



diritto & religioni

Semestrale
Anno XVII - n. 1-2022
gennaio-giugno

ISSN 1970-5301

33

 **LUIGI
PELLEGRINI
EDITORE**

PIERO GALLO, *Rapporti tra diritto canonico, diritto vaticano e Curia romana*, Gregorian & Biblical Press, Roma, 2020, pp. 257.

Questo denso studio sulle istituzioni giuridiche vaticane e le dinamiche di relazione tra fonti normative in esse operanti, edito nella collana delle tesi dell'Università Gregoriana, nasce dalla penna di un giurista dalla solida formazione professionale che, all'esperienza in veste di magistrato ordinario e, successivamente, di Avvocato dello Stato, affianca un brillante *curriculum* accademico. È da questo percorso di armonizzazione tra teoria e prassi che si riflette la speciale sensibilità con cui Piero Gallo affronta i temi istituzionali di confine tra ordinamenti giuridici, sulla costante della ricerca di un assetto stabile tra i due diritti, il canonico e il vaticano, ontologicamente divaricanti ma finalistamente funzionali, nelle medesime proporzioni intercorrenti tra gli enti-strutture di riferimento: S. Sede e SCV. Il lavoro si sviluppa su argomenti tecnici complessi, per addetti ai lavori, incidenti sulle dinamiche interrelazioni tra fonti del diritto volte ad espandersi nel quadro di una più articolata armonizzazione straordinaria. «L'intreccio» di fonti – per richiamare il termine ricorrente che nell'economia dello scritto assume un preciso significato tecnico-metodologico, sistematicamente coesivo –, porta a constatare che «nel corso dell'ultimo decennio l'esigenza di adeguamento della S. Sede a standard normativi internazionali ha richiesto il ricorso al “braccio secolare” offerto dallo SCV» (p. 179).

Nei cinque capitoli su cui si svolge il tema della riforma normativa vaticana nei settori penale, dell'economia e della finanza, risalta immediata la chiarezza dello stile, la linearità della sintesi espositiva e la completezza nella descrizione delle emergenti questioni di dottrina, trattate con competenza scientifica e profondità d'analisi, senza trascurare le immancabili ricadute nella prassi degli istituti viventi.

Nel capitolo I («*Santa Sede e Stato della Città del Vaticano: distinzione di soggetti e legame istituzionale e giuridico*»), il resoconto storico di avvio abbraccia la vicenda risorgimentale sino ai Patti Lateranensi, con l'edificazione legislativa che ne seguì (pp. 9-19) per soffermarsi sulla questione dei rapporti giuridici intercorrenti tra Santa Sede e SCV, soggetta a «imprecisione concettuale e terminologica», per la non chiara percezione in dottrina della differenza tra aspetti spirituali e temporali (p. 20). Simili incertezze si riverberano nelle molteplici tesi (canonistica, vaticanista e internazionalista) in tema di soggettività internazionale della Santa Sede, né sono sciolte dalle contrapposte posizioni monista e dualista, volte a chiarire se la Santa Sede fosse l'effettiva titolare di tale sovranità. Occorre dunque attribuire il giusto peso alle fonti, dato che: «queste opinioni non considerano che con il Trattato Lateranense si è dato il via ad un processo, peraltro già molto avanzato per quanto concerne la Santa Sede, che supera le relazioni bilaterali Santa Sede-Italia e che comporta una modificazione dell'assetto giuridico internazionale, all'interno del quale (...) appare un nuo-

vo soggetto giuridico, lo SCV» (pp. 31-32) posto che si tratta di «una relazione del tutto speciale ed unica, priva di precedenti nel panorama giuridico internazionale» (p. 34). In piena emancipazione da schematismi rigidi, l'A. sostiene che lo SCV possa perseguire anche ulteriori fini oltre quello spirituale strumentale. Il dinamismo dell'ordinamento vaticano indica, del resto, che la capacità giuridica internazionale dello SCV e l'azione della Santa Sede dialogano e, oggi, tendono a confondersi, come attestano le due Convenzioni monetarie del 2000 e 2009: molto opportunamente, però, l'A. avverte che le attribuzioni in ordine alla capacità giuridica e d'agire traggono legittimazione soprattutto dalla prassi internazionalista (p. 45).

