

PRESENTAZIONE

Fino ad una ventina di anni fa, il diritto vaticano era materia sconosciuta ai più, studiosi ed operatori del giure. La soluzione trovata nel 1929 alla Questione romana, problema italiano ma non solo italiano, era oggetto di approfondimenti dal punto di vista storico, di dibattiti dal punto di vista politico, ma la conoscenza dei profili giuridici era ristretta in una cerchia di alcuni studiosi, all'interno della circoscritta cerchia dei cultori di quella peculiare disciplina che è il diritto ecclesiastico italiano. E ciò per l'ovvia considerazione che il Trattato del Laterano, col quale si giunse a quella soluzione, in quanto convenzione bilaterale tra l'Italia e la Santa Sede è pur sempre anche fonte di diritto nell'ordinamento italiano.

A scorrere la bibliografia, dopo la produzione scientifica dei primi anni dalla costituzione dello Stato della Città del Vaticano, produzione scientifica sempre elitaria ma in genere assai qualificata, si nota un sostanziale disinteresse per il diritto di questa entità statale. Gli ecclesiasticisti italiani si occupano prevalentemente – e comprensibilmente – degli effetti delle norme pattuite nell'ordinamento italiano, ma trascurano in genere, seppure con le dovute ed in alcuni casi autorevoli eccezioni, dei loro effetti nell'ordinamento vaticano, e più ancora delle configurazioni e delle evoluzioni di questo. Qualche ritorno di fiamma nell'interesse per la materia si nota solo nel sopravvenire di pronunce dell'autorità giudiziaria italiana, relative all'interpretazione ed alla portata di alcune disposizioni pattizie.

Il disinteresse per il diritto vaticano dei giuristi stranieri è ancora più marcato e, per certi aspetti, maggiormente comprensibile. Per costoro unico argomento di qualche ricorrente attenzione è da vedere nella soggettività internazionale dello Stato vaticano, in rapporto alla soggettività della Santa Sede ed alla crescente operosità di questa nella vita giuridica della società internazionale.

Da una ventina d'anni le cose sono cambiate. L'interesse per la vita giuridica di questo Stato lillipuziano è vieppiù cresciuta, in Italia soprattutto ma anche all'estero, in seguito ad una serie di fattori, che possono essere riassun-

tivamente indicati nella globalizzazione. Questa tocca l'esperienza giuridica, la vita economica e finanziaria, le reti informative, le relazioni culturali, la mobilità umana. La globalizzazione è un fenomeno incontenibile: la si subisce, ma costituisce anche una grande opportunità. Una grande opportunità pure per la Città del Vaticano, entità statale del tutto peculiare che, a differenza della generalità degli Stati, ha un carattere strumentale: garantire libertà ed autonomia ad un altro soggetto, la Santa Sede, e supportarne per quanto attiene alle strutture temporali l'alta missione religiosa e spirituale di cui è investita nel mondo.

La globalizzazione, come ha eroso i confini degli Stati nazionali, ha tirato fuori lo Stato vaticano dallo splendido isolamento in cui si trovava.

La percezione delle res novae che avanzavano emerse verso la fine del lungo pontificato di Giovanni Paolo II; è allora che si avverte la necessità di un rinnovamento dell'ordinamento giuridico vaticano, rimasto pressoché intatto dalle origini, dalla sapiente orditura voluta da Pio XI e realizzata da un giurista italiano di grande levatura, Federico Cammeo, che benché ebreo seppe penetrare, più e meglio di molti altri, nello spirito e nell'essenza di quel diritto canonico che costituisce la base del diritto vaticano. Non è un caso che nel 2000 viene emanata la nuova Legge fondamentale, non una Costituzione in senso tecnico ma certo un testo che in molti tratti ha valenza costituzionale, cui seguiranno sotto i pontificati di Benedetto XVI e di Francesco numerosi altri interventi del legislatore che hanno innovato le fonti normative, specie in materia penale e finanziaria.

Una forte sollecitazione al rinnovamento è venuta anche dalla sottoscrizione da parte della Santa Sede di convenzioni internazionali di grande portata, per favorire una vita buona negli Stati e nell'intero consorzio umano, come quelle in materia di tutela dei fanciulli, di tortura, di terrorismo, di lotta alle sostanze stupefacenti, di prevenzione e repressione dei crimini finanziari.

Di questo processo di trasformazione dell'ordinamento, talvolta radicale ed assai profondo, ho personalmente avuto occasione di trattare in luoghi diversi; a questo processo ho dedicato studi o brevi saggi. Allo stesso fenomeno si deve, in molta parte, la istituzione presso la Libera Università Maria SS. Assunta (LUMSA) della Scuola di Alta Formazione in Diritto Canonico, Ecclesiastico e Vaticano, che in particolare per quest'ultimo ha speso, negli ultimi anni, molte energie per sviluppare una riflessione scientifica e per attivare attività formative specifiche e mirate.

Il presente volume nasce da questo retroterra. Si tratta di Lezioni, dunque un'opera che non presenta la organicità e sistematicità del classico volume del

Cammeo, invecchiato tuttavia ancora assai utile, ma che tratta di aspetti salienti del diritto vaticano senza pretesa di esaustività. Un'opera nata dalle varie opportunità di riflessioni sull'ordinamento dello SCV e scritta con intenti didattici utilizzando spesso materiali da me elaborati per diverse occasioni: di qui il suo taglio e le scelte degli argomenti trattati, le lacune ed anche le ripetizioni. La speranza è che, oltre la Scuola, l'opera possa essere di una qualche utilità per chi voglia introdursi alla conoscenza del diritto vaticano; un diritto che sembra vieppiù distaccarsi dall'antica couche del diritto ecclesiastico italiano, per svilupparsi con propria autonomia.

