



diritto & religioni

Semestrale
Anno XVII - n. 2-2022
luglio-dicembre

ISSN 1970-5301

34



LUIGI
PELLEGRINI
EDITORE

Diritto e Religioni
Semestrale
Anno XVII – n. 2-2022
Gruppo Periodici Pellegrini

Direttore responsabile
Walter Pellegrini

Direttore fondatore
Mario Tedeschi †

Direttore
Maria d'Arienzo

Comitato scientifico

A. Albisetti, A. Autiero, R. Balbi, A. Bettetini, F. Bolognini, P. Colella, O. Condorelli, P. Consorti, R. Coppola, G. Dammacco, W. Decock, P. Di Marzio, F. Falchi, A. Fuccillo, M. Introvigne, G. Leziroli, S. Lariccia, G. Lo Castro, J. Martínez-Torrón, M. F. Maternini, A. Melloni, C. Mirabelli, M. Minicuci, R. Navarro Valls, P. Pellegrino, K. Pennington, F. Petroncelli Hübler, S. Prisco, A. M. Punzi Nicolò, M. Ricca, A. Talamanca, P. Valdrini, M. Ventura, A. Zanotti, F. Zanchini di Castiglionchio

Struttura della rivista:

Parte I

SEZIONI

Antropologia culturale

Diritto canonico

Diritti confessionali

Diritto ecclesiastico

Diritto vaticano

Sociologia delle religioni e teologia

Storia delle istituzioni religiose

DIRETTORI SCIENTIFICI

M. Minicuci

G. Lo Castro

V. Fronzoni,

A. Vincenzo

A. Bettetini

V. Marano

M. Pascali

R. Balbi, O. Condorelli

Parte II

SETTORI

Giurisprudenza e legislazione amministrativa

Giurisprudenza e legislazione canonica e vaticana

Giurisprudenza e legislazione civile

*Giurisprudenza e legislazione costituzionale
e comunitaria*

Giurisprudenza e legislazione internazionale

Giurisprudenza e legislazione penale

Giurisprudenza e legislazione tributaria

RESPONSABILI

G. Bianco, F. Di Prima,

F. Balsamo, C. Gagliardi

S. Carmignani Caridi, M. Carni,

M. Ferrante, E. Giarnieri, P. Stefani

Raffaele Santoro,

Roberta Santoro

G. Chiara, C. M. Pettinato, I. Spadaro

S. Testa Bappenheim

V. Maiello

L. Caprara, F. Vecchi

Parte III

SETTORI

*Lettere, recensioni, schede,
segnalazioni bibliografiche*

RESPONSABILI

M. d'Arienzo

AREA DIGITALE

F. Balsamo, A. Borghi, C. Gagliardi

Comitato dei referees

Prof. Angelo Abignente – Prof. Andrea Bettetini – Prof.ssa Geraldina Boni – Prof. Salvatore Bordonali – Prof. Mario Caterini – Prof. Antonio Giuseppe Maria Chizzoniti – Prof. Orazio Condorelli – Prof. Pierluigi Consorti – Prof. Raffaele Coppola – Prof. Giuseppe D’Angelo – Prof. Carlo De Angelo – Prof. Pasquale De Sena – Prof. Saverio Di Bella – Prof. Francesco Di Donato – Prof. Olivier Echappè – Prof. Nicola Fiorita – Prof. Antonio Fuccillo – Prof.ssa Chiara Ghedini – Prof. Ivàn Ibàn – Prof. Pietro Lo Iacono – Prof. Carlo Longobardo – Prof. Dario Luongo – Prof. Ferdinando Menga – Prof.ssa Chiara Minelli – Prof. Agustin Motilla – Prof. Vincenzo Pacillo – Prof. Salvatore Prisco – Prof. Federico Maria Putaturo Donati – Prof. Francesco Rossi – Prof.ssa Annamaria Salomone – Prof. Pier Francesco Savona – Prof. Lorenzo Sinisi – Prof. Patrick Valdrini – Prof.ssa Carmela Ventrella – Prof. Marco Ventura – Prof.ssa Ilaria Zuanazzi.

Direzione e Amministrazione:

Luigi Pellegrini Editore srl
Via Luigi Pellegrini editore, 41 – 87100 Cosenza
Tel. 0984 795065 – Fax 0984 792672
E-mail: info@pellegrinieditore.it
Sito web: www.pellegrinieditore.it

Direzione scientifica e redazione

I Cattedra di Diritto ecclesiastico Dipartimento di Giurisprudenza
Università degli Studi di Napoli Federico II
Via Porta di Massa, 32 Napoli – 80133
Tel. 338-4950831
E-mail: dirittoereligioni@libero.it
Sito web: rivistadirittoereligioni.com
Indirizzo web rivista: rivistadirittoereligioni.com

Autorizzazione presso il Tribunale di Cosenza.
Iscrizione R.O.C. N. 316 del 29/08/01
ISSN 1970-5301

Classificazione Anvur:

La rivista è collocata in fascia “A” nei settori di riferimento dell’area 12 – Riviste scientifiche.

Diritto e Religioni

Rivista Semestrale

Abbonamento cartaceo annuo 2 numeri:

per l'Italia, € 75,00

per l'estero, € 120,00

un fascicolo costa € 40,00

i fascicoli delle annate arretrate costano € 50,00

Abbonamento digitale (Pdf) annuo 2 numeri, € 50,00

un fascicolo (Pdf) costa, € 30,00

È possibile acquistare singoli articoli in formato pdf al costo di € 10,00 al seguente link: <https://www.pellegrinieditore.it/singolo-articolo-in-pdf/>

Per abbonarsi o per acquistare fascicoli arretrati rivolgersi a:

Luigi Pellegrini Editore srl

Via De Rada, 67/c – 87100 Cosenza

Tel. 0984 795065 – Fax 0984 792672

E-mail: info@pellegrinieditore.it

Gli abbonamenti possono essere sottoscritti tramite:

– bonifico bancario Iban IT82S010308880000001259627 Monte dei Paschi di Siena

– acquisto sul sito all'indirizzo: <https://www.pellegrinieditore.it/diritto-e-religioni/>

Gli abbonamenti decorrono dal gennaio di ciascun anno. Chi si abbona durante l'anno riceve i numeri arretrati. Gli abbonamenti non disdetti entro il 31 dicembre si intendono rinnovati per l'anno successivo. Decorso tale termine, si spediscono solo contro rimessa dell'importo.

Per cambio di indirizzo allegare alla comunicazione la targhetta-indirizzo dell'ultimo numero ricevuto.

Tutti i diritti di riproduzione e traduzione sono riservati.

La collaborazione è aperta a tutti gli studiosi, ma la Direzione si riserva a suo insindacabile giudizio la pubblicazione degli articoli inviati.

Gli autori degli articoli ammessi alla pubblicazione, non avranno diritto a compenso per la collaborazione. Possono ordinare estratti a pagamento.

Manoscritti e fotografie, anche se non pubblicati, non saranno restituiti.

L'Archivio degli indici della Rivista e le note redazionali sono consultabili sul sito web: rivistadirittoereligioni.com

Osservazioni sulla giurisdizione ultraterritoriale dei giudici vaticani in materia penale

Observations on ultra-territorial jurisdiction of the Vatican judges in criminal matters

PAOLO CAVANA

RIASSUNTO

Il contributo prende in esame e riflette sulla giurisdizione ultraterritoriale dei giudici vaticani in materia penale, introdotta da alcune recenti riforme pontificie inizialmente per ottemperare agli impegni assunti con la Convenzione monetaria stipulata con l'Unione Europea ma poi estesa a molti altri reati qualora commessi da appartenenti alla Curia Romana o ad istituzioni connesse alla Santa Sede. L'autore ne rileva le condivisibili ragioni ispiratrici ma anche alcune possibili criticità derivanti dalla natura peculiare e dai limiti dello Stato vaticano, dalla concorrenza con le giurisdizioni degli Stati del locus commissi delicti, tra cui l'Italia nelle aree extraterritoriali previste dal Trattato lateranense, dal principio dualista e dai rischi di una crescente esposizione mediatica della Santa Sede per effetto di ben note vicende giudiziarie che rischiano di offuscarne la missione spirituale propria e specifica.

PAROLE CHIAVE

Stato della Città del Vaticano; giurisdizione penale; Curia Romana; Trattato lateranense; concorso di giurisdizioni

ABSTRACT

The contribution examines and reflects on the ultra-territorial jurisdiction of the Vatican judges in criminal matters, introduced by some recent pontifical reforms initially to comply with the commitments undertaken with the Monetary Agreement stipulated with the European Union but then extended to many other crimes when committed by members of the Roman Curia or other institutions connected to the Holy See. The author points out some good reasons inspiring those reforms but also some possible critical issues deriving from the peculiar nature and limits of the Vatican State, from competition with the jurisdiction of the State of the locus commissi delicti, including Italy in the extraterritorial areas envisaged by the Lateran Treaty, from the dualistic principle and from the risks of a growing media exposure of the Holy See as a result of well-known criminal lawsuits that could obscure its own and specific spiritual mission.

KEYWORDS

Vatican State; criminal jurisdiction; Roman Curia; Lateran Treaty; competition of jurisdictions

SOMMARIO: 1. L'espansione della giurisdizione penale vaticana nelle recenti riforme – 2. Cooperazione giudiziaria e aree extraterritoriali – 3. Natura della giurisdizione penale vaticana e garanzie pattizie – 4. Giurisdizione ultraterritoriale vaticana e concorrenza di giurisdizioni – 5. Riforme vaticane e affievolimento delle garanzie pattizie – 6. Giurisdizione ultraterritoriale vaticana e natura dello Stato vaticano – 7. La giurisdizione penale vaticana e i suoi limiti – 8. La missione della Chiesa nel mondo e il ruolo dello Stato vaticano – 9. Osservazioni conclusive.

