

# *La nuova “Costituzione” dello Stato della Città del Vaticano\**

di Francesco Clementi<sup>♦</sup>

Il 7 giugno 1929, lo stesso giorno in cui avvenne lo scambio delle ratifiche dei Trattati Lateranensi tra la S. Sede e l'Italia, Pio XI promulgò sei leggi (*Legge Fondamentale della Città del Vaticano; Legge sulle fonti del diritto; Legge sulla cittadinanza e il soggiorno; Legge sull'ordinamento amministrativo; Legge sull'ordinamento economico commerciale e professionale; Legge di pubblica sicurezza*), che andarono a costituire l'ordinamento giuridico dello Stato della Città del Vaticano.

La prima di esse, in particolare, individuando gli organi incaricati delle varie funzioni di governo e determinandone i reciproci rapporti istituzionali, venne qualificata come “Legge Fondamentale”. Questa Legge Fondamentale è oggi stata sostituita da un nuovo testo, emanato da Giovanni Paolo II come *motu proprio* il 26 novembre 2000, pubblicato il 1 febbraio 2001 sull'*Acta Apostolicae Sedis* ed entrato in vigore il 22 febbraio 2001.

La riforma nasce - come evidenziato nell'introduzione al testo - dalla "*necessità di dare forma sistematica ed organica ai mutamenti introdotti in fasi successive nell'ordinamento giuridico dello Stato della Città del Vaticano*", allo scopo di "*renderlo sempre meglio rispondente alle finalità istituzionali dello stesso e...come mezzo per assicurare l'indipendenza reale e visibile del Romano Pontefice nell'esercizio della Sua missione nel mondo*".

Composta da venti articoli, la nuova “Costituzione” è stata redatta da una Commissione giuridica che, presieduta dal Cardinale Castillo Lara, ha lavorato per dieci mesi tenendo, dal febbraio al novembre 2000, quattordici sessioni di lavoro. Pur mantenendo una monarchia assoluta di tipo elettivo, nella quale la pienezza dei tre poteri (legislativo, esecutivo e giudiziario) è in capo al “*Sommo Pontefice, Sovrano dello Stato della Città del Vaticano*” (art. 1), la Legge introduce interessanti novità: viene eliminata la figura del Governatore dello Stato, con la conseguente chiarificazione della attribuzione dell'esercizio del potere legislativo ed esecutivo; si precisano ulteriormente i rapporti tra la Segreteria di Stato e gli organi di vertice dello Stato della Città del Vaticano; si prevede, infine e per la prima volta, un procedimento

---

\* Pubblicata in “*Quaderni Costituzionali*”, A. XXI, n. 2, 2001.

♦ Dottorando in “*Teoria dello Stato e Istituzioni politiche comparate*” – Università di Roma “*La Sapienza*”.  
Email: f.clementi@libero.it

di risoluzione delle controversie relative al rapporto di lavoro tra dipendenti dello Stato e Amministrazione.

L'eliminazione della figura del Governatore dello Stato della Città del Vaticano rappresenta la novità formale più evidente rispetto a quanto previsto dalla Legge Fondamentale del 1929; peraltro, di fatto questa carica era già stata soppressa da tempo, risultando vacante sin dal 1952, anno a partire dal quale, in seguito alla morte del Marchese Camillo Serafini, non venne nominato più alcun Governatore. Inoltre, già dal 1939 Pio XII, pur senza mutare la Legge fondamentale né derogare ad essa, aveva istituito una Pontificia Commissione Cardinalizia composta da tre Cardinali, con il compito di presiedere, in suo nome e in sua vece, al Governatorato, sminuendo nei fatti il ruolo di quest'organo. E, sempre in questo senso, lo stesso Giovanni Paolo II, con il Chirografo del 6 aprile 1984, aveva conferito al Cardinale Agostino Casaroli, nella sua qualità di Segretario di Stato, *“l'alto e speciale mandato a rappresentarCi nel governo civile dello Stato della Città del Vaticano e ad esercitare [...] i poteri e le responsabilità inerenti alla Nostra sovranità temporale sul medesimo Stato”*.

Per quanto riguarda l'esercizio del potere legislativo, si dispone che, *“salvi i casi che il Sommo Pontefice intenda riservarlo a Se stesso o ad altre istanze”*, esso venga esercitato *“da una Commissione composta da un Cardinale presidente e da altri Cardinali, tutti nominati dal Sommo Pontefice per un quinquennio”* (art. 3). La Commissione ha il potere di emanare in via esclusiva *“Regolamenti generali”* (art. 7, c. 3) mentre i progetti di legge devono essere previamente sottoposti, *“per il tramite della Segreteria di Stato, alla considerazione del Sommo Pontefice”* (art. 4). La Commissione, nell'esercizio del potere legislativo, viene assistita da un Consigliere Generale e da Consiglieri dello Stato nominati dal Pontefice per cinque anni che possono essere consultati per *“l'elaborazione delle Leggi e in altre materie di particolare importanza”* (art. 13, c. 1).