Nel licenziare per le stampe il lavoro, desidero ringraziare il documentatissimo ed acuto allievo dott. Matteo Carnì, per l'aiuto fornitomi nel corso degli anni anche per le tematiche qui trattate.

Dedico il volume a Eugenio Selvaggi, magistrato illustre e giurista finissimo, uno degli artefici del diritto penale europeo, che nell'estremo quasi della sua vita si è speso con entusiasmo e competenza nel far progredire l'esperienza giuridica nello Stato vaticano.

G.D.T.

Roma, 2 luglio 2018

PREMESSA ALLA II EDIZIONE

Il rapido evolversi dell'ordinamento giuridico vaticano, ma anche il rapido esaurirsi della prima edizione di queste Lezioni, hanno imposto di porre mano ad una nuova edizione che, mantenendo la struttura della precedente, desse conto della nuova normativa, oltreché degli sviluppi della giurisprudenza e della dottrina.

Per quanto riguarda le novità legislative, si sono ampiamente aggiornati i Capitoli Sesto, sull'organizzazione del Governo dello Stato, e Settimo, sull'ordinamento giudiziario, in ragione della promulgazione delle leggi 25 novembre 2018 n. CCLXXIV sul governo dello Stato della Città del Vaticano e 16 marzo 2020 n. CCCLI sull'ordinamento giudiziario dello Stato della Città del Vaticano, nonché il Capitolo Nono nella parte attinente alla tutela dei minori e delle persone vulnerabili, con riferimento alla legge 26 marzo 2019 n. CCXCVII. Comunque anche tutti gli altri capitoli hanno avuto un aggiornamento, con il recupero di materiale giurisprudenziale e dottrinale risalente nel tempo, ma di cui non avevo tenuto conto nella precedente edizione.

Ancora una volta desidero ringraziare il mio caro allievo dott. Matteo Carnì, per l'aiuto prestatomi nell'intero lavoro di aggiornamento e nella specifica materia delle successioni e donazioni, insieme al dott. Enrico Giarnieri, anch'egli proveniente dalla mia scuola romana, per l'apporto datomi sul tema dell'arbitrato.

G.D.T.

Roma, 30 maggio 2020

CAPITOLO PRIMO

DALLO STATO PONTIFICIO ALLA CITTÀ DEL VATICANO

SOMMARIO: 1. Con gli occhi della storia. – 2. I determinanti profili internazionali. – 3. Una soluzione articolata. – 4. Aspetti dell'esperienza storica e giuridica. – 5. Attualità della soluzione territoriale.

1. Con gli occhi della storia.

Guardando indietro, con gli occhi della storia, è possibile cogliere con chiarezza la ragione profonda, e si direbbe provvidenziale, del costituirsi nell'età di mezzo di una sovranità temporale dei Papi, destinata a durare per un millennio, fino alle esorbitanti cannonate piemontesi del 20 settembre 1870. Al di là di persone e vicende che hanno caratterizzato nel tempo il divenire politico del *Patrimonium Sancti Petri*¹, le quali possono pure

¹Cfr. per tutti G. Arnaldi-A. Cadili, *Le donazioni e la formazione del Patrimonium Petri*, in *Enciclopedia Costantiniana*, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma 2013, pp. 523-540. Lo Stato Pontificio, o Stati della Chiesa secondo una più antica denominazione, si era venuto a costituire nel tempo, a partire quantomeno dall'VIII secolo, nell'area centrale della penisola italiana, consentendo alla Santa Sede, cioè al Papa, lo svolgimento della sua missione di governo della Chiesa cattolica a livello universale, in maniera libera ed indipendente rispetto ai poteri secolari (per una storia cfr. M. Caravale-A. Caracciolo, *Lo Stato Pontificio da Martino V a Pio IX*, Utet, Torino 1978). Fu, questo, un profilo che apparve con sempre maggiore evidenza soprattutto a partire dalla formazione degli Stati moderni, fondati sul principio di sovranità e, quindi, tendenti a estendere i propri poteri pubblici anche sulla vita religiosa e spirituale nelle sue dimensioni individuali e collettive (in merito si veda P. Prodi, *Il Sovrano Pontefice. Un corpo e due anime: la monarchia papale nella prima età moderna*, il Mulino, Bologna 1982).

aver aggiunto a questa singolare esperienza connotazioni diverse e particolari, non pare dubbio che la ragione profonda dello Stato Pontificio è consistita nella necessità di garantire la piena indipendenza del papato da ogni potere mondano.

La singolarità di una sovranità secolare di chi è investito di un potere tutto e propriamente spirituale, che certamente contribuisce a fare della Chiesa cattolica un *unicum*², è paradossalmente da collegarsi proprio ad un ufficio che attiene al governo di una società religiosa, dunque dalle finalità non mondane ma trascendenti. Più precisamente è da collegarsi con quel *munus petrinum*, in forza del quale il Romano Pontefice ha potestà sia sulla Chiesa universale, sia su tutte le Chiese particolari ed i loro raggruppamenti (can. 333 § 1 c.i.c.).