1. L'espansione della giurisdizione penale vaticana nelle recenti riforme

Come noto negli ultimi anni il legislatore vaticano ha esteso l'ambito della giurisdizione dei propri giudici in materia penale, rivendicandone l'esercizio non soltanto all'interno del territorio vaticano, com'è sua indiscussa prerogativa derivante dalla sovranità esclusiva riconosciuta alla Santa Sede su di esso (art. 3, Tratt.), ma anche al di fuori delle mura vaticane, nelle zone extraterritoriali previste dal Trattato lateranense (art. 15) ed anche oltre¹.

Si tratta di uno degli effetti prodotti dal processo riformatore avviato, a seguito della Convenzione monetaria con l'Unione Europea del 2009, già da papa Benedetto XVI (*m.p.* “*La Sede Apostolica*”, 30 dicembre 2010) e poi ripreso e sviluppato da papa Francesco (*m.p.* “*Ai nostri tempi*”, 11 luglio 2013 e *m.p.* “*La promozione dello sviluppo umano integrale*”, 8 agosto 2013)². Con tale Convenzione l'Unione Europea ha autorizzato l'adozione dell'euro da parte dello Stato della Città del Vaticano, che pure non fa parte di essa, ponendo a suo carico tutta una serie di obblighi di recezione della normativa europea che ha comportato un complesso e impegnativo processo di adeguamento, peraltro in tempi molto rapidi, non solo della legislazione ma della stessa struttura finanziaria o *governance* dello Stato vaticano e della stessa Santa Sede

¹ Sulla recente evoluzione della legislazione penale vaticana la bibliografia è ampia. Per un primo approfondimento, cfr. ROBERTO ZANNOTTI, *Le riforme penali vaticane*, in *Diritto e Religioni*, 1, 2022, p. 205 ss.; JUAN IGNACIO ARRIETA, *Corso di diritto vaticano*, EDUSC, Roma, 2021, p. 245 ss.; GIUSEPPE DALLA TORRE, *Lezioni di diritto vaticano*, II edizione, Giappichelli, Torino, 2020, p. 109 ss.; GERALDINA BONI, *Recenti evoluzioni dell'ordinamento giuridico vaticano: in particolare i rapporti con l'ordinamento canonico*, in MATTEO CARNI (a cura di), *Santa Sede e Stato della Città del Vaticano nel nuovo contesto internazionale (1929-2019)*. Atti del Convegno- Roma, Università LUMSA, 7 febbraio 2019, Edizioni Studium, Roma, 2019, p. 31 ss.; GERALDINA BONI, *Il diritto penale della Città del Vaticano. Evoluzioni giurisprudenziali*, in GIUSEPPE DALLA TORRE, GERALDINA BONI (a cura di), *Il diritto penale della Città del Vaticano. Evoluzioni giurisprudenziali*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 131 ss.

² In argomento, cfr. GIUSEPPE DALLA TORRE, *Lezioni di diritto vaticano*, cit., p. 165 ss.

nella direzione di una maggiore trasparenza delle loro operazioni finanziarie e del controllo su di esse³.

In questa direzione vi fu anche la necessità di rimuovere o superare alcune zone d'ombra sul piano della giurisdizione penale, costituite in particolare dalle aree c.d. extraterritoriali indicate dagli artt. 13, 14 e 15 del Trattato lateranense⁴, nelle quali, da un lato, in quanto parte del territorio italiano, valgono le leggi e la giurisdizione italiane ma con il limite per le autorità di tale ordinamento di non potervi accedere liberamente per esercitare funzione di prevenzione o repressione di eventuali reati anche di natura finanziaria, dall'altro lato non valeva la giurisdizione dei giudici vaticani in quanto delimitata e circoscritta dai confini del piccolo Stato⁵.

Da questa situazione di potenziale ambiguità è sorta la necessità di un intervento normativo che evitasse anche solo il sospetto dell'esistenza di potenziali aree di impunità da reati finanziari e di altra natura che le istituzioni europee non avrebbero tollerato. Quindi: un'esigenza *ad extra* di adeguamento alla normativa europea, dall'altro un'esigenza *ad intra* della Santa Sede di rendere più trasparente la sua complessiva gestione economica, cui si è poi aggiunta quella di rafforzare al suo interno e nelle altre strutture da essa dipendenti la tutela dei minori e delle persone vulnerabili contro abusi sessuali perpetrati nei loro confronti⁶, hanno indotto gli ultimi due pontefici ad estendere la giurisdizione penale dei giudici vaticani a tutta una serie di reati, soprattutto di carattere economico e finanziario ma non solo, previsti dalle leggi dello

³ Per approfondimenti, cfr. JUAN IGNACIO ARRIETA, *Corso di diritto vaticano*, cit., p. 318 ss.; MONICA LUGATO, *Lo Stato della Città del Vaticano e l'Unione europea*, in MATTEO CARNI (a cura di), *Santa Sede e Stato della Città del Vaticano nel nuovo contesto internazionale (1929-2019)*, cit., p. 129 ss.

⁴ In base all'art. 15 del Trattato lateranense "Gli immobili indicati nell'art. 13 e nell'alinea primo e secondo dell'art. 14 nonché i Palazzi della Dataria della Cancelleria di Propagande Fide del Santo Ufficio quello dei Convertendi e gli altri edifici nei quali la Santa Sede intenda in avvenire sistemare altri suoi Dicasteri, benché facenti parte dello Stato italiano, godranno delle immunità riconosciute dal diritto internazionale alle sedi degli agenti diplomatici degli Stati esteri. Le stesse immunità di applicano nei riguardi delle altre chiese anche fuori Roma durante il tempo in cui vengano le medesime senza essere aperte al pubblico celebrate funzioni con l'intervento del Sommo Pontefice". Sull'individuazione di queste aree e sul loro regime giuridico, in termini esaustivi, cfr. GIUSEPPE DALLA TORRE, *L' "extraterritorialità" nel Trattato del Laterano*, Giappichelli, Torino, 2016.

⁵ Cfr. GIUSEPPE DALLA TORRE, *L' "extraterritorialità" nel Trattato del Laterano*, cit., p. 104 ss.

⁶ Cfr. FRANCESCO, *m.p.* "La protezione dei minori e delle persone vulnerabili", Roma, 26 marzo 2019, emanato contestualmente alla promulgazione da parte dello stesso pontefice, per lo Stato della Città del Vaticano, della *Legge N. CCXCVII sulla protezione dei minori e delle persone vulnerabili*. Il *motu proprio* prevede espressamente l'estensione della giurisdizione penale degli organi giudiziari dello Stato vaticano in ordine ai reati previsti dalla legge sopra citata commessi, in occasione dell'esercizio delle loro funzioni, dai soggetti facenti parte o collaboratori a vario titolo della Curia Romana, compresi i membri del corpo diplomatico della Santa Sede, come meglio precisato nel *m.p. Ai nostri tempi* dell'11 luglio 2013 di cui alle note successive.

Stato della Città del Vaticano, anche nei confronti dei dicasteri della Curia Romana e di tutti gli organismi od enti della Santa Sede (Benedetto XVI)⁷, e poi di tutti i loro membri, ufficiali e dipendenti, legati pontifici e personale di ruolo diplomatico della Santa Sede e di coloro che, in essa o nell'ambito degli enti da essa direttamente dipendenti, esercitano funzioni di rappresentanza amministrazione direzione e controllo (Francesco)⁸. Si tratta di una pluralità

⁷ Cfr. BENEDETTO XVI, *m.p. La Sede Apostolica*, Roma, 30 dicembre 2010, cit., emanato contestualmente alla promulgazione, da parte della Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano, della *Legge N. CXXVII concernente la prevenzione ed il contrasto del riciclaggio dei proventi di attività criminose e del finanziamento del terrorismo*, ove si stabilisce che “la suddetta Legge dello Stato della Città del Vaticano e le sue future modificazioni abbiano vigenza anche per i Dicasteri della Curia Romana e per tutti gli Organismi ed Enti dipendenti dalla Santa Sede ove essi svolgano le attività di cui all’art. 2 della medesima Legge” (lett. a), delegando altresì “limitatamente alle ipotesi delittuose di cui alla suddetta Legge, i competenti Organi giudiziari dello Stato della Città del Vaticano ad esercitare la giurisdizione penale nei confronti dei Dicasteri della Curia Romana e di tutti gli Organismi ed Enti di cui alla lettera a)” (lett. d).

