sulla Curia romana». Cfr. FRANCESCO, *Chirografo "Tra i suggerimenti" con il quale viene istituito un Consiglio di Cardinali per aiutare il Santo Padre nel governo della Chiesa universale e per studiare un progetto di revisione della Costituzione apostolica "Pastor bonus" sulla Curia romana*, 28 settembre 2013, in AAS, 106 (2014), pp. 875-876. Il Consiglio, composto originariamente da otto Cardinali, dapprima è stato integrato con il Cardinale Segretario di Stato, e ha poi visto cessare dall'incarico, per motivi diversi, tre Cardinali che non sono stati sostituiti. Accanto ad un processo di revisione complessiva della *Pastor bonus*, ancora *in fieri*, sono state già apportate specifiche modifiche per quanto riguarda alcuni Dicasteri della Curia romana.

⁸⁴ FRANCESCO, *Lettera apostolica in forma di motu proprio "Fidelis dispensator et prudens" per la costituzione di una nuova struttura di coordinamento degli affari economici e amministrativi della Santa Sede e dello Stato della Città del Vaticano*, 24 febbraio 2014, in AAS, 106 (2014), pp. 164-165.

nerale⁸⁵. Quest'ultimo ha come sua specifica competenza quella di compiere la revisione (*audit*) «nei confronti delle amministrazioni del Governatorato dello SCV», oltre che dei Dicasteri della Curia romana e delle istituzioni collegate alla Santa Sede o che fanno riferimento ad essa⁸⁶. Questa funzione tuttavia – a seguito della recente approvazione del nuovo Statuto dell'Ufficio del Revisore da parte del Papa – si è oggi concentrata solo sugli aspetti contabili e di bilancio⁸⁷.

In tema di bilancio, è bene qui ricordare che, in termini coordinati rispetto alle previsioni della legge fondamentale, la legge sul governo prescrive che i bilanci dello SCV, sia preventivo sia consuntivo, debbano essere approvati dalla Pontificia

⁸⁵ La nuova struttura è articolata nel Consiglio per l'economia, nella Segreteria per l'economia (come nuovo Dicastero della Curia romana) e nell'Ufficio del Revisore generale.

⁸⁶ FRANCESCO, *Motu proprio Fidelis dispensator et prudens*, cit., n. 7.

⁸⁷ Nel primo statuto del 2015 (FRANCESCO, *Statuto dell'Ufficio del Revisore generale*, 22 febbraio 2015, in *Communicationes*, 47 (2015), pp. 25-44) era previsto che il Revisore generale, in piena autonomia e indipendenza, attuasse tra l'altro verifiche di natura contabile e amministrativa e realizzasse specifiche revisioni in caso di dubbi sulla correttezza del modo di operare e gestire le risorse da parte degli enti vigilati (art. 2). Oggi invece il nuovo statuto del 2019 (FRANCESCO, *Statuto dell'Ufficio del Revisore generale*, 21 gennaio 2019, in *Bollettino della Sala stampa della Santa Sede* [B0116], 9 febbraio 2019) focalizzata maggiormente l'attenzione sui soli aspetti contabili: al Revisore «è affidato il compito della revisione contabile del bilancio consolidato della Santa Sede e del bilancio consolidato del Governatorato dello Stato della Città del Vaticano»; è pure competente in tema «della revisione contabile dei bilanci individuali annuali dei Dicasteri della Curia romana, delle istituzioni collegate alla Santa Sede o che fanno riferimento ad essa e delle Amministrazioni del Governatorato dello Stato della Città del Vaticano» che confluiscono nei bilanci consolidati. Di fatto l'istituto del Revisore ha avuto una storia travagliata: il Dott. Libero Milone, chiamato a ricoprire l'incarico dal 9 maggio 2015, è cessato dalla funzione anzitempo il 20 giugno 2017 a seguito di alcuni contrasti sull'attività da lui svolta (M. FRANCO, *Intervista a Libero Milone: "Volevano arrestarmi. La mia verità sull'addio al Vaticano"*, in *Corriere della Sera*, 24 settembre 2017). Il comunicato che dava atto delle sue «dimissioni» (*Bollettino della Sala stampa della Santa Sede* [B0431], 20 giugno 2017), contestualmente prevedeva che sarebbe stato «avviato quanto prima il processo di nomina» del successore, ma la carica era ancora formalmente vacante nell'aprile 2019, essendo l'Ufficio retto *ad interim* da uno dei Revisori aggiunti.

commissione cardinalizia, e poi sottoposti al Sommo Pontefice per il tramite della Segreteria di Stato⁸⁸. Ai fini della predisposizione del documento di bilancio, tutta la contabilità dei diversi organismi dello SCV confluisce nella contabilità generale tenuta dalla Ragioneria dello Stato⁸⁹, struttura che, come già ricordato, è inquadrata organicamente all'interno della nuova Direzione dell'economia.