Se le vicende terrene e le passioni umane possono talora aver offuscato la ragione profonda della sovranità temporale dei Papi, questa è data in sostanza dalla esigenza di salvaguardare *in apicibus* il principio dualista cristiano, che impone di tenere distinte religione e politica³. Dunque, contrariamente a quanto potrebbe credersi, e talora si è pur pensato e detto, quella del potere temporale pontificio non è stata espressione di pretese teocratiche; tutto all'opposto, è stata una manifestazione della lotta, nel tempo, per mantenere distinto ciò che è di Cesare da ciò che è di Dio⁴.

In effetti la soggezione del successore di Pietro ad una sovranità temporale, politica, ha sempre comportato – almeno potenzialmente, se non attualmente – il pericolo di una strumentalizzazione della religione a fini politici, di un piegamento della suprema autorità religiosa a scopi di parte, di un coinvolgimento della istituzione ecclesiastica nelle contrapposizioni tra fazioni e nei conflitti tra potenze mondane. È quanto puntualmente accaduto ogni qual volta il papato ha perduto la propria indipendenza: dalla cattività avignonese a quelle procurate dall'epopea napoleonica. Ed in que-

² Al riguardo sempre attuali gli studi di P.A. d'Avack, *Vaticano e Santa Sede*, a cura di C. Cardia, il Mulino, Bologna 1994.

³ In questo senso l'indicazione, data ormai molti anni or sono, dal teologo Joseph Ratzinger, secondo cui il "compito fondamentale della politica ecclesiastica" sarebbe propriamente quello di contribuire a conservare il sistema dualistico cristiano, che garantisce l'autonomia di spirituale e temporale: J. Ratzinger, *Chiesa, ecumenismo e politica. Nuovi saggi di ecclesiologia*, ed. it., Edizioni paoline, Cinisello Balsamo 1987.

⁴ Ho trattato ampiamente questi profili in G. Dalla Torre, *La città sul monte. Contributo ad una teoria canonistica delle relazioni fra Chiesa e Comunità politica*, 3ª ed., Ave, Roma 2007, nonché Id., *Dio e Cesare. Paradigmi cristiani nella modernità*, Città Nuova, Roma 2008.

sti casi è stata messa in pericolo sia la paternità universale del Vicario di Cristo, che non può vederlo schierato da una parte o dall'altra nelle contese temporali, sia quella giusta autonomia che, sola, permette un fruttuoso servizio ecclesiale. Sintomatiche al riguardo le rampogne ardenti ed i richiami appassionati di una Caterina da Siena, che vede nella condizione di asservimento della autorità pontificia sia una causa rilevante della decadenza nella vita interna della Chiesa e dell'allontanamento dai paradigmi evangelici, ma sia anche una ragione non secondaria dell'eclissi del buon governo nelle società politiche e della pace tra le nazioni⁵.

È dunque in siffatta ottica che deve essere considerato non solo il clima che nel mondo cattolico seguì i fatti di Porta Pia nel fatidico settembre del 1870, ma anche la reazione politica e giuridica a quei fatti, lucidamente impostata dal Segretario di Stato cardinale Giacomo Antonelli⁶; reazione che con toni e modalità differenti, a seconda delle diverse personalità dei Pontefici e dei differenti momenti storici, venne a ripetersi e dipanarsi per quasi un sessantennio, fino agli Accordi del Laterano dell'11 febbraio 1929⁷.

La difesa dello Stato Pontificio prima, e la rivendicazione di una sua restaurazione poi, non sono comprensibili solo per considerazioni – pure non secondarie – come quella, di carattere politico-giuridico, per cui a nessuno Stato può essere chiesto l'auto-annullamento o, addirittura, la diserzione dal diritto di legittima difesa rispetto ad una ingiusta aggressione. In

⁵ Mi sono soffermato al riguardo in G. Dalla Torre, *Diritto e politica in Caterina da Siena*, Giappichelli, Torino 2010.

⁶ Del cardinale Antonelli si è scritto, in controtendenza rispetto alla vulgata dominante, che “ebbe statura e personalità di statista troppo spiccate, troppo preminenti, troppo preponderanti, per non riuscire sul piano romano, italiano ed anche europeo, nella pertinace, sottile, ininterrotta difesa dell'ottima quanto temeraria causa assunta, quanto mai pericoloso pei novatori che tutto volevano mutare da una parte, quanto mai temibile pei reazionari che tutto volevano conservare dall'altra” (P. Dalla Torre, *Il Cardinale Giacomo Antonelli, in Pio IX. Studi e ricerche sulla vita della Chiesa dal '700 ad oggi*, VIII (1979), p. 144).

⁷ Ma osservava l'allora mons. Domenico Tardini nei suoi appunti sulle programmate celebrazioni del decennale dei Patti lateranensi (1939), che negli anni immediatamente precedenti la Conciliazione “in realtà erano rimasti ben pochi italiani a comprendere perché il papa conservasse un atteggiamento ostile all'Italia a causa della perdita sovranità temporale. Tutti si rendevano conto che la perdita del potere temporale era stata provvidenziale per i Papi; che il prestigio morale del pontificato ne aveva tratto immenso guadagno; che una restaurazione vera e propria di quel potere era umanamente assurda” (D. Tardini, *Diario di un cardinale (1936-1944). La Chiesa negli anni delle ideologie nazifascista e comunista*, a cura di S. Pagano, San Paolo, Cinisello Balsamo 2020, p. 83).

effetti ogni istituzione statale ha, al contrario, il dovere di tutelare e curare la comunità politica di cui è espressione istituzionale.