⁸ Cfr. FRANCESCO, *m.p. “Ai nostri tempi”*, 11 luglio 2013, cit., ove si stabilisce: “1. I competenti organi giudiziari dello Stato della Città del Vaticano esercitano la giurisdizione penale anche in ordine: a) ai reati commessi contro la sicurezza, gli interessi fondamentali o il patrimonio della Santa Sede; b) ai reati indicati: nella Legge dello Stato della Città del Vaticano n. VIII, del 11 luglio 2013, recante Norme complementari in materia penale; nella Legge dello Stato della Città del Vaticano n. IX, del 11 luglio 2013, recante Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale; commessi dalle persone indicate al successivo punto 3 in occasione dell’esercizio delle loro funzioni; c) ad ogni altro reato la cui repressione è richiesta da un accordo internazionale ratificato dalla Santa Sede, se l’autore si trova nello Stato della Città del Vaticano e non è estradato all’estero. – 2. I reati menzionati nel punto 1 sono giudicati secondo la legislazione vigente nello Stato della Città del Vaticano al tempo della loro commissione, fatti salvi i principi generali dell’ordinamento giuridico relativi all’applicazione delle leggi penali nel tempo. – 3. Ai fini della legge penale vaticana sono equiparati ai «pubblici ufficiali»: a) i membri, gli ufficiali e i dipendenti dei vari organismi della Curia Romana e delle Istituzioni ad essa collegate; b) i legati pontifici ed il personale di ruolo diplomatico della Santa Sede; c) le persone che rivestono funzioni di rappresentanza, di amministrazione o di direzione, nonché coloro che esercitano, anche di fatto, la gestione e il controllo, degli enti direttamente dipendenti dalla Santa Sede ed iscritti nel registro delle persone giuridiche canoniche tenuto presso il Governatorato dello Stato della Città del Vaticano; d) ogni altra persona titolare di un mandato amministrativo o giudiziario nella Santa Sede, a titolo permanente o temporaneo, remunerato o gratuito, qualunque sia il suo livello gerarchico. – 4. La giurisdizione di cui al punto 1 si estende anche alla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche derivante da reato, come disciplinata dalle leggi dello Stato della Città del Vaticano. – 5. Qualora per lo stesso fatto si proceda in altri Stati, si applicano le norme sul concorso di giurisdizione vigenti nello Stato della Città del Vaticano”. Questa normativa è stata ulteriormente estesa con il successivo provvedimento di papa FRANCESCO, *m.p. “La promozione dello sviluppo umano integrale”*, 8 agosto 2013, cit., ove si stabilisce: “I Dicasteri della Curia Romana e gli altri organismi ed enti dipendenti dalla Santa Sede, nonché le organizzazioni senza scopo di lucro aventi personalità giuridica canonica e sede nello Stato della Città del Vaticano sono tenuti ad osservare le leggi dello Stato della Città del Vaticano in materia di: a) misure per la prevenzione ed il contrasto del riciclaggio ed del finanziamento del terrorismo; b) misure contro i soggetti che minacciano la pace e la sicurezza internazionale; c) vigilanza prudenziale degli enti che svolgono professionalmente un’attività di natura finanziaria” (art. 1). Si stabilisce altresì che “I competenti organi giudiziari dello Stato della Città del Vaticano esercitano la giurisdizione nelle materie sopra indicate anche nei confronti dei Dicasteri e degli altri organismi ed enti dipendenti dalla Santa Sede, nonché delle organizzazioni senza scopo di lucro aventi personalità giuridica canonica e sede nello Stato della Città del Vaticano” (art. 3).

di soggetti con funzioni apicali ma non solo, gran parte dei quali operano al di fuori del perimetro delle mura vaticane, soprattutto nelle aree extraterritoriali previste dal Trattato, ove sono situati molti dicasteri della Curia romana ed altri istituti ad essa collegati, e nelle sedi diplomatiche della Santa Sede presenti in vari paesi⁹.

2. Cooperazione giudiziaria e aree extraterritoriali

Al fine di assicurare la massima cooperazione giudiziaria con l'Italia, e quindi con l'Unione europea, occorre altresì assicurare la condizione della doppia punibilità, prevista dall'art. 22 del Trattato lateranense, che obbliga la Santa Sede a consegnare alle autorità italiane le persone che, rifugiatesi nello Stato vaticano o nelle aree extraterritoriali, siano imputate nello Stato italiano di reati ivi commessi e previsti come tali anche dalla legge vaticana¹⁰.

In sostanza una delle condizioni per la nascita dello Stato della Città del Vaticano fu che esso non potesse diventare luogo d'asilo, di rifugio per ricercati e imputati in Italia di delitti ivi commessi, e fu pertanto introdotta una limitazione di sovranità a carico della Santa Sede, mitigata però dalla previsione – peraltro ricorrente nelle convenzioni internazionali in materia di estradizione – della doppia punibilità, ciò che peraltro consentì alla Santa Sede di dare ospitalità a ricercati per motivi politici e razziali in Italia anche durante l'occupazione tedesca di Roma¹¹. Quest'obbligo è espressamente esteso dalla norma agli immobili o aree extraterritoriali. Pertanto qualora l'imputato di un reato commesso in territorio italiano si sia rifugiato all'interno di queste aree, dovrà essere consegnato alle autorità italiane e potrà essere direttamente il preposto all'immobile a rivolgersi ad esse invitandole a prelevare il soggetto¹².

Va precisato che nelle aree e negli immobili extraterritoriali le funzioni di governo e amministrazione civile (tutela dell'ordine pubblico, tutela igienico-

⁹ Cfr. GIUSEPPE DALLA TORRE, *Lezioni di diritto vaticano*, cit., pp. 134-135, 204-205.

¹⁰ L'art. 15 del Trattato lateranense non parla espressamente di "extraterritorialità" ma un riferimento esplicito a tale nozione compare nell'ultimo comma dell'art. 7 del Trattato e nel titolo dell'*Allegato II* al Trattato, ove si parla appunto di "Immobili con privilegio di extraterritorialità e con esenzione da espropriazioni e tributi". Il documento è riportato per esteso in appendice a GIUSEPPE DALLA TORRE, *L' "extraterritorialità" nel Trattato del Laterano*, cit., p. 119 ss.

¹¹ Per approfondimenti, cfr. ANDREA RICCARDI, *L'inverno più lungo. 1943-44: Pio XII, gli ebrei e i nazisti a Roma*, Laterza, Roma-Bari, 2008.

¹² La dottrina ha giustamente osservato che in questo caso ricorrerebbe un'ipotesi non di estradizione, perché l'area è sempre parte del territorio italiano, ma di una mera "consegna" all'autorità italiana (cfr. GIUSEPPE DALLA TORRE, *L' "extraterritorialità" nel Trattato del Laterano*, cit., pp. 98-99).

sanitaria, tutela del patrimonio storico-artistico, vigilanza economica e commerciale) spettano alla Santa Sede, che le ha affidate *ex lege* alle autorità dello Stato vaticano, in particolare al Governatorato¹³. La funzione giurisdizionale appartiene invece allo Stato italiano perché si tratta comunque di una parte del suo territorio, al quale tuttavia le autorità italiane non possono avere accesso né eseguire atti coercitivi (perquisizioni, sequestri, pignoramenti, notifiche di atti e citazioni, etc.) se non su richiesta o previa autorizzazione della Santa Sede.

Proprio tenendo conto della condizione della doppia punibilità, e per ottemperare agli impegni assunti con l'Unione europea mediante la Convenzione monetaria di cui sopra, la recente legislazione vaticana, principalmente con le Leggi nn. VIII e IX dell'11 luglio 2013, ha introdotto nell'ordinamento del piccolo Stato tutta una serie di nuove figure di reato – alcune delle quali chiaramente superflue per il piccolo territorio vaticano, come per esempio il furto di materiale nucleare – al fine di creare i presupposti per la doppia punibilità e far così scattare l'obbligo di estradizione o di consegna alle autorità italiane da parte della Santa Sede dei soggetti rifugiatisi in Vaticano o nelle aree extraterritoriali, qualora imputati di gravi reati commessi in territorio italiano¹⁴.

3. Natura della giurisdizione penale vaticana e garanzie pattizie

Si noti che l'art. 22 del Trattato prevede altresì che per eventuali reati commessi in territorio vaticano la Santa Sede possa per delega, data in via temporanea o permanente, incaricare l'autorità giudiziaria italiana a procedere. In sostanza il disegno originario dello Stato della Città del Vaticano, nell'intenzione delle due Parti, contemplava la possibilità dell'affidamento allo Stato italiano, su richiesta della Santa Sede ed anche in via permanente, dell'esercizio della giurisdizione penale anche per reati commessi all'interno del piccolo

¹³ Cfr. FRANCESCO, *Legge sul Governo dello Stato della Città del Vaticano* N. CCLXXIV, 25 novembre 2018 (in <https://www.vaticanstate.va/it/>): "Il Governatorato esercita il potere e 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. – Il Governatorato è costituito dal complesso degli Organi di governo e degli Organismi che concorrono all'esercizio del potere esecutivo dello Stato della Città del Vaticano e nelle aree di cui agli artt. 15 e 16 del Trattato Lateranense, nell'ambito della loro specifica condizione giuridica. – Il Governatorato svolge, inoltre, altre attività che siano richieste a servizio della Santa Sede" (art. 1).

¹⁴ In argomento cfr. JUAN IGNACIO ARRIETA, *Corso di diritto vaticano*, cit., p. 268 ss., che così raggruppa le nuove fattispecie penali introdotte dalla recente legislazione vaticana: reati contro la persona, reati contro i minori, reati contro l'umanità, crimini di guerra, reati di terrorismo, reati con ordigni o materie nucleari, reati contro la sicurezza marittima o aerea, reati contro persone protette, reati per sostanze stupefacenti, reati in materia di beni culturali.

Stato, sul presupposto implicito che le autorità vaticane, e quindi la figura del Pontefice, non dovessero essere di regola associate al crimine e alla sua repressione. È stato osservato al riguardo:

«Per comprendere l'origine e il significato di questa norma occorre tener presente da un lato le dimensioni territoriali, assai esigue, dello Stato vaticano, dall'altro il suo rapporto simbiotico (di strumentalità assorbente) con la Santa Sede. Dal primo punto di vista sarebbe assai oneroso per il Vaticano attrezzarsi per l'esercizio pieno ed esclusivo (cioè per tutti i delitti) della giurisdizione penale, dal momento che tale esercizio comporterebbe la predisposizione di un carcere, la disponibilità del personale (di custodia, sanitario, ecc.) necessario allo scopo, il rispetto di tutte quelle norme che presiedono all'applicazione della pena e alla tutela dei diritti dell'imputato o del reo. D'altra parte, proprio l'assolvimento di questi compiti e funzioni, legati all'esercizio della giurisdizione penale, comporterebbe una lesione formidabile dell'immagine della Santa Sede che non intende più essere associata agli aspetti meno commendevoli, e coercitivi, dell'esercizio del potere. Nei fatti il processo di spiritualizzazione del potere temporale dei pontefici, che ha portato a reclamare una sovranità territoriale poco più che simbolica per le sue dimensioni, e che lega in modo indissolubile lo Stato vaticano alla Santa Sede e alla persona del papa, subirebbe un vulnus dall'approntamento di un apparato penitenziario e dalla possibilità che nel territorio vaticano scontino lunghe pene detentive persone condannate per gravi reati. Ancor più grave sarebbe questo rischio nella società contemporanea nella quale il potere mediale ha assunto caratteri inusitati»¹⁵.