Nel Capitolo II («*Dalla duplicità di soggetti alla duplicità di ordinamenti*») è svolta un'approfondita disamina, prodromica alle ulteriori riflessioni in seguito esposte, delle relazioni genetiche e funzionali tra il diritto canonico e il diritto vaticano. L'A. si propone di «verificare come questa diversità di ordinamenti non implichi indifferenza dell'uno verso l'altro e quali siano i limiti di questa connessione genetica» (p. 47). Su tali presupposti di ricerca, le caratteristiche di tali ordinamenti (originarietà, indipendenza, autosufficienza, autonomia) vengono travasate nella dimensione canonica (pp. 54-55) ispirata al principio della *salus animarum ex can.* 1752 CIC. Segue l'analisi dei caratteri del diritto vaticano e delle differenze con il diritto canonico: la natura derivata; le finalità; la strumentalità che lo rende un ordinamento giuridico servente il diritto

canonico, ma di una relazione «che non è di necessità». Osserva acutamente Gallo, in proposito, che: «di solito, la relazione di servizio corrente tra questi ordinamenti è inversa; è l'ordinamento originario o generale ad essere in funzione e al servizio di ordinamenti derivati o particolari» mentre in questo caso «accade invece il contrario, atteso che è il diritto vaticano, derivato e dipendente, ad essere in funzione e al servizio del diritto canonico» (p. 60). Del resto anche le caratteristiche della separazione tra i due ordinamenti, canonico e vaticano, è speciale, essendo comunque connotata da una condizione di «legame di un vincolo genetico di dipendenza» reciproca dell'uno con l'altro (p. 62).

Un secondo importante profilo tematico esaminato attiene alle fonti dei due ordinamenti, prendendo le mosse dalle differenze rinvenibili tra la Legge II del 1929 e del 2008 (pp. 62 ss.) e tenuto conto della concentrazione dei poteri e del primato del diritto divino, quali principi connotanti il diritto canonico e la non necessarietà di una Legge costituzionale vaticana. Posto infatti, osserva l'A., che di un diritto costituzionale dello SCV si può discutere solo «sotto l'aspetto più squisitamente organizzativo ed istituzionale» (p. 72) il diritto divino diviene un parametro essenziale non solo in finzione di limite negativo ma anche di paradigma positivo per l'ordinamento vaticano (p. 74) in senso tanto generale da valere anche per la categoria delle «leggi pontificie» (p. 79).

Gallo riconduce l'attenzione sulla funzione di contenimento esercitata dal

diritto canonico sullo SCV affermando «il limite intrinseco del diritto vaticano, di essere *ex se* inefficace nel disciplinare i rapporti di diritto canonico» (p. 87) non solo sotto il profilo spirituale ma anche nel temporale: un limite derogato da alcuni casi di «anomalie legislative» (L. CXC VII, 1 settembre 2017 e L. CCXI, 22 novembre 2017) i quali, tuttavia, in nulla valgono a modificare i nessi di articolazione tra i due ordinamenti che restano «decisamente asimmetrici», in funzione del primato istituzionale proprio del diritto canonico (p. 90).

Con il Capitolo III («*Riforme recenti nella Santa Sede e nello SCV*»), l'A. interviene nell'analisi delle fonti normative e sul più generale processo di riordino istituzionale vaticano avviato con le Convenzioni monetarie del 2000 e del 2009 le quali «hanno innescato una vera e propria reazione a catena nell'ordinamento vaticano» (p. 94), ma i cui effetti, tuttavia, non vanno intesi come una rinuncia di sovranità bensì di relativa «autolimitazione» (p. 96). Segue la puntuale analisi sugli interventi normativi avviati nel 2010, con speciale attenzione per la L. CXXVII/2010 e per il *Motu Proprio* «*La Sede Apostolica*», riguardo ai quali l'A. sottolinea come abbiano realizzato «quella “sinergia” tra diritto canonico e vaticano che è la caratteristica più peculiare di questa stagione legislativa» (p. 99). Si tratta di un «intreccio» (p. 104) tra fonti che Gallo analizza sotto differenti angolazioni.

In questo contesto di riforma, una finestra viene aperta sul versante del regime penale vaticano.