Nel caso che qui interessa, però, c'è qualcosa di più. Come è stato ricordato, “talvolta affiora nei documenti la preoccupazione [di Pio IX] di essere fedele al giuramento prestato al momento dell'elezione, di conservare l'integrità dello Stato della Chiesa”⁸. Più precisamente l'antica dottrina canonistica annotava che il Papa “*triplici iuramento solemnibus obstrictus est iura et possessiones Romanae Ecclesiae omnino integras inviolatasque tueri, defendere suisque successoribus transmittere*”⁹.

Si deve poi considerare, più in generale, la particolarissima situazione del “rapporto giuridico del tutto singolare o forse unico” che univa tra di loro la Santa Sede e lo Stato Pontificio, “per il quale si stabiliva da un lato una linea di colleganza e di unione, che finiva per configurarsi anche come una forma di tutela reciproca tra i due organismi, e dall'altro una linea di subordinazione e dipendenza, riassunta nel principio canonistico «*principatus civilis sequitur ut accessorium principatum religiosum*»”¹⁰. Pur non potendosi di per sé considerare lo Stato Pontificio alla stregua di un beneficio ecclesiastico¹¹, tuttavia è da dire che nei suoi confronti il Pontefice era costituito come *legitimus administrator*, non come *absolutus dominus*, sicché sono comprensibili i tormenti di un Pio IX che, come ogni buon amministratore di beni ecclesiastici e diligente esecutore della disposizioni canoniche in materia, si sentiva responsabile della conservazione nel tempo di un patrimonio che non era suo ma gli era stato affidato.

Al di là delle nostalgie per una inattuale teocrazia di stampo medievale, che pure allora albergarono in più di uno, la reazione alla fine violenta im-

⁸G. Martina, *Pio IX*, in *Enciclopedia dei Papi*, vol. III, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma 2000, p. 567, il quale peraltro aggiunge “senza riflettere sulla relatività della promessa, condizionata dalle circostanze storiche e dovuta inizialmente a ben altri motivi (condanna del grande nepotismo)”.

⁹F.X. Wernz-P. Vidal, *Jus Canonikum*, tomus II, Pontificia Universitas Gregoriana, Romae 1923, n. 440.

¹⁰C. Fantappiè, *Chiesa romana e modernità giuridica*, t. II, *Il Codex iuris canonici (1917)*, Giuffrè, Milano 2008, p. 529.

¹¹La questione della qualificazione giuridica canonica dello Stato pontificio come beneficio del Pontefice si pose, dopo il 20 settembre 1870, per fondare la concessione della dotazione annuale e permanente assegnata al Papa dall'art. 4 della Legge delle Guarentigie 13 maggio 1871: cfr. ad esempio C. Calisse, *Diritto ecclesiastico*, 3^a ed., Barbèra, Firenze 1899, p. 90 s.

posta allo Stato Pontificio era più profondamente motivata dalla necessità di garantire l'assoluta indipendenza, di diritto e di fatto, sostanziale ma anche formale, di un'altissima autorità spirituale che è posta a capo di una comunità religiosa di cui è chiamata a presidiare, tra l'altro, l'unità. Una unità, si noti, da salvaguardarsi non solo in relazione alla realtà interna della società ecclesiastica, ma anche in una dimensione assolutamente sovranazionale.

Tutta l'azione politica della Santa Sede nell'arco di tempo che va dalla fine dello Stato Pontificio alla creazione della Città del Vaticano si qualifica nettamente in tal senso; conformemente si orientò l'agire dei cattolici e segnatamente dei cattolici italiani¹².

Del resto, che qui fosse il nucleo autentico del problema sotteso a quella che fu detta la *Questione romana*, venne chiaramente percepito dalle autorità politiche e di governo del Regno d'Italia, cui apparve subito che il Papa non poteva essere considerato un qualsivoglia suddito dello Stato italiano e che la problematica apertasi con Porta Pia non era solo una questione nazionale, un mero affare interno italiano, ma anche una questione internazionale. La condizione di indipendenza o meno della Santa Sede dalla politica italiana non era questione indifferente alla comunità degli Stati. Di qui la legge 13 maggio 1871, detta Legge delle Guarentigie, con la quale lo Stato italiano cercò in via unilaterale di garantire libertà ed autonomia alla Santa Sede¹³.

A ben vedere, oltre le diversità che distinguono la Legge delle Guarentigie rispetto ai Patti lateranensi, sussiste una linea profonda di continuità che lega i due atti sia per quanto riguarda la loro causa, sia anche per quanto riguarda i profili di alcune soluzioni tecnico-giuridiche adottate¹⁴.

¹² Per riferimenti generali alla storia del movimento cattolico italiano si rinvia, per tutti, a G. De Rosa, *Il movimento cattolico in Italia. Dalla Restaurazione all'età giolittiana*, Laterza, Bari 1970.

¹³ Sulla Legge delle Guarentigie e relative critiche della risalente dottrina cfr. A. Piola, *La Questione romana nella storia e nel diritto. Da Cavour al Trattato del Laterano*, rist., Giuffrè, Milano 1969. Per un inquadramento storico generale cfr. A.C. Jemolo, *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni*, rist., Einaudi, Torino 1975.