Per avere un quadro completo dei rapporti in materia giudiziaria tra lo Stato italiano e la Santa Sede occorre inoltre richiamare la garanzia dell'immunità funzionale prevista dall'art. 11 del Trattato per gli enti centrali della Chiesa cattolica¹⁶, che può sommarsi a quella di extraterritorialità prevista per una serie di immobili, in particolare per quelli ove hanno sede dicasteri della Curia Romana o istituti collegati alla Santa Sede.

Si tratta di due garanzie specifiche, che il Trattato prevede per singole e distinte fattispecie ma che possono in certi casi cumularsi nel caso degli im-

¹⁵ Osserva al riguardo CARLO CARDIA, *Ordinamenti religiosi e ordinamenti dello Stato. Profili giurisdizionali*, Il Mulino, Bologna, 2003, pp. 109-101:

¹⁶ In argomento, cfr. SETTIMIO CARMIGNANI CARIDI, *Significato e portata dell'art. 11 del Trattato lateranense*, in Atti del seminario di Studi, Roma 26 aprile 2004, Giappichelli, Torino, 2005, pp. 1-16 e, in prospettiva internazionalistica, cfr. ROBERTO BARATTA, *Sulle immunità dalla giurisdizione a norma del Trattato lateranense del 1929*, GIUSEPPE DALLA TORRE, CESARE MIRABELLI (a cura di), *Radio Vaticana e ordinamento italiano*, cit., pp. 35-55.

mobili immuni. Alla garanzia reale, dell'essersi il fatto verificatosi all'interno di uno di questi immobili, può aggiungersi quella funzionale derivante dall'essere stato compiuto, questo stesso fatto, nell'esercizio o nell'ambito delle funzioni istituzionali proprie di un dicastero della Curia romana che ivi ha sede. E questa seconda garanzia è un'immunità che opera anche sul piano giurisdizionale, secondo la nostra stessa giurisprudenza civile¹⁷, sia pure entro i limiti dettati dalla distinzione internazionalistica tra atti compiuti *iure imperii*, cioè nell'ambito delle funzioni pubblicistiche proprie del soggetto sovrano, nella fattispecie la Santa Sede, questi solo coperti da immunità funzionale, e atti compiuti *iure privatorum*¹⁸, che rientrano invece nella sfera di giurisdizione italiana¹⁹.

4. Giurisdizione ultraterritoriale vaticana e concorrenza di giurisdizioni

Come è stato autorevolmente osservato, attraverso queste riforme si è realizzata un'estensione *ultraterritoriale* della giurisdizione penale vaticana per una serie cospicua di gravi reati, prima non previsti, nei confronti di una pluralità di soggetti operanti al servizio della Santa Sede e per lo più in immobili o aree extraterritoriali.

Quest'esito è stato per lo più esaminato dalla dottrina sotto il profilo dei suoi effetti nell'ordinamento canonico, cui appartengono le varie categorie di soggetti ai quali viene estesa la giurisdizione vaticana, prefigurando in proposito un'ipotesi di "canonizzazione" (can. 22 CIC) delle leggi vaticane e di un'eventuale concorrenza della giurisdizione canonica con quella civile vaticana²⁰, mentre non risulta essere stato esaminato in modo adeguato sul piano

¹⁷ Per approfondimenti, cfr. PAOLO CAVANA, *Le Sezioni Unite della Cassazione e l'art. 11 del Trattato lateranense*, in *Stato Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), 2012, pp. 1-27

¹⁸ Da ultimo, cfr. COUR EUROPÉENNE DE DROITS DE L'HOMME, *J.C. et autres c. Belgique* (requête n° 11625/17), arrêt 12 octobre 2021 (in <https://www.echr.coe.int>), che in sede civile ha riconosciuto alla Santa Sede l'immunità giurisdizionale propria degli Stati *rationae materiae*, ovvero "dans l'exercice de pouvoirs administratifs et de l'autorité publique, et qu'elles concernaient donc des «acta iure imperii»" (p. 16, n. 63). Per un commento, cfr. ANGELO LICASTRO, *L'immunità della Santa Sede dalla giurisdizione degli Stati nella crisi dei preti pedofili*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), 9, 2022, p. 47 ss.

¹⁹ Con specifico riferimento alle immunità previste dal Trattato lateranense, cfr. ROBERTO BARATTA, *Sulle immunità dalla giurisdizione a norma del Trattato lateranense del 1929*, cit., p. 44 ss.

²⁰ Cfr. GIUSEPPE DALLA TORRE, *Lezioni di diritto vaticano*, cit., pp. 186-190. In proposito l'illustre autore osserva: "Dal punto di vista canonistico i provvedimenti pontifici richiamati costituiscono – limitatamente alla realtà della Santa Sede – una canonizzazione (can. 22 c.i.c.) di leggi civili vaticane e una delega della suprema autorità canonica la giudice vaticano, la quale peraltro non fa venir meno

dei suoi effetti nei rapporti con gli Stati e, in particolare, con l'Italia sulla base del Trattato lateranense.

A tale proposito, occorre innanzitutto osservare che l'espansione della giurisdizione penale vaticana interessa non solo le aree extraterritoriali previste dal Trattato ma anche quelle situate al di fuori del territorio italiano, come le numerose nunziature e sedi diplomatiche presenti in vari paesi del mondo ove opera il personale di ruolo diplomatico della Santa Sede. Essa pone pertanto le premesse per un concorso di giurisdizioni tra i giudici vaticani e quelli dello Stato ospitante, peraltro previsto dalla stessa normativa pontificia²¹, che potrebbe in alcuni casi rivelarsi problematico. Si pensi in particolare all'eventuale presenza di vittime – cittadini dello Stato ospitante o anche solo residenti nel suo territorio – di reati di particolare gravità di cui siano imputati soggetti riconducibili alla Santa Sede o membri del suo corpo diplomatico ivi operanti, nel qual caso appare difficile ipotizzare che le autorità di tale Stato possano rinunciare ad esercitare la propria giurisdizione a favore di quella dei giudici vaticani.

Occorre inoltre ricordare che l'immunità giurisdizionale di cui gode la Santa Sede sul piano internazionale vale soltanto, come per gli Stati, entro i limiti dettati dalla dottrina della c.d. immunità ristretta²², ovvero “*dans l'exercice de pouvoirs administratifs et de l'autorité publique, et qu'elles concernaient donc des «acta iure imperii»*”, come di recente ha riaffermato in sede civile la Corte europea dei diritti dell'uomo²³. Al di fuori di questi casi, eventuali reati commessi nelle aree immuni delle sedi diplomatiche e/o da funzionari o dipendenti ivi operanti dovrebbero intendersi ricadere pertanto sotto la giurisdizione dello Stato ospitante.

la eventuale giurisdizione concorrente del giudice canonico. Difatti (...) tra giurisdizione canonica e giurisdizione vaticana non vi sono preclusioni, né opera il principio del *ne bis in idem*” (pp. 205-206). In argomento anche cfr. JUAN IGNACIO ARRIETA, *Corso di diritto vaticano*, cit., pp. 249-250, che rileva la “dualità di ordinamenti penali” presenti nello Stato vaticano, derivante dalla dualità di ordinamenti propri dello Stato: quello civile e quello canonico, nel cui ambito sono previste fattispecie criminose generalmente diverse ma che in taluni casi “richiamano l'attenzione sia delle istituzioni giudiziarie civili, sia di quelle canoniche”, senza peraltro che venga infranto il principio del *ne bis in idem* data la diversità di criteri e parametri dei differenti giudizi. Quanto all'estensione della giurisdizione vaticana per effetto delle recenti riforme pontificie, si tratterebbe invece di “una peculiare tecnica di «statalizzazione» dei rapporti originati alla luce del diritto canonico: “Più che di «canonizzazione» della norma civile, con la conseguente «ricezione» nell'ordinamento canonico, in queste circostanze si è determinato un ampliamento dell'ambito di efficacia della legislazione civile dello Stato in ambiti che prima erano principalmente sottoposti al diritto canonico”.

²¹ Cfr. FRANCESCO, *m.p. “Ai nostri tempi”*, cit.: “Qualora per lo stesso fatto si proceda in altri Stati, si applicano le norme sul concorso di giurisdizione vigenti nello Stato della Città del Vaticano” (n. 5).

²² In argomento, cfr. PAOLO CAVANA, *Gli enti centrali della Chiesa*, in MATTEO CARNI (a cura di), *Santa Sede e Stato della Città del Vaticano nel nuovo contesto internazionale (1929-2019)*, cit., p. 116 ss.

²³ COUR EUROPÉENNE DE DROITS DE L'HOMME, *J.C. et autres c. Belgique* (requête n° 11625/17), arrêt 12 octobre 2021, cit.

L'affermazione di una giurisdizione *ultraterritoriale* dei giudici vaticani su tutta una serie di reati commessi da ufficiali, funzionari e dipendenti della Santa Sede, per lo più ecclesiastici e religiosi, quasi una sorta di foro ecclesiastico-vaticano in concorrenza con quello secolare dello Stato territoriale, introduce una novità non irrilevante nei rapporti tra la Santa Sede e le autorità civili²⁴.

Vero è che la *ultraterritorialità* della giurisdizione, sia civile che penale, è un fenomeno in forte espansione negli ordinamenti contemporanei per effetto dell'espansione della cultura dei diritti umani²⁵ e del processo di globalizzazione, con il conseguente affievolirsi del principio di sovranità statale e di territorialità del diritto²⁶. Ma è altresì vero che i rapporti tra la Santa Sede, organo supremo di governo della Chiesa universale, e gli Stati non sono del tutto assimilabili a quelli tra ordinamenti statali, che restano tra loro ben separati, anche in termini di cittadini soggetti alle rispettive leggi, dai rispettivi confini territoriali²⁷.