Da questa prospettiva vengono così esaminati il *M.P.* «*Ai tempi nostri*» (2013) e le Leggi nn. VIII e IX del 2013, registrando le condizioni legislative volte ad allargare l'estensione delle competenze giurisdizionali dei Tribunali vaticani (p. 108), la correlativa introduzione di nuove ipotesi di reato e la creazione dei «pubblici ufficiali della Santa Sede», quale categoria duttile, estensibile al complesso delle posizioni in grado di esercitare ingerenza sulla gestione e controllo degli enti vaticani. Osserva in proposito l'A., che: «è questa una delle tematiche più delicate della riforma normativa in cui è anche più intenso l'intreccio tra legge canonica e vaticana» (p. 113), compresa la riscrittura della normativa di base (art. 207 c.p.) nell'intento di realizzare un coordinamento tra legge vaticana e Convenzione di Mérida, «vera fonte ispiratrice della novella normativa» (p. 117).

L'analisi del menzionato *MP* è svolta lungo la traccia della riforma e dell'individuazione dei meccanismi e reati che permettono l'estensibilità della giurisdizione vaticana, cui sono orientati specifici strumenti (vincolo di «occasionalità necessaria» e clausola «*aut dedere aut iudicare*»). Osserva ancora l'A., su tale *MP* che «costituisce il meccanismo tecnico necessario nell'ordinamento giuridico vaticano per estendere (...) gli impegni assunti dalla Santa Sede e dallo SCV in ambito internazionale» (p. 132), ma anche circa i documenti internazionali per i quali le misure erano ancora da adottare dando così luogo al «processo di adeguamento agli standard internazio-

nali in materia di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo» (p. 134). Tuttavia, è specialmente il diritto processuale penale a necessitare di revisione per colmare le distanze «diventate oggettivamente sempre più macroscopiche» con gli ordinamenti temporali (p. 143).

Nell'esposizione sui rapporti tra diritto canonico e diritto vaticano Gallo riprende il tema della riforma economico-finanziaria, vagliando la «canonizzazione» operata dal MP «*La promozione*» (2013) lungo il duplice polo: «soggettivo», dove sviluppa interessanti osservazioni sulla categoria delle «organizzazioni senza scopo di lucro» (pp. 146 ss.) ed esamina le Legge CCXI/2017 (pp. 149-150), ed «oggettivo, circa la «vigilanza prudenziale» attribuita all'AIF e su cui il «legislatore canonico ha optato per una sostanziale delegificazione della materia» (p. 152). Anche il COSIFI, introdotto ex art. 4 del MP «*La promozione*», «è un'ulteriore manifestazione dello stretto collegamento (*rectius*, «intreccio») tra diritto canonico e diritto vaticano» (p. 159).

Questo complesso quadro di riforma che comprende circolarmente disciplina finanziaria, penale ed amministrativa si rinnova nel 2013. La L. XVIII/2013 e il MP «*Mediante*» (2013), salvo la L. X/2013 che *ratione naturae* sfugge alla canonizzazione, vengono sinteticamente analizzati sulla filigrana della canonizzazione normativa (p. 167).

Le «interazioni tra diritto canonico e vaticano» trovano ulteriori espres-

sioni nell'approvazione degli Statuti dei Nuovi Organismi Economici (Consiglio per l'Economia, Segretaria per l'Economia e Ufficio del Revisore Generale). Il MP «*Statuti*» rinnova l'intreccio tra ordinamenti giuridici: «siamo in presenza in questo caso di leggi canoniche che operano anche come fonti dirette di diritto vaticano» (p. 171) con la creazione di leggi vaticane a contenuto misto entro un modello a canonizzazione «rovesciata». Ancora il meccanismo della canonizzazione si riverbera nella disciplina sugli abusi sessuali sviluppata attorno al MP «*La tutela dei minori*» e alla L. CCXCVII/2019 sulla protezione di minori e persone vulnerabili.

Infine, quello stesso «intreccio» emerge nella disciplina sull'aggiudicazione dei contratti pubblici, oggetto del MP «*La diligenza del buon padre di famiglia*» provvisto di due importanti allegati, l'uno, di natura sostanziale, e l'altro, processuale. Nel profilo sostanziale, tuttavia, il MP adotta «una vera e propria legge “pontificia” di natura e di contenuti “misti”, in parte canonici e in parte vaticani» (p. 176): modalità rivelatrice di debolezze strutturali evidenziate dall'art. 83 («Norme applicabili al Governatorato dello SCV») che appare un «difficile compromesso» nella differenza tra S. Sede e SCV, nell'intento di «delineare una procedura unica in materia» (p. 178). Nel profilo processuale, invece, l'intreccio tra i due fori – con un Giudice vaticano in grado di intervenire anche sugli atti canonici della Curia Romana – è ampiamente motivato, a «lasciar

intendere l'assoluta eccezionalità» (p. 179) di siffatta estensione.