¹⁴ Rinvio in merito a G. Dalla Torre, *Il paradigma della continuità come chiave di lettura dei rapporti tra Stato e Chiesa in Italia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* rivista telematica (statoechiese.it), 20 febbraio 2012 e ora in T. Di Maio-G. Malgeri (a cura di), *Storia cultura politica e relazioni internazionali. Scritti in onore di Giuseppe Ignesti*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2015, p. 181 ss., qui riportato nella Appendice I.

2. I determinanti profili internazionalistici.

La questione apertasi con la fine dello Stato Pontificio e risolta, nel 1929, anche con la costituzione della Città del Vaticano, presentava un alto grado di peculiarità. Per l'Italia, infatti, al problema comune a tutti i Paesi di come disciplinare i rapporti con la Chiesa, si aggiungeva il problema – unico, tutto e solo suo – di come regolare la condizione giuridica della Santa Sede. Problema nuovo, perché la fine del dominio temporale aveva ridotto il Papa a cittadino italiano e ricondotto gli organismi della Curia romana sotto la giurisdizione italiana. Si poneva in concreto l'interrogativo di come garantire l'ufficio del Romano Pontefice che, come recita ancor oggi la norma canonica (can. 331 c.i.c.) “*vi muneris sui suprema, plena, immediata et universalis in Ecclesia gaudet ordinaria potestate, quam semper libere exercere valet*”.

Dunque una questione tutta italiana e solo italiana, in quanto il *munus petrinum* è proprio del Vescovo di Roma che, come successore dell'apostolo Pietro, è Sommo Pontefice della Chiesa universale¹⁵.

Tuttavia, a ben vedere, quello relativo alla condizione giuridica riservata alla Santa Sede nell'ordinamento italiano non è un problema esclusivamente interno allo Stato italiano. È ben nota, e comunque facilmente intuibile, la sua rilevanza internazionale, in quanto questione che riveste una dimensione che trascende i confini del nostro Paese, assumendo una consistenza planetaria. L'indipendenza della Santa Sede, “potenza morale” che non può essere ignorata dai componenti della comunità internazionale¹⁶, è bene non irrilevante per i componenti della società internazionale, i quali comprensibilmente non hanno convenienza a vedere strumentalmente piegata tale “potenza” ad interessi di parte; e, specularmente, ad essa Santa Sede interessa non essere strumentalizzata a fini politici, nelle contrapposizioni tra gli Stati, da una parte o dall'altra¹⁷.

¹⁵ In merito si veda: G.B. Varnier, *La Santa Sede, il Potere temporale e la specificità del caso italiano*, in M. Carnì (ed.), *Santa Sede e Stato della Città del Vaticano nel nuovo contesto internazionale (1929-2019)*, Atti del Convegno, Roma, Università LUMSA, 7 febbraio 2019, p. 176 ss.

¹⁶ Sono qui, come noto, le radici internazionalistiche della soggettività internazionale. Sul punto cfr. G. Barberini, *Le Saint-Siège et la notion de puissance en droit international*, in *L'Année canonique*, 2000, p. 37 ss.

¹⁷ Sulla peculiare neutralità che distingue l'azione della Santa Sede nella società internazionale cfr. E. Giarnieri, *Lo Status della Santa Sede e della Svizzera presso l'ONU. Una neu-*

Dunque paradossalmente la dimensione nazionale, tutta italiana, della *Questione romana* discendeva anche dai suoi risvolti internazionalistici. Fu questo un dato lucidamente avvertito già all'indomani di quel fatidico 20 settembre 1870 dai politici liberali che, mossi proprio dalla esigenza di trovare una soluzione nazionale ai peculiari problemi internazionali posti dalla presenza della Santa Sede in Italia, cercarono conseguentemente una soluzione con la Legge delle Guarentigie del 1871¹⁸. Altrimenti detto, la politica italiana del tempo ritenne con codesta legge di risolvere il problema, tutto italiano, della convivenza di due distinte sovranità sul territorio nazionale, tentando così di venire incontro alle esigenze allo tempo stesso di politica interna e di politica internazionale, attraverso una serie di disposizioni dirette non solo a garantire la libertà della Santa Sede nell'esercizio della sua missione nel mondo, ma anche a rassicurare le Potenze straniere circa la effettività di siffatta garanzia.

Col senno di poi si può dire che la Legge non chiudeva la *Questione romana*, ma positivamente apriva la strada ad una linea politica destinata a durare nel tempo.

In effetti, la Legge si poneva in controtendenza rispetto alle evoluzioni subite dalla legislazione dell'età risorgimentale in materia ecclesiastica, che avevano sostanzialmente svuotato di ogni contenuto il principio confessionnalistico di cui all'art. 1 dello Statuto Albertino ed avevano tendenzialmente equiparato tutte le confessioni religiose in un diritto comune. La Legge del 1871 sottraeva la Santa Sede al diritto comune, recuperando in parte il principio dell'art. 1 dello Statuto Albertino¹⁹. Ciò avveniva non sul versan-

tralità differenziata, Giappichelli, Torino 2008; cfr. anche R. Benigni, *La neutralità della Santa Sede (Percorsi storici e ipotesi ricostruttive)*, in *Archivio Giuridico «Filippo Serafini»*, 2012, 2, p. 312 ss.