Non sono quindi da sottovalutare i possibili effetti dell'uso strumentale della giurisdizione vaticana per il perseguimento anche all'estero di gravi reati commessi da soggetti operanti al servizio della Santa Sede, per lo più ecclesiastici o religiosi. Ponendosi di fatto in concorrenza con quella dello Stato ter-

²⁴ Sulla natura e la sfera di competenza dei giudici dello Stato vaticano in base alla normativa previgente e sulla sussistenza del privilegio del foro ecclesiastico *ratione personae*, ossia per i chierici, all'interno del piccolo Stato, cfr. FEDERICO CAMMEO, *Ordinamento giuridico dello Stato della Città del Vaticano*. Ristampa anastatica dell'edizione del 1932. Presentazione del card. Angelo Sodano, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2005, p. 151 ss.

²⁵ Cfr. LUIGI FERRAJOLI, *La democrazia attraverso i diritti*, Laterza, Roma-Bari, 2013; SABINO CASSESE, *Il diritto globale. Giustizia e democrazia oltre lo Stato*, Einaudi, Torino, 2009.

²⁶ In argomento, tra i primi, cfr. PAOLO BIAVATI, *Giurisdizione civile, territorio e ordinamento aperto*, Giuffrè, Milano, 1997; MARIA ROSARIA FERRARESE, *Il diritto al presente. Globalizzazione e tempo delle istituzioni*, Il Mulino, Bologna, 2002, p. 187 ss.; ID., *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, Il Mulino, Bologna, 2000, p. 101 ss.; ID., *Prima lezione di diritto globale*, Laterza, Roma-Bari, 2012.

²⁷ Sulla peculiare condizione della Santa Sede nel diritto internazionale, cfr. JEAN-PIERRE SCHOUPE, *La dimension institutionnelle de la liberté de religion dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*, Editions A. Pedone, Paris, 2015, p. 93 ss.; GIOVANNI BARBERINI, *Chiesa e Santa sede nell'ordinamento internazionale*, Giappichelli, Torino, 2003; VINCENZO BUONOMO, *Considerazioni sul rapporto Santa Sede – Comunità internazionale alla luce del diritto e della prassi internazionale*, in *Ius Ecclesiae*, 1, 1996, pp. 3-33. Da ultimo sul tema, cfr. ANGELO LICASTRO, *L'immunità della Santa Sede dalla giurisdizione degli Stati nella crisi dei preti pedofili*, cit., pp. 100-101, che osserva come la Santa Sede sia trattata nell'ordinamento internazionale "come se fosse uno Stato, ma, ovviamente, non si può affermare che la Santa Sede sia uno Stato", e ciò non soltanto per "la dimensione prettamente spirituale della missione della Chiesa – che non consente di stabilire equivalenze, nell'esercizio delle potestà, tra ambito "territoriale" e ambito "giurisdizionale" ", ma soprattutto per il "carattere sovranazionale" che la contraddistingue, non circoscritto a particolari confini territoriali o nazionali, atti, invece, a delimitare gli spazi fisici entro i quali si esercita la sovranità dei membri della Comunità internazionale qualificabili come veri e propri "Stati" ".

ritoriale, la giurisdizione vaticana potrebbe suscitare tensioni nei rapporti con le autorità civili dei singoli Stati, incrinando quello spirito di collaborazione che dovrebbe sempre ispirare i rapporti tra le due autorità, fondati sul principio della reciproca autonomia e indipendenza nei rispettivi ambiti, civile e religioso, con potenziali effetti pregiudizievoli sulla stessa comunità cattolica che vive all'interno dello Stato²⁸.

5. Riforme vaticane e affievolimento delle garanzie pattizie

Nel varare queste riforme, nell'ambito del processo di adeguamento della legislazione vaticana agli standard europei, la Santa Sede è stata mossa dal dichiarato e duplice proposito di contrastare al suo interno fenomeni del tutto deplorabili e di dimostrare, di fronte alle autorità italiane ed europee, la sua decisa volontà di cooperare nel perseguire penalmente gli autori di simili reati²⁹.

Non è però da escludersi, con riferimento in particolare alle aree extraterritoriali previste dal Trattato, anche un intento di autotutela, in quanto l'esercizio della giurisdizione vaticana su determinati reati ivi commessi da ufficiali

²⁸ Sui rapporti tra la Chiesa e la comunità politica nel magistero del Concilio Vaticano II, cfr. GIUSEPPE DALLA TORRE, *La città sul monte. Contributo ad una teoria canonistica delle relazioni fra Chiesa e Comunità politica*, III edizione, A.V.E., Roma, 2007, p. 61 ss.; VICENTE PRIETO, *Diritto dei rapporti tra Chiesa e società civile*, EDUSC, Roma, 2003, p. 57 ss.

²⁹ Cfr. FRANCESCO, *motu proprio "Ai nostri tempi" sulla giurisdizione degli organi giudiziari dello Stato della Città del Vaticano in materia penale*, 11 luglio 2013: "Ai nostri tempi il bene comune è sempre più minacciato dalla criminalità transnazionale e organizzata, dall'uso improprio del mercato e dell'economia, nonché dal terrorismo. È quindi necessario che la comunità internazionale adotti idonei strumenti giuridici i quali permettano di prevenire e contrastare la criminalità, favorendo la cooperazione giudiziaria internazionale in materia penale. La Santa Sede, agendo altresì a nome e per conto dello Stato della Città del Vaticano, nel ratificare numerose convenzioni internazionali in detto ambito, ha sempre affermato che tali accordi costituiscono mezzi di effettivo contrasto delle attività criminose che minacciano la dignità umana, il bene comune e la pace". Di analogo tenore è la premessa al successivo provvedimento del pontefice, cfr. FRANCESCO, *motu proprio "La promozione dello sviluppo umano integrale" per la prevenzione ed il contrasto del riciclaggio, del finanziamento del terrorismo e della proliferazione delle armi di distruzione di massa*, 8 agosto 2013: "La promozione dello sviluppo umano integrale sul piano materiale e morale richiede una profonda riflessione sulla vocazione dei settori economico e finanziario e sulla loro corrispondenza al fine ultimo della realizzazione del bene comune. Per questo motivo la Santa Sede, in conformità con la sua natura e missione, partecipa agli sforzi della Comunità internazionale volti alla protezione e alla promozione dell'integrità, stabilità e trasparenza dei settori economico e finanziario e alla prevenzione ed al contrasto delle attività criminali. In continuità con l'azione già intrapresa in questo ambito a partire dal Motu Proprio del 30 dicembre 2010 per la prevenzione ed il contrasto delle attività illegali in campo finanziario e monetario, del mio predecessore Benedetto XVI, desidero rinnovare l'impegno della Santa Sede nell'adottare i principi e adoperare gli strumenti giuridici sviluppati dalla Comunità internazionale, adeguando ulteriormente l'assetto istituzionale al fine della prevenzione e del contrasto del riciclaggio, del finanziamento del terrorismo e della proliferazione delle armi di distruzione di massa".

e funzionari della Santa Sede potrebbe meglio salvaguardare quest'ultima da possibili interferenze dei giudici italiani nei propri *interna corporis* e nel funzionamento degli organi centrali di governo della Chiesa universale, o quanto meno porre un argine ad un simile rischio, anche tenendo conto dell'interpretazione sempre più restrittiva fornita dalla giurisprudenza italiana all'immunità funzionale di cui all'art 11 del Trattato per gli enti centrali della Chiesa³⁰.

Infatti va ricordato che il Trattato prevede, oltre alle aree extraterritoriali, una serie di ulteriori garanzie a favore della Santa Sede, di carattere personale, reale, funzionale ed economico, tutte convergenti nell'unico obiettivo di assicurare alla stessa una condizione in diritto e in fatto tale da garantirle l'assoluta indipendenza nell'esercizio della sua alta missione nel mondo³¹.

Non è questa la sede per trattarne in dettaglio. Mi limito a ricordare che il Trattato all'art. 16 prevede una serie di altri immobili non soggetti a regime di extraterritorialità ma godenti di qualche minore privilegio, come quello di essere esenti da qualsiasi tributo da parte dello Stato italiano, quello di non essere soggetti ad alcuna autorizzazione da parte delle autorità italiane, anche comunali, per eventuali modifiche all'assetto urbanistico dell'edificio o area, e infine l'esenzione da qualsiasi eventuale espropriazione di pubblica utilità da parte delle autorità italiane se non previo accordo con la Santa Sede. Tali "prerogative" sono estese anche gli immobili soggetti a regime di extraterritorialità³², ma esse sono specificamente previste con riferimento ad una serie di ulteriori immobili che non godono di tale regime³³.

Degna di menzione è poi soprattutto la garanzia riconosciuta nel Trattato agli enti centrali della Chiesa cattolica, che "sono esenti da ogni ingerenza da parte dello Stato italiano" (art. 11): una norma tanto lapidaria quanto oggi controversa sul piano interpretativo nell'ambito della nostra più recente giurisprudenza. A tale riguardo va osservato che questa garanzia di carattere funzionale

³⁰ In argomento, da ultimo cfr. PAOLO CAVANA, *Gli enti centrali della Chiesa*, cit., p. 112 ss.

³¹ Cfr. *Premessa* al Trattato lateranense, che individua alla base della Conciliazione l'esigenza di 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" (Legge 27 maggio 1929, n. 810 – *Esecuzione del Trattato, dei quattro allegati annessi e del Concordato, sottoscritti in Roma, fra la Santa Sede e l'Italia, l'11 febbraio 1929*).

³² Si noti peraltro che tali garanzie – esenzione fiscale e da provvedimenti ablatori di carattere reale (espropriazioni, requisizioni, sequestri, esecuzione forzata) – sono proprie delle sedi delle missioni diplomatiche in base alla Convenzione di Vienna (artt. 22, terzo comma, e 23, primo comma), che prevede altresì un più generale impegno dello Stato accreditario ad agevolare l'adempimento della missione diplomatica: "Lo Stato accreditario accorda tutte le agevolanze per l'adempimento delle funzioni della missione" (art. 25).