In termini più generali rispetto alla sola prospettiva finanziaria e di bilancio, nel *motu proprio* pontificio che ha accompagnato la promulgazione della nuova legge si sottolinea come la riforma sia stata compiuta «alla luce dei principi di razionalizzazione, economicità e semplificazione e perseguendo criteri di funzionalità, trasparenza, coerenza normativa e flessibilità organizzativa, che devono caratterizzare [le attività Governatorato]». La Nota esplicativa specifica come questi parametri fossero stati peraltro già indicati fin dalla costituzione nel 2015 del Gruppo consultivo che ha messo mano alla riforma.

In questo senso particolarmente significativa è la previsione dell'art. 22, comma 2, della nuova legge, che non ha una corrispondenza nella previgente disciplina, in cui si dice che nello svolgimento delle proprie funzioni, ogni organismo del Governatorato è tenuto ad operare «secondo il principio di buona amministrazione e criteri di efficienza, trasparenza, economicità e semplificazione». Questi principi richiedono una correttezza nell'agire dell'amministrazione che vada oltre il mero rispetto formale delle singole normative di settore, un'attenzione specifica alla correttezza e all'oculatezza della gestione che prevenga sprechi e diseconomie, una certa snellezza nelle procedure che eviti appesantimenti ed inutili aggravii procedurali.

Sono criteri che devono oggi essere presi in considerazione in maniera trasversale in tutte le attività di tutti gli organismi del Governatorato, sulla cui effettiva applicazione sono

⁸⁸ Art. 29, comma 4, legge 25 novembre 2018, n. CCLXXIV e artt. 11-12, legge fondamentale 26 novembre 2000.

⁸⁹ Art. 29, comma 1, legge 25 novembre 2018, n. CCLXXIV.

chiamati a vigilare i vertici di ciascuna struttura, responsabili della gestione delle attività di competenza, ma anche la nuova Unità di *audit* posta in capo alla Segreteria generale.

Oltre a dar luogo a possibili azioni nei confronti dei responsabili e dei rispettivi dirigenti, la violazione di questi principi, nei casi più estremi, potrebbe anche dar luogo ad illegittimità degli atti, rilevabile in sede di ricorso amministrativo: peraltro, nei confronti di atti adottati in spregio di questi criteri generali di buona amministrazione si potrebbe lamentare oggi non solo un vizio di eccesso di potere, ma anche una specifica violazione di legge, essendo essi espressamente formalizzati dalla norma.

In questa prospettiva, l'applicazione della nuova disciplina dovrebbe agevolare un concreto miglioramento nella gestione delle strutture e delle attività del Governatorato, in ragione della maggior attenzione posta nei confronti di una gestione efficace dei processi e delle attività amministrative, anche attraverso un utilizzo più oculato delle risorse disponibili. Certo, molto dipenderà anche da come la riforma legislativa sarà concretamente applicata dalle strutture, tenuto conto anche del fatto che saranno necessari gli opportuni regolamenti di attuazione⁹⁰.

La recente legge n. CCLXXIV/2018 dimostra comunque come stia proseguendo il periodo di grande vivacità nella produzione normativa del legislatore vaticano, che di nuovo interviene sulla materia del governo, con una rapidità per certi versi inedita all'interno del sistema giuridico dello SCV, abituato invece a maggiore stabilità e durata delle proprie norme interne.

Due sono in astratto i rischi a cui questa riforma potrebbe andare incontro. Il primo è quello della cd. 'frode delle etichette', per cui le sole conseguenze apportate dalla nuova disciplina si potrebbero ridurre al mero aggiornamento delle denominazioni delle strutture come accorpate e rimodulate, senza alcuna innovazione significativa ulteriore in termini di miglioramento effettivo nella gestione delle attività.

⁹⁰ Art. 35, legge 25 novembre 2018, n. CCLXXIV.

Il secondo rischio potrebbe essere quello per cui, specie per quanto riguarda nuove forme di *audit* e controlli gestionali, si ritenga che criteri mutuati da modelli aziendalistici possano essere *sic et simpliciter* importati ed applicati alla realtà amministrativa e gestionale vaticana, prescindendo da un necessario e intelligente adattamento che tenga in debita considerazione non solo le intrinseche peculiarità, ma anche le oggettive dimensioni dello SCV, ove – solo per fare qualche esempio – non ci sono attività di impresa per fini di profitto e di lucro, i servizi sono gestiti in regime di monopolio e non esiste la proprietà privata.

In questo senso dunque la corretta prospettiva applicativa dovrebbe essere quella indicata chiaramente dal Supremo legislatore nel *motu proprio* di approvazione della legge, per cui la riorganizzazione complessiva del Governatorato delineata dalla riforma è tesa ad un adeguamento richiesto dalle nuove attuali esigenze, ma pur sempre alla luce del «servizio ecclesiale che [il Governatorato] 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»⁹¹.