¹⁸Per riferimenti alle discussioni parlamentari sulla legge 13 maggio 1871 n. 214, detta delle Guarentigie, in cui significativamente si rivendica spesso e con forza la natura di legge puramente interna e non oggetto di pattuizioni internazionali, cfr. A.C. Jemolo, *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni*, cit., p. 190 ss. Per quanto riguarda la consapevolezza della dottrina giuridica dell'età liberale circa il profilo nazionale ed al tempo stesso internazionale della questione dei rapporti fra Stato e Chiesa in Italia, con specifico riferimento alla *Questione romana*, cfr. ad esempio D. Schiappoli, *Manuale di diritto ecclesiastico*, parte prima, Utet, Torino 1902, p. 206 ss.

¹⁹Principio pienamente svuotato della sua portata sostanziale, pur rimanendo formalmente inalterato, già alla fine dell'età risorgimentale, come rilevava agli inizi del 1900 A.C. Jemolo, *La natura e la portata dell'art. 1 dello Statuto*, in *Rivista di diritto pubblico*, n. 5-6, parte I, 1913, p. 249 ss.

te di un neo-confessionismo, ormai inammissibile in uno Stato avvicinatosi ai paradigmi della laicità, ma sul versante della previsione di uno *status* giuridico speciale dato alla Chiesa cattolica, seppur limitatamente alla sua suprema autorità di governo, la Santa Sede, ponendo così un peculiare rapporto istituzionale tra questa e lo Stato italiano.

Che la Legge delle Guarentigie costituisse una inversione di tendenza rispetto alle evoluzioni della legislazione ecclesiastica italiana e che, sottesa ad essa, fosse l'esigenza di garantire la dovuta libertà ad una potestà ritenuta indipendente, è dimostrato anche, in controtelaio, dalle preoccupazioni espresse da parte della dottrina giuridica liberale e più legata agli stilemi della laicità ottocentesca, la quale si preoccupò, vigente la Legge delle Guarentigie, di sostenere che in essa non era contenuto alcun riconoscimento di sovranità²⁰. Tale dottrina, particolarmente autorevole, dimenticava peraltro l'insieme delle garanzie e delle immunità contenute nella Legge stessa, che avvicinavano sensibilmente la condizione giuridica della Santa Sede alla posizione di un ente sovrano. E questo fatto era stato ben colto nel corso del dibattito parlamentare sulla Legge da raffinati politici di sinistra, come Francesco Crispi, che intervenendo il 3 febbraio 1871 contro il progetto in discussione diceva tra l'altro: "Voi, ammettendo per il Papa una sovranità *sui generis* [...] e dichiarando la sua inviolabilità, implicitamente date ragione a coloro i quali opinano che il Papa per l'esercizio del ministero spirituale ha bisogno del potere temporale"²¹.

Come è noto, la Legge delle Guarentigie non venne mai accettata dalla Santa Sede, per vari motivi, ma in particolare perché, nonostante le garanzie ivi contenute, non vi era formalmente riconosciuta ed assicurata

²⁰ Nell'appendice al Trattato del Friedberg, infatti, Francesco Ruffini scriveva: "E dato che la legge [delle Guarentigie] parla soltanto, e non poteva altrimenti, di onori sovrani e di preminenze d'onore, così non può dirsi che conceda la sovranità, che è ben altra cosa": E. Friedberg, *Trattato del diritto ecclesiastico cattolico ed evangelico*, ed. it. riveduta in collaborazione con l'autore ed ampiamente annotata per rispetto al diritto italiano dall'avv. Francesco Ruffini, Fratelli Bocca Editori, Torino 1893, p. 256 s.

²¹ E proseguiva: "Poco importa che egli sia il Sovrano temporale del Vaticano o del piccolo Stato che abbiamo distrutto coi cannoni nel mese di settembre 1870. Non è questione di un terreno più o meno angusto. Basta un palazzo, basta una casa, la quale poi distaccate, con una finzione giuridica, dal territorio nazionale per farne l'asilo e la base di un'autorità sovrana, perché questa abbia diritto a un più esteso dominio. Al Papa voi dovete ogni libertà, ma non dovete costituire una potenza giuridica che non è conforme alla legge" (F. Crispi, *Discorsi parlamentari*, II, Tipografia della Camera dei Deputati, Roma 1915, p. 89).

quella sovranità che le è propria. Una rivendicazione, questa della sovranità, che tornerà puntigliosamente nel *Premesso* al Trattato lateranense, dove si lega la costituzione dello Stato della Città del Vaticano al doversi “assicurare alla Santa Sede l’assoluta e visibile indipendenza” ed alla necessità di “garantirLe una sovranità indiscutibile pur nel campo internazionale”.

In realtà, come si è detto, la sovranità in questione era sottesa all’ordinamento giuridico italiano, grazie in particolare proprio ai riconoscimenti ed alle disposizioni di garanzia contenute nella Legge del 1871. Se così non fosse stato, cioè se davvero da parte italiana non si riconoscesse una qualificazione sovrana alla Santa Sede, non si comprende tra l’altro come nel 1929 si sia potuto pervenire alla stipula dei Patti lateranensi, cioè ad accordi bilaterali di diritto internazionale, la cui formazione nell’ordinamento internazionale postulava necessariamente il possesso della soggettività giuridica internazionale da parte di entrambi i soggetti contraenti.