³³ Cfr. GIUSEPPE DALLA TORRE, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, VI ed., Giappichelli, Torino, 2019, pp. 339-340.

può sovrapporsi in molti casi a quella di extraterritorialità, che ha carattere reale, rendendo talune fattispecie di non facile lettura per l'interprete³⁴.

Ciò premesso, occorre prendere atto che il definitivo superamento del principio confessionista, previsto dall'Accordo di revisione concordataria del 1984, ha inciso col tempo anche sull'interpretazione e applicazione di alcune disposizioni del Trattato, le quali, se pur formalmente non toccate dall'Accordo, sono state oggetto di un processo di progressivo ridimensionamento da parte della nostra giurisprudenza, fino in certi casi a svuotarle del loro originario significato. In particolare la giurisprudenza penale italiana ha fortemente ridimensionato la portata della garanzia di cui all'art. 11 del Trattato, giungendo ad affermarne l'operatività solo in relazione ad atti del potere esecutivo, non della giurisdizione penale del giudice italiano, quest'ultima da ritenersi espressione della "sovranza potestà d'imperio dello Stato", che resterebbe integra nel perseguimento di reati commessi o che abbiano prodotti effetti nel territorio italiano³⁵.

Anche tenendo conto di questa evoluzione giurisprudenziale, occorre considerare che le recenti riforme della legislazione penale vaticana, con la conseguente espansione della sfera di giurisdizione dei suoi giudici, in quanto frutto di un'iniziativa unilaterale del supremo legislatore vaticano, cioè della Santa Sede, tendono ad alterare il delicato equilibrio risultante dal Trattato lateranense, ponendo i presupposti per una concorrenza di giurisdizioni – italiana e vaticana – nelle aree extraterritoriali che, in assenza di regole precise e di criteri di coordinamento concordati tra le due Parti, potrebbe suscitare nel prossimo futuro una serie di problemi nei loro rapporti³⁶.

6. *Giurisdizione ultraterritoriale vaticana e natura dello Stato vaticano*

Su questa recente evoluzione della legislazione vaticana in materia penale occorre avanzare alcune ulteriori osservazioni. Come noto lo Stato della

³⁴ Per approfondimenti, cfr. PAOLO CAVANA, *Gli enti centrali della Chiesa*, in MATTEO CARNI (a cura di), *Santa Sede e Stato della Città del Vaticano nel nuovo contesto internazionale (1929-2019)*, cit., p. 101 ss.

³⁵ Cfr. CORTE DI CASSAZIONE, sez. I, 9-21 aprile 2003, n. 22516 sulla nota vicenda di Radio Vaticana, in appendice a GIUSEPPE DALLA TORRE, CESARE MIRABELLI (a cura di), *Radio Vaticana e ordinamento italiano*, cit., pp. 124-128.

³⁶ Sulle implicazioni di una progressiva dilatazione "ultrastatuale" della giurisdizione vaticana, cfr. GERALDINA BONI, *Il diritto penale della Città del Vaticano. Evoluzioni giurisprudenziali*, cit., p. 142: "Il mescolarsi e sovrapporsi di persone ed enti vaticani, dello Stato, e persone ed enti canonici, della Chiesa, tutti tenute a normative promulgate dal legislatore vaticano (eventualmente anche per 'impulso', più o meno diretto, dell'Unione Europea) potrebbe provocare conseguenze dirompenti sul regime di cui, a partire dai Patti lateranensi, gode la Chiesa cattolica" in Italia.

Città del Vaticano fu costituito per assicurare alla Santa Sede una condizione di assoluta indipendenza rispetto ai poteri civili, in particolare l'Italia, di cui è una minuscola *enclave*, cioè in funzione difensiva, da cui tutta una serie di ulteriori garanzie previste dal Trattato.

La giurisdizione *ultraterritoriale* dei giudici vaticani sembra andare oltre questa schema, facendo dello Stato vaticano e dei suoi organismi uno strumento per un'azione moralizzatrice all'interno della Chiesa e, in particolare, della Curia Romana: non più solo una difesa della Santa Sede da pressioni esterne, ma uno strumento per un'azione interna alla Chiesa stessa, in particolare alla sua organizzazione di vertice, destinata ad incidere sullo stesso ordinamento canonico e sulle dinamiche del potere al suo interno³⁷. In questo modo lo Stato vaticano tende ad allargare i suoi fini: non più solo quello originario, rivolto all'esterno (*ad extra*), di assicurare alla Santa Sede una garanzia di indipendenza contro le pressioni politiche e i condizionamenti degli Stati, in un mondo – quello della prima metà del Novecento – che si avviava ad essere dominato in Europa da regimi totalitari, primo fra tutti quello fascista in Italia, ma anche quello, del tutto nuovo e rivolto *ad intra*, di esercitare un'azione di disciplinamento e di moralizzazione della sua organizzazione interna, supplendo alle carenti risorse – ritenute evidentemente tali – del diritto canonico, in particolare di quello penale, e alla crisi di identità e di legittimazione sociale delle istituzioni ecclesiastiche a seguito dello scandalo degli abusi sessuali del clero sui minori³⁸.

Resta da chiedersi se questa seconda finalità, solo in parte dettata dall'osservanza degli impegni contratti con l'Unione europea a seguito della Con-

³⁷ In tal senso cfr. JESUS MINAMBRES, *Riorganizzazione economica della Curia Romana: considerazioni giuridiche "in corso d'opera"*, in *Ius Ecclesiae*, 27, 2015, p. 150, che già alla luce della Legge vaticana n. CXXVII del 30 dicembre 2010 e della coeva Lett. ap. in forma di *motu proprio* di Benedetto XVI, che ne prevedeva l'estensione anche ai dicasteri della Curia Romana, osservava come questa normativa vaticana andasse a modificare l'ordinamento della Chiesa, dando così origine ad un nuovo 'centro' di produzione di norme canoniche. Un primo effetto di tali riforme vaticane sull'ordinamento canonico è previsto dallo stesso *Codex*. Infatti la concorrenza della giurisdizione vaticana con quella civile, introdotta da queste riforme, determinerà l'applicazione del principio enunciato dal can. 1344, n. 2°, CIC, che, al fine di evitare l'applicazione di una doppia pena, prevede: "Anorché la legge usi termini precettivi, il giudice, secondo coscienza e a sua prudente discrezione, può: (...) 2° astenersi dall'infliggere la pena, o infliggere una pena più mite o fare uso di una penitenza, se il reo [si sia emendato ed altresì sia stato riparato lo scandalo e il danno eventualmente procurato, oppure se lo stesso] sia stato sufficientemente punito dall'autorità civile o si preveda che sarà punito".

³⁸ Sulle ragioni della crisi profonda del diritto penale canonico e sulla recente riforma del Libro VI del *Codex*, che mira a porre le premesse per un suo rilancio e una sua effettiva applicazione all'interno della Chiesa, da ultimo cfr. DANIELA MILANI, *Chiesa cattolica e abusi nella riforma del diritto penale canonico: il fascino ancora incerto del diritto secolare*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statochiese.it), 22, 2022, p. 91 ss.

venzione monetaria³⁹ ed estranea al Trattato lateranense e alle ragioni storiche che ne furono alla base, potrebbe o dovrebbe essere meglio perseguita affidandosi agli strumenti offerti dagli ordinamenti secolari e dai relativi sistemi giudiziari. Il fatto è che l'ordinamento vaticano e la relativa giurisdizione, pur avendo natura secolare, sono emanazione diretta della potestà del pontefice, pertanto il suo esercizio implica sempre un coinvolgimento diretto della sua autorità e una potenziale compromissione della sua missione religiosa, come avveniva *mutatis mutandi* nello Stato pontificio⁴⁰.

In effetti l'estensione *ultraterritoriale* della giurisdizione vaticana, su molteplici reati di natura secolare imputabili a soggetti riconducibili alla Curia Romana e, più in generale, alla Santa Sede, è destinata ad attivare all'interno del piccolo Stato, di cui la Santa Sede è soggetto sovrano, un sistema di processi e di condanne penali a carico di prelati, fortemente mediatizzato, che, oltre a delegittimare quest'ultima, espone in modo continuativo la figura del Sommo Pontefice a valutazioni e critiche concernenti scelte di governo temporale e iniziative giudiziarie che potrebbero comprometterne la funzione primaria di natura pastorale e la sua missione apostolica⁴¹.

In sostanza si tratta della riproposizione del braccio secolare, per secoli incarnatosi nella doppia natura dello Stato pontificio ("un corpo e due anime"⁴²)

³⁹ Tra gli impegni assunti dalla Santa Sede, in nome dello Stato della Città del Vaticano, con la Convenzione monetaria stipulata con l'Unione europea vi fu anche quello di apprestare un sistema di adeguate sanzioni in caso di violazione delle disposizioni recepite dalla normativa europea, come previsto da una direttiva esplicitamente richiamata nell'allegato della Convenzione: "1. Gli Stati membri assicurano che le persone fisiche e giuridiche soggette alla presente direttiva possano essere chiamate a rispondere delle violazioni delle disposizioni nazionali adottate in attuazione della presente direttiva. Le sanzioni devono essere effettive, proporzionate e dissuasive. – 2. Fatto salvo il diritto degli Stati membri di imporre sanzioni penali, gli Stati membri provvedono, conformemente al loro diritto nazionale, affinché possano essere adottate le opportune misure amministrative o possano essere inflitte sanzioni amministrative agli enti creditizi e finanziari che si rendono responsabili di una violazione delle disposizioni adottate in attuazione della presente direttiva. Gli Stati membri provvedono affinché dette misure e sanzioni siano effettive, proporzionate e dissuasive" (art. 39, commi 1-2, della *Direttiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 ottobre 2005 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo*, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX%3A32005L0060>).