Al centro del Capitolo IV («*Il diritto canonico fonte del diritto vaticano*») si pone il commento della L. n. LXXI/2008 che rivede organicamente la Legge sulle fonti del diritto n. II/1929: si tratta di un testo cardine dell'intera analisi ricostruttiva dei rapporti tra diritto canonico e vaticano. Gallo si sofferma sulla disposizione ex art. 1, co. 1 di tale legge che attribuisce al diritto canonico valenza «come fonte primaria» e «primo criterio di riferimento interpretativo del diritto vaticano» trattandosi di «due norme ben diverse l'una dall'altra, entrambe di non facile intendimento» (p. 183) e «ancor meno, di facile applicazione» (p. 207).

Con metodo scientifico l'A. descrive una serie di rilevanti situazioni: dalla possibilità di un concorso (ipotetico) di norme canonico-vaticane nelle variabili costruzioni di relazione (pp. 185 ss.), al concorso con le fonti «suppletive» (pp. 186-196), tra cui le norme penali, al concorso con le fonti principali di diritto vaticano, laddove il principio di prevalenza del diritto canonico sembra richiedere un'attenta ponderazione caso per caso (è il caso delle leggi pontificie; delle leggi vaticane prodotte da autorità vaticane delegate; delle altre fonti secondarie; delle norme di diritto internazionale).

Non meno ricca di spunti di riflessione è l'analisi della seconda parte dell'art. 1, co. 1 della L. n. LXXI/2008 che fissa il diritto canonico quale «primo criterio di riferimento interpretativo del diritto vaticano»: norma che

emerge nella sua solitudine sistematica, stante il rinvio ai cann. 17-19 CIC, in un silenzio normativo «invero opportuno» (p. 197).

Si tratta di pagine di dottrina che meritano un'attenta lettura per l'impostazione problematica ed il rigore logico delle soluzioni offerte al lettore: non viene infatti solo isolato per l'importanza (*rectius*, la precedenza), il criterio ermeneutico letterale, ma vengono esposti i motivi di ordine pratico per cui tale norma assurge, in prospettiva, a criterio di riferimento *de iure condendo* «espressione di un principio generale di contenuto indirizzato allo stesso legislatore vaticano, prima ancora che all'interprete» (p. 201). In tal senso, l'A. elenca una casistica in cui il diritto canonico manifesta la capacità di plasmare il diritto vaticano, per giungere all'attività interpretativa assoluta dal Pontificio Consiglio per i Testi Legislativi, del quale «non sembra corretto ampliare le competenze anche all'interpretazione autentica delle leggi vaticane» (p. 207). La norma commentata, in ogni caso, tra i due ordinamenti «impone misure di coordinamento (che) necessitano del lavoro del legislatore prima e dell'interprete, poi» (p. 209).

Con il Capitolo V («*Diritto canonico e diritto vaticano: tra separazione e coordinamento*») vengono riuniti i molti fili del ragionamento in una esposizione riassuntiva. Le dimensioni istituzionali di S. Sede e SCV vengono ridisegnate alla luce della speciale relazione «asimmetrica» che le lega in un «intreccio» tra fonti. I differenti piani

operativi, penale ed economico finanziario, di una riforma avviata nel 2010, hanno fatto emergere la complessità di tale intreccio, che è di organi, oltre che di fonti, al punto che «la linea di confine tra i due ordinamenti diventa sempre più debole ed incerta» (p. 221).

Sicché, l'assetto «asimmetrico» non solo ha subito alterazioni, per un fenomeno osmotico dalla duplice estensione, che è «normativa» (di canonizzazione) e «di competenze» (giurisdizionale), ma anche di senso biunivoco, perché inverso (es. COSIFI). In altri termini, l'A. dimostra come il rapporto di comunione tra gli ordinamenti abbia ormai assunto le fattezze di un nesso «a doppio senso» (p. 228) e che ciò alimenta le «tentazioni di individuare un “diritto misto”», attualmente circoscritto alla categoria del diritto pontificio, ma in ogni caso «da evitare», salvo «snaturare la specificità della S. Sede» (p. 232).

Fabio Vecchi