Anche qui è significativo il dettato dell’art. 2 del Trattato lateranense, nel quale è detto che “l’Italia riconosce la sovranità della Santa Sede nel campo internazionale come attributo inerente alla sua natura”. Difatti quel termine “riconosce” sta chiaramente ad indicare che la soggettività internazionale della Santa Sede è preesistente alla stipula dei Patti lateranensi: della sua originaria sussistenza l’Italia dà formalmente atto nel momento in cui entra a negoziare; del resto l’Italia può negoziare, da pari a pari, proprio in ragione del fatto che la controparte possiede nell’ordinamento internazionale la medesima natura giuridica²².

3. Una soluzione articolata.

Le soluzioni escogitate e convenute nel Trattato lateranense sono note, sicché non è il caso di tornarci su in questa sede. Del resto, su di esse è una abbondante bibliografia²³.

²² Sulla posizione giuridica del Papa e della Santa Sede tra il 1870 ed il 1929, in particolare per quanto attiene alla questione della soggettività internazionale, cfr. A. Piola, *La Questione romana nella storia e nel diritto*, cit., p. 105 ss. e particolarmente p. 155 ss.

²³ Si veda al riguardo l’accuratissima bibliografia ragionata di G. Boni, in F. Cammeo, *Ordinamento giuridico dello Stato della Città del Vaticano*, rist. anastatica dell’edizione del 1932, con appendici di G. Dalla Torre-P.A. Bonnet-G. Marrone-N. Picardi-G. Boni, Li-

Qui interessa soffermarsi su un punto, che spesso viene trascurato da chi si interessa di questioni “vaticane”.

In effetti, a fronte della assoluta peculiarità della *Questione romana*, la ricerca di una soluzione negoziata a problemi di comune interesse poteva solo in parte usufruire dei modelli elaborati nella esperienza internazionalistica dei rapporti tra Stato e Stato. Sussisteva – ma sussiste tuttora, nonostante l’esistenza dello Stato vaticano – una obiettiva diversità di situazioni. Nel caso specifico, in particolare, non si trattava di regolare un qualsiasi rapporto interstatale, ma un rapporto in cui una parte, la Santa Sede, non è uno Stato, non ha finalità temporali ma spirituali, svolge la sua missione a livello planetario.

D’altra parte la creazione della Città del Vaticano, su cui è riconosciuta la piena sovranità della Santa Sede (art. 3 del Trattato lateranense), presentava profili inediti, sia per la natura particolarissima di questa entità statale, non essendo uno Stato fine a sé stesso, alla stessa stregua degli altri, ma uno Stato con carattere strumentale in ordine alla missione della Santa Sede; sia per la particolarità di suoi elementi costitutivi, vale a dire un territorio ridottissimo e una cittadinanza funzionale; sia per il particolare rapporto tra Santa Sede e Stato vaticano. In effetti dal 1929 la Santa Sede ha uno Stato, ma non è uno Stato²⁴.

Si tratta di realtà complessa che, dal punto di vista sia fattuale sia giuridico, porta con sé conseguenze non ignorabili. Per esempio, non tutti gli organismi della Santa Sede trovano allocazione nello Stato vaticano; anzi buon parte sono oltre i suoi confini, nelle cosiddette “zone extraterritoriali”, per scelta fatta nel 1929 all’atto della stipula del Trattato lateranense. Ancora: non tutti i dipendenti della Santa Sede sono cittadini vaticani o re-

bleria Editrice Vaticana, Città del Vaticano 2005, p. 617 ss., nonché la bibliografia in appendice a G. Dalla Torre-G. Boni, *Il diritto penale della Città del Vaticano. Evoluzioni giurisprudenziali*, Giappichelli, Torino 2014, p. 325 ss. Dal 2015, poi, un accurato aggiornamento bibliografico è pubblicato, a cura di M. Ganarin (e G. Boni per il solo 2015) negli *Annali di diritto vaticano*, a cura di G. Dalla Torre-P.A. Bonnet (quest’ultimo sostituito da G.P. Milano nel 2018), pubblicati dalla Libreria Editrice Vaticana. Per riconsiderazioni in chiave storica, nel 90° anniversario della stipula dei Patti, cfr. B. Ardura (a cura di), *I Patti Lateranensi in occasione del XC anniversario (1929-2019)*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano 2019.

²⁴ Ancora molto chiare al riguardo le pagine introduttive del fondamentale, ancorché in varie parti superato, volume di F. Cammeo, *Ordinamento giuridico dello Stato della Città del Vaticano*, cit., p. 7 ss. Cfr. anche i saggi di P.A. d’Avack, *Vaticano e Santa Sede*, e l’introduzione a cura di C. Cardia, cit.

sidenti nello Stato vaticano, anzi una minima parte, con l'effetto che la più parte di loro non può che risiedere in Italia²⁵.

Dunque nel 1929 la complessa *Questione romana* venne a trovare, dal punto di vista politico e giuridico, definitiva soluzione nel Trattato, come testualmente detto nell'art. 26, pel quale "La Santa Sede ritiene che con gli accordi, i quali sono oggi sottoscritti, Le viene assicurato adeguatamente quanto Le occorre per provvedere con le dovute libertà ed indipendenza al governo pastorale della Diocesi di Roma e della Chiesa Cattolica in Italia e nel mondo"²⁶.