⁴⁰ Sulla natura ambivalente e bi-dimensionale – ad un tempo spirituale e temporale – della monarchia papale, incarnatasi storicamente nello Stato pontificio, e sui suoi riflessi sull'ecclesiologia e l'organizzazione interna della Chiesa, cfr. PAOLO PRODI, *Il sovrano pontefice. Un corpo e due anime: la monarchia papale nella prima età moderna*, Il Mulino, Bologna, 1982.

⁴¹ Sul punto cfr. ERNESTO GALLI DELLA LOGGIA, *I molti aspetti singolari della giustizia vaticana*, in *Corriere della Sera*, 16 febbraio 2022; ID., *Un procedimento singolare: ecco perché io difendo Becciu*, in *Corriere della Sera*, 3 ottobre 2021.

⁴² Secondo la definizione di Paolo Prodi nel suo classico studio sulla monarchia papale, da rileggere con attenzione, cfr. PAOLO PRODI, *Il sovrano pontefice. Un corpo e due anime: la monarchia papale*

e, al di fuori dei suoi confini, nel modello dello Stato cattolico, funzionale a fornire un sostegno di natura coercitiva all'autorità religiosa e alle sue decisioni: un braccio secolare che oggi tende ad incarnarsi nello Stato vaticano, che per sua natura è al servizio della Santa Sede ma che rischia, se utilizzato per finalità improprie, repressive e di governo della comunità ecclesiale, di comprometterne la sua primaria missione religiosa e spirituale⁴³.

Occorrerebbe quanto meno distinguere, nell'ambito della giurisdizione ultraterritoriale vaticana attualmente prevista, tra due ipotesi: quella costituita dalle fattispecie criminali comunque riconducibili agli impegni assunti dallo Stato della Città del Vaticano in ambito internazionale, derivanti dalla Convenzione monetaria con l'UE e da altre convenzioni internazionali stipulate dalla Santa Sede in rappresentanza dello Stato⁴⁴, e quella formata dalle altre e numerose fattispecie delittuose prive di collegamento diretto con lo Stato vaticano e volte in sostanza a sanzionare con pene temporali la lesione di interessi e beni aventi natura secolare ma ritenuti di rilevanza ecclesiale⁴⁵. Infatti mentre nel primo caso la giurisdizione vaticana risulta comunque funzionale alla tutela di interessi propri dello Stato, sia pure lesi anche da soggetti non necessariamente appartenenti ad esso (membri della Curia Romana e di istituti collegati alla Santa Sede), nel secondo caso essa opera proprio come braccio secolare della Santa Sede, organo di governo della Chiesa universale, ciò che potrebbe essere percepito da alcuni come una forzatura, che la pone peraltro in concorrenza e competizione con lo Stato territoriale del *locus commissi delicti*.

Da qui le cautele con cui il Trattato lateranense, memore *ex parte Ecclesiae* dell'esperienza complessa dello Stato pontificio, aveva posto le basi di una realtà statuale ridotta all'osso sul piano territoriale e con una minima compromissione dei suoi organi nelle funzioni di carattere temporale e nell'esercizio di poteri coercitivi propri di uno Stato, fino al punto di prevedere anche la possibilità dell'affidamento alle autorità italiane dell'esercizio della giurisdizione

nella prima età moderna, cit.

⁴³ In argomentato si leggano le puntuali e argomentate osservazioni di GERALDINA BONI, *Recenti evoluzioni dell'ordinamento giuridico vaticano: in particolare i rapporti con l'ordinamento canonico*, cit., p. 69 ss.

⁴⁴ Cfr. BENEDETTO XVI, *m.p. La Sede Apostolica*, Roma, 30 dicembre 2010, cit., che estese la giurisdizione penale dei giudici vaticani anche ai dicasteri della Curia Romana limitatamente ai reati di cui alla Legge [vaticana] N. CXXVII concernente la prevenzione ed il contrasto del riciclaggio dei proventi di attività criminose e del finanziamento del terrorismo, cit.

⁴⁵ Rientrano in questa seconda ipotesi, oltre ad una serie di ulteriori reati previsti da papa Francesco nei due *motu proprio* "Ai nostri tempi", 11 luglio 2013, cit., e "La promozione dello sviluppo umano integrale", 8 agosto 2013, cit., quelli di cui alla più recente Legge [vaticana] N. CCXCIV sulla protezione dei minori e delle persone vulnerabili, per i quali è stata estesa la giurisdizione penale vaticana con il *m.p.* "La protezione dei minori e delle persone vulnerabili", Roma, 26 marzo 2019, cit.

penale anche per fatti commessi all'interno del piccolo Stato (cfr. art. 22). E ciò proprio al fine di ridurre al massimo quell'unione o commistione tra potere spirituale e potere temporale, insita nel riconoscimento di una sia pur minima sovranità territoriale alla Santa Sede, che aveva caratterizzato per secoli l'esperienza storica dello Stato della Chiesa, sospingendo quest'ultima verso modelli ecclesiologici e organizzativi di derivazione secolare che il Concilio Vaticano II, nella chiara riaffermazione del mistero della Chiesa (cost. dogm. *Lumen Gentium*) e del principio dualista (cost. past. *Gaudium et spes*, n. 76), sembrava aver superato senza rimpianti.

Con queste recenti riforme sembra invece di assistere ad una riproposizione, se pure a tempo scaduto e nel circoscritto ambito del governo centrale della Chiesa, di “una ecclesiologia che tende a difendere non la alterità della Chiesa rispetto allo Stato ma in certo modo una sua rivalità e concorrenza”⁴⁶. In effetti l'estensione della giurisdizione penale vaticana oltre le mura della Città leonina tende a porla, in un mondo interconnesso e globalizzato come l'attuale, in potenziale concorrenza con le giurisdizioni statali sul loro stesso territorio e sfera di competenza, peraltro in assenza di un titolo giuridico chiaro e spendibile in ambito secolare in quanto non tutti i potenziali destinatari di tale giurisdizione sono necessariamente cittadini vaticani.

Certo è che questa evoluzione sembra contraddire la tesi, ventilata anche di recente da alcuni autori⁴⁷, di una intervenuta inutilità dello Stato vaticano: istituzione certamente di natura storica, non di diritto divino e come tale soggetta a cambiamenti e modifiche anche profonde, finanche alla sua ipotetica soppressione, ma che l'attuale pontificato, attraverso un processo di progressiva sovrapposizione e fusione con le strutture della Santa Sede, tende addirittura a farne sul piano giuridico un elemento inscindibile e costitutivo di quest'ultima e, quindi, del governo della stessa Chiesa universale⁴⁸.

⁴⁶ PAOLO PRODI, *Il sovrano pontefice*, cit., p. 350, che al termine della sua approfondita ricerca storica osserva come “il potere temporale dei papi, con la sua caratteristica sovrana, diviene, anche nel periodo della sua decadenza e anche dopo la sua fine materiale, parte integrante di una ecclesiologia che tende a difendere non la alterità della Chiesa rispetto allo Stato ma in certo modo una sua rivalità e concorrenza”.

⁴⁷ Cfr. SEVERINO DIANICH, *Alla Chiesa non serve uno Stato, ma un codice linguistico condiviso*, in *Limes. Francesco e lo Stato della Chiesa*, 6, 2018, p. 107: “Limes: perché la Chiesa ha bisogno di uno Stato? – Dianich: A mio avviso non ne ha bisogno. – Limes: Allora perché ce l'ha? – Dianich: Perché è un retaggio storico. Nel passato fu uno Stato come gli altri, con il suo territorio, le sue guerre, le tasse e, in alcuni momenti papi interessati a esclusivamente ai problemi politici e terreni. Il pensiero di avere un proprio Stato ha stentato faticosamente ad autolimitarsi e tuttora è difficile superarlo”.

⁴⁸ In argomento cfr. GIUSEPPE DALLA TORRE, *Stato della Città del Vaticano e munus petrinum*, in *Annali di diritto vaticano 2016*, a cura di GIUSEPPE DALLA TORRE, PIETRO ANTONIO BONNET, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2016, p. 79: “La consapevolezza non solo della utilità, ma più profondamente ancora della necessità di un supporto statutale al *munus petrinum*, cioè la percezione della

7. La giurisdizione penale vaticana e i suoi limiti

Va sottolineato che la statualità della Città del Vaticano è più che altro simbolica e tutta rivolta ad assicurare l'indipendenza dell'ufficio petrino nell'esercizio della sua missione di governo spirituale della Chiesa universale e della sua missione di pace⁴⁹.

La sovranità territoriale su di essa spetta alla Santa Sede, come esplicitamente prevede il Trattato (artt. 3-4), non è un attributo diretto dello Stato. Essa non implica la titolarità e l'esercizio dei tradizionali poteri coercitivi e propulsivi di cui dispone uno Stato moderno vero e proprio, tra cui un apparato di difesa armata dei confini (la Città del Vaticano è qualificato "territorio neutrale e inviolabile", art. 24 Tratt.) e una struttura economica e sociale in grado di produrre ricchezza e di fornire le risorse necessarie ad assicurare non solo il benessere di una popolazione stanziale ma l'esercizio delle sue stesse funzioni istituzionali, alle quali in buona misura supplisce lo Stato italiano⁵⁰. Si tratta di uno *Stato-mezzo*, funzionale alle peculiari esigenze di governo pastorale e spirituale della Santa Sede sull'intera Chiesa universale e della sua missione di pace, non di uno Stato-fine, e ciò ne condiziona non solo la natura ma le sue stesse funzioni pratiche, che non possono essere le stesse di un vero e proprio Stato territoriale⁵¹.

perdurante necessità di una tale garanzia assicurata alla Santa Sede per 'la piena e visibile sovranità e indipendenza nella sfera temporale e politica per la più perfetta applicazione dei suoi compiti religiosi e spirituali', sembra confermata dai più recenti provvedimenti di Papa Francesco".