⁹¹ La principale peculiarità dello SCV e delle sue strutture, specie quelle relative all'esercizio del governo, resta il fatto che la loro stessa esistenza e tutte le loro attività non hanno fini propri, ma si pongono a servizio del *munus petrinum*: in questo senso G. DALLA TORRE, *Stato della Città del Vaticano e munus petrinum*, in *Ephemerides Iuris Canonici*, 55 (2015), pp. 237-264.

ALESSIO SARAI, Nuova legge sul governo dello Stato della Città del Vaticano: prime osservazioni

Nel 2002 Papa Giovanni Paolo II (*motu proprio* del 16 luglio 2002) ha approvato la precedente legge sul governo dello Stato della Città del Vaticano. La misura era necessaria per adeguare l'ordinamento amministrativo interno del piccolo Stato alla nuova legge fondamentale nel frattempo intervenuta (legge 26 novembre 2000).

Oggi Papa Francesco (*motu proprio* "Fin dall'inizio" del 25 novembre 2018), dopo sedici anni, ha approvato una nuova legge sulla stessa materia.

La nuova disciplina vuole dare un assetto amministrativo più moderno e adeguato alle esigenze della Città del Vaticano, sul presupposto che l'apparato amministrativo e statale vaticano esiste in funzione delle esigenze della Sede Apostolica.

Parole chiave: Stato della Città del Vaticano, governo vaticano, riforma della Curia romana.

ALESSIO SARAI, New law on the government of Vatican City State: first observations

In 2002 Pope John Paul II – through the *motu proprio* dated July 16, 2002 – approved the previous law on the Government of Vatican City State. The measure was necessary to transpose the new Fundamental law, dated November 25, 2000, into the Vatican governance systems.

Today Pope Francis (*motu proprio* "Fin dall'inizio", November 25, 2018), after sixteen years, approved the new law on the same subject.

The reform points in the direction of a more efficient government, to respond adequately to the needs of modern times. The Vatican City State and its government exists, in effect, as a function of needs of the Holy See.

Keywords: Vatican City State, Vatican government, reform of the Roman Curia.

ARCHIVIO GIURIDICO *Filippo Serafini*

Periodico Fondato nel 1868
Pubblicazione trimestrale

Caratteristica dell'*Archivio giuridico* è stata, sin dall'inizio, quella di essere visto in Italia e all'estero, come un autorevole e qualificato punto di riferimento sui progressi della dottrina giuridica italiana in una visione che, pur non rifuggendo dalla specializzazione in sé, ne evita peraltro ogni eccesso.

I Collaboratori sono pregati di inviare i loro contributi via e-mail (scritti in formato.doc). Ogni lavoro dovrà essere corredato di: Nome, Cognome, Qualifica accademica, Indirizzo postale, Indirizzo e-mail, Numero di telefono (è gradito anche un numero di cellulare). Ogni articolo dovrà essere corredato di un titolo in lingua inglese e un riassunto in lingua italiana e inglese di non più di 200 parole specificando: scopo, metodologia, risultati e conclusioni; e di almeno tre parole chiave in lingua italiana e inglese. Gli articoli, salvo casi eccezionali non potranno superare le 32 pagine (intendendosi già impaginate nel formato della rivista, ovvero circa 16 cartelle in formato A4 corrispondenti a 88.000 battute spazi e note inclusi). Le opinioni esposte negli articoli impegnano solo i rispettivi Autori.

La Rivista adotta la procedura di revisione *double-bind peer review*.

I contributi pubblicati sono indicizzati nelle seguenti banche dati nazionali ed internazionali: Articoli italiani di periodici accademici (AIDA); Catalogo italiano dei Periodici (ACNP); DoGi Dottrina Giuridica; ESSPER Associazione periodici italiani di economia, scienze social e storia; Google Scholar; IBZ online International bibliography of periodical literature in the humanities and social sciences.

La casa editrice fornirà, ai rispettivi Autori, estratto degli articoli in formato pdf. Possono altresì essere forniti fascicoli cartacei degli 'estratti', a pagamento. Chi fosse interessato è pregato di richiedere preventivo di spesa a: info@mucchieditore.it.

Recensioni e segnalazioni bibliografiche: gli Autori ed Editori di pubblicazioni giuridiche sono pregati di mandare un esemplare di ogni volume alla Redazione dell'Archivio giuridico. Sarà gradito un foglio di accompagnamento con i dati bibliografici, classificazione, sommario, etc. La Redazione della Rivista si riserva di recensire le opere che, a suo insindacabile giudizio, risulteranno di maggior interesse.