Occorre soffermarsi un attimo sulla questione territoriale. Per lo Stato della Città del Vaticano entrambe le parti, per ragioni differenti, vollero un territorio ridottissimo.

Per quanto riguarda in particolare le ragioni di parte ecclesiastica, notoriamente si colgono nel discorso tenuto da Pio XI, proprio in quell'11 febbraio 1929, ai parroci romani, nel quale ebbe tra l'altro a dire a proposito del Trattato che esso era "inteso a riconoscere e, per quanto *hominibus licet*, ad assicurare alla Santa Sede una vera e propria e reale sovranità territoriale (non conoscendosi nel mondo, almeno fino ad oggi, altra forma di sovranità vera e propria se non appunto territoriale) e che evidentemente è necessaria e dovuta a Chi, stante il divino mandato e la divina rappresentanza ond'è investito, non può essere suddito di alcuna sovranità terrena"²⁷. Nella medesima occasione il Papa venne a precisare: "nessuna cupidità terrena muove il Vicario di Gesù Cristo ... perché una qualche sovranità territoriale è condizione universalmente riconosciuta indispensabile ad ogni vera sovranità giurisdizionale: dunque almeno quel tanto di territorio che basti come supporto della sovranità stessa; quel tanto di territorio, sen-

²⁵ Su questi profili mi sono brevemente soffermato nel commentare la Convenzione tra la Santa Sede e la Repubblica italiana in materia fiscale dell'1 aprile 2015 (cfr. *L'Osservatore Romano*, 2 aprile 2015, p. 2).

²⁶ Nella medesima disposizione si aggiungeva conseguentemente che la Santa Sede "dichiara definitivamente ed irrevocabilmente composta e quindi eliminata la «questione romana» e riconosce il Regno d'Italia sotto la dinastia di Casa Savoia con Roma capitale del Regno d'Italia". Nel secondo comma, poi, si dichiarava che "Alla sua volta l'Italia riconosce lo Stato della *Città del Vaticano* sotto la Sovranità del Sommo Pontefice", mentre nel comma successivo si disponeva: "È abrogata la legge 13 maggio 1871 n. 214 e qualunque altra disposizione contraria al presente Trattato".

²⁷ Pio XI, *Discorsi*, a cura di D. Bertetto, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano 1985, p. 9.

za del quale questa non potrebbe sussistere, perché non avrebbe dove appoggiarsi. Ci pare insomma di vedere le cose al punto in cui erano in San Francesco benedetto: quel tanto di corpo che bastava per tenersi unita l'anima ... Ci compiacciamo di vedere il materiale terreno ridotto a così minimi termini da potersi e doversi anch'esso considerare spiritua-lizzato ...”²⁸.

Molto più tardi Paolo VI, nel suo discorso all'ONU del 1965, per dare ragione in qualche modo della sua presenza nel massimo consesso degli Stati, metteva in evidenza un duplice profilo. La Chiesa, che il Papa rappresenta, ha ragione di essere presente in quanto “esperta d'umanità”; ma il Papa d'altra parte “è vostro fratello, e fra voi, rappresentanti di Stati sovrani, uno dei più piccoli, rivestito lui pure, se così vi piace considerarci, d'una minuscola, quasi simbolica sovranità temporale, quanto gli basta per essere libero di esercitare la sua missione spirituale, e per assicurare chiunque tratta con lui, che egli è indipendente da ogni sovranità di questo mondo. Egli non ha alcuna potenza temporale, né alcuna ambizione di competere con voi ...”²⁹.

Dunque un territorio statale ridottissimo, ma sufficiente a rendere comunque indiscutibile la sovranità della Santa Sede. Del resto, già all'indomani della fine del primo conflitto mondiale, nel corso dei rapporti informali avuti a Parigi, in occasione della Conferenza di pace, da mons. Bonaventura Cerretti con il presidente del Consiglio italiano Vittorio Emanuele Orlando, era già stata prefigurata la possibilità di una soluzione della *Questione romana* nei termini di un mini territorio e Orlando, da fine giurista, mostrandosi aperto a tale soluzione aveva avanzato la celebre metafora: “qui non si tratta di confini strategici o di desiderio di conquista: anche limitato sarà sempre uno Stato, in quella guisa che tanto l'infusorio quanto l'elefante sono esseri viventi”³⁰.

²⁸ Pio XI, *Discorsi*, cit., p. 12.

²⁹ Cfr. Paolo VI, *Insegnamenti*, vol. III, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano 1976, p. 516. Sulla novità dello Stato vaticano sia nella prospettiva storica, rispetto allo Stato Pontificio, sia nella prospettiva politico-istituzionale, rispetto ai suoi caratteri e alle sue finalità, cfr. F. Bonini, *Uno Stato nuovo*, in M. Carnì (ed.), *Santa Sede e Stato della Città del Vaticano nel nuovo contesto internazionale (1929-2019)*, cit., p. 19 ss.

³⁰ V.E. Orlando, *Miei rapporti di governo con la Santa Sede*, rist., Arnaldo Forni, Bologna 1980, pp. 174-175. Sulla vicenda cfr. F. Margiotta Broglio, *Italia e Santa Sede dalla Grande Guerra alla Conciliazione. Aspetti politici e giuridici*, Laterza, Bari 1966, p. 43 ss.