Il potere esecutivo viene esercitato invece dal Presidente della Commissione (art. 5, c. 1) che, coadiuvato dal Segretario Generale e dal Vice Segretario Generale, *“nelle materie di maggiore importanza procede di concerto con la Segreteria di Stato”*(art. 6). Lo stesso Presidente può emanare Ordinanze (art. 7, c. 1) e, in caso di urgente necessità, *“disposizioni aventi forza di legge”* destinate a perdere efficacia se non *“confermate dalla Commissione entro novanta giorni”* (art. 7, c. 2). Il Presidente della Commissione Cardinalizia viene *“assistito dal Consiglio dei Direttori, da lui periodicamente convocato e da lui presieduto”* (art. 11) per la predisposizione e l'esame dei bilanci che *“sono sottoposti al Sommo Pontefice per il tramite della Segreteria di Stato”* (art. 12).

Infine, il Presidente rappresenta lo Stato (art. 8) tranne che "*nei rapporti con gli Stati esteri e con gli altri soggetti di diritto internazionale, per le relazioni diplomatiche e per la conclusione dei trattati*", attività riservate "*al Sommo Pontefice*" che le esercita "*per mezzo della Segreteria di Stato*" (art. 2). Allo stesso tempo, spariscono tutti i vari corpi militari nobili e non, con l'eccezione della Guardia svizzera che rimane a disposizione, per fini di sicurezza e polizia, del Presidente della Commissione (art. 14).

Per quanto riguarda il potere giudiziario, esso "*è esercitato, a nome del Sommo Pontefice, dagli organi costituiti secondo l'ordinamento giudiziario dello Stato*" (art. 15, c. 1) anche se "*la facoltà di concedere amnistie, indulti, condoni e grazie è riservata al Sommo Pontefice*" (art. 19). Infine, è molto interessante rilevare il fatto che questa nuova Legge Fondamentale stabilisce che le controversie relative al rapporto di lavoro tra i dipendenti dello Stato e l'Amministrazione sono di competenza dell'Ufficio del Lavoro della Sede Apostolica (art.18).

Si può notare come questa Legge Fondamentale, quindi, delinea chiaramente l'attribuzione dei poteri del legislativo e dell'esecutivo e di fatto, pur non esplicitandolo - in virtù di quanto previsto dalle disposizioni finali - abroghi "*tutte le norme vigenti nello Stato in contrasto con tale legge*" come, ad esempio, la Consulta dello Stato, prevista dal *motu proprio* del 28 marzo 1968, o anche quanto previsto almeno dagli artt. 1-4 della "Legge sul governo dello Stato della Città del Vaticano", promulgata da Papa Paolo VI il 24 giugno 1969.

Allo stesso modo, razionalizzando i rapporti con la S. Sede, essa permette anche di dare piena attuazione a quanto previsto dal principio ispiratore, enunciato fin dal 1929 nel Trattato Lateranense, per il quale è la S. Sede che "*ha la piena proprietà e l'esclusiva ed assoluta potestà e giurisdizione sovrana*" sullo Stato della Città del Vaticano (*Acta Apostolicae Sedis*, 1929, pp. 209-210), proprio perché essa è "*l'organismo che coadiuva da vicino il Sommo Pontefice nell'esercizio della sua suprema missione*" (Costituzione Apostolica *Pastor Bonus* sulla Curia Romana, art. 39).

Infine, è indicativo che, proprio alle soglie di un nuovo Concistoro (il sesto nel pontificato di Giovanni Paolo II) e dopo le modifiche riguardo all'elettorato attivo e passivo del "sacro collegio", questo testo veda la luce. E' questo forse il segno della volontà di dare maggiore trasparenza e democraticità nella gestione e nella partecipazione alle scelte decisionali della Chiesa oppure rappresenta soltanto un mero adeguamento strutturale della costituzione formale rispetto all'andamento di quella materiale? Fatto sta che questa nuova Legge Fondamentale consente indubbiamente di dare una maggiore visibilità alle scelte dello

Stato della Città del Vaticano e, allo stesso tempo, permette di assolvere a quel compito che nelle parole di Federico Cammeo, nel testo a commento della Legge Fondamentale del 1929, consisteva nell' *“assicurare e nel rendere visibile l'indipendenza della Chiesa Cattolica e della Santa Sede”* e che Donato Donati, in un testo del 1931 dedicato agli Studi Ranelletti, qualificava come *”il potere di garantire di fronte agli altri Stati, sotto la sanzione del diritto internazionale, anche l'esercizio della sua potestà spirituale”*.