⁴⁹ Cfr. GERALDINA BONI, *Recenti evoluzioni dell'ordinamento giuridico vaticano: in particolare i rapporti con l'ordinamento canonico*, cit., p. 36, che ne trae le conseguenze sul piano dei rapporti tra ordinamenti: "il rapporto tra ordinamento vaticano e ordinamento canonico, tra diritto vaticano e diritto canonico rispecchia e deve rispecchiare fedelmente lo stesso nesso strumentale: come si erige uno 'Stato simbolico' con una 'territorialità evanescente' che nondimeno spalleggia una 'sovranità reale', così il neonato diritto vaticano, partorito in tempi veloci con tratti di scultorea concisione e snellezza, non è mai stato deliberatamente 'alimentato' troppo, potendo contare d'altronde su quello *ius canonicum* che, anche e soprattutto nella sua 'componente divina', da sempre ne impersona quasi la nutrice generosa, impregnandolo e plasmandolo in foggia tale da non lasciare scoperta alcuna fessura".

⁵⁰ Come osserva JUAN IGNACIO ARRIETA, *Corso di diritto vaticano*, cit., p. 102, "pur con le affermazioni di autonomia proclamate da entrambe le Parti, la strettezza territoriale e la condizione di *enclave* nello Stato italiano, senza vie autonome di collegamento internazionale, avrebbero potuto venir superate solo con il formale impegno da parte italiana di un deciso appoggio alla sostenibilità dello Stato appena configurato", come previsto per esempio dall'art. 6 del Trattato, ove tra l'altro è assicurata alla Città del Vaticano a spese dello Stato italiano "un'adeguata fornitura di acque in proprietà", compreso lo smaltimento delle acque reflue (cfr. CARLO CARDIA, *L'art. 6 del Trattato del Laterano. Un caso di amnesia giuridica*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1, 1997, p. 25 ss.), e da altre garanzie di carattere economico, tra cui la completa esenzione fiscale in Italia di ogni genere di retribuzione proveniente dalla Santa Sede (art. 17, Tratt.). Per un elenco delle principali Convenzioni bilaterali tra Italia e Santa Sede che hanno dato attuazione a tali impegni, cfr. JUAN IGNACIO ARRIETA, *Corso di diritto vaticano*, cit., p. 103 ss.

⁵¹ Su questo punto cfr. FRANCESCO BONINI, *Uno Stato nuovo*, in MATTEO CARNÌ (a cura di), *Santa Sede e Stato della Città del Vaticano nel nuovo contesto internazionale (1929-2019)*, cit., p. 19 ss.,

Così pure la sua giurisdizione, in particolare quella in materia penale, non prevede – se non sul piano meramente formale, non sostanziale – le garanzie tipiche ed essenziali di uno Stato di civiltà giuridica avanzata, prima fra tutti l'indipendenza degli organi giudiziari e la terzietà del giudice, e ciò senza nulla togliere all'indiscussa qualità dei suoi magistrati. Il fatto è che il Sommo Pontefice, in cui si concentra ogni potere sovrano nello Stato, non soltanto nomina e può revocare *ad libitum* i giudici vaticani⁵², i quali non godono quindi della c.d. inamovibilità, che costituisce negli ordinamenti contemporanei una fondamentale garanzia a tutela della loro indipendenza, ma può sempre avocare ad altro organismo da lui stesso designato la trattazione di una qualsiasi causa in ogni fase del procedimento⁵³, ed è quindi sempre e solo alla sua volontà che si riferisce il sistema.

Lo Stato vaticano è inoltre privo di un sistema carcerario, il che rende la sua capacità repressiva assai debole. Anche per questo motivo i suoi modesti apparati non sembrano in grado di sviluppare non solo la capacità di indagine, ma nemmeno quella repressiva e di prevenzione generale e speciale proprio di un moderno sistema di diritto penale, come pure un sistema di garanzie in grado di assicurare l'applicazione di efficaci sanzioni anche di carattere afflittivo, laddove necessario, e una tutela adeguata per le vittime dei più gravi reati.

Queste caratteristiche peculiari, riconducibili alla particolarissima forma

che richiama l'ampio dibattito dottrinale che si aprì nei primi anni successivi all'entrata in vigore del Trattato lateranense (1929) sulla natura peculiare e l'unicità del minuscolo Stato vaticano, e precisa: "Stato dunque che ha un sovrano ed esprime, come stato nuovo, la sovranità dello stesso sovrano, *sub specie* di Santa Sede anche nel senso allargato, considerando che entrambi gli enti hanno in comune anche gli organi centrali, a partire dalla Segreteria di Stato" (p. 25). Per approfondimenti sulla natura dello Stato della Città del Vaticano e sul suo rapporto strumentale con la Santa Sede, cfr. PIETRO AGOSTINO D'AVACK, *Vaticano e Santa Sede*, a cura di CARLO CARDIA, Il Mulino, Bologna, 1994.

⁵² Cfr. FRANCESCO, *N. CCCLI – Legge sull'ordinamento giudiziario dello Stato della Città del Vaticano*, 16 marzo 2020: "1. I magistrati dipendono gerarchicamente dal Sommo Pontefice. Nell'esercizio delle loro funzioni, essi sono soggetti soltanto alla legge. – 2. I magistrati esercitano i loro poteri con imparzialità, sulla base e nei limiti delle competenze stabilite dalla legge. – 3. I magistrati decadono dalle loro funzioni esclusivamente per volontà sovrana e per le cause di cessazione previste dalla presente legge" (art. 2). Essi inoltre, prima di assumere le funzioni, devono prestare giuramento secondo la seguente formula: «Giuro di essere fedele e obbediente al Sommo Pontefice, di adempiere con fedeltà e diligenza i doveri della mia carica e di conservare il segreto d'ufficio»" (art. 5). Quanto alla loro nomina: "I magistrati ordinari sono nominati dal Sommo Pontefice, il quale designa ciascuno nel proprio ufficio" (art. 8, comma 1). In relazione alla loro cessazione dall'ufficio, oltre alle dimissioni per il compimento del settantacinquesimo anno di età, è previsto che "Il Sommo Pontefice può dispensare in qualunque momento dal servizio, anche temporaneamente, i magistrati che, per constatata inabilità, non siano in grado di adempierlo" (art. 10, co. 4).

⁵³ Cfr. GIOVANNI PAOLO II, *Legge fondamentale dello Stato della Città del Vaticano*, 26 novembre 2000: "In qualunque causa civile o penale ed in qualsiasi stadio della medesima, il Sommo Pontefice può deferirne l'istruttoria e la decisione ad una particolare istanza, anche con facoltà di pronunciare secondo equità e con esclusione di qualsiasi ulteriore gravame" (art. 16).

di Stato della Città del Vaticano⁵⁴, possono essere opportunamente ridimensionate e quasi “sterilizzate” da un accorto contenimento dell’esercizio della potestà giurisdizionale, soprattutto in ambito penale, a questioni e controversie di mera gestione del piccolo territorio vaticano e da un prudente distacco del pontefice in questa materia, come è stato per decenni⁵⁵. A queste condizioni la peculiare sovranità temporale della Santa Sede sulla Città del Vaticano può continuare a svolgere quella sua poco più che simbolica ma essenziale funzione di garanzia dell’indipendenza del *munus petrinum*, riaffermando al contempo il principio dualista cristiano⁵⁶.

Questa stesse caratteristiche della forma di governo vaticano e del suo ordinamento giudiziario rischiano invece di suscitare crescenti tensioni e contraddizioni, con possibili ricadute negative sulla stessa credibilità dell’istituzione ecclesiastica, se si parte dalla convinzione che la Città del Vaticano sia uno Stato a tutti gli effetti, in grado di esercitare tutti i poteri propri di una società politica, fino al punto di supplire, mediante l’esercizio della sua potestà coercitiva e giurisdizionale, alle carenze del governo pastorale della Chiesa universale e alle sue disfunzioni a livello centrale e periferico⁵⁷.

Oltre al rischio evidente di una compromissione della missione spirituale della Santa Sede e di alterazione del sistema di governo della Chiesa, già sottolineato, potrebbe sorgere in questo caso anche un problema di legittimazione sul piano politico-costituzionale e del diritto internazionale. In effetti la forte limitazione dei diritti fondamentali, primo fra tutti quello di libertà personale e alla buona fama, derivante dall’esercizio della giurisdizione penale dei giudici vaticani, se trova una sua formale giustificazione qualora questo sia contenuto all’interno del piccolo territorio della Città del Vaticano, sul quale è riconosciuta espressamente alla Santa Sede “la sovranità e la giurisdizione esclusiva” (art. 4,

⁵⁴ In argomento, cfr. CARLO CARDIA, *Vaticano e Santa Sede dal Trattato lateranense a Giovanni Paolo II*, in PIETRO AGOSTINO D’AVACK, *Vaticano e Santa Sede*, a cura di CARLO CARDIA, cit., p. 7 ss.; FRANCESCO CLEMENTI, *Città del Vaticano*, Il Mulino, Bologna, 2009, pp. 15-16, p. 19 ss.

⁵⁵ Particolarmente emblematica di questo atteggiamento di *self-restraint* fu la decisione della Santa Sede, all’epoca dell’attentato a Giovanni Paolo II (1982), che pure costituì la forma più grave di offesa alla Santa Sede e all’intera Chiesa universale, di cui il pontefice è il pastore supremo in terra, di lasciare alle autorità italiane il giudizio e la successiva condanna dell’autore di tale delitto.

⁵⁶ Cfr. GIUSEPPE DALLA TORRE, *Stato della Città del Vaticano e munus petrinum*, cit., p. 80, per il quale “proprio il principio evangelico della distinzione tra politica e religione giustifica il permanere della garanzia territoriale. Nel senso che la minuscola sovranità temporale, in cui la natura strumentale fa eclissare la ragione propria di ogni società politica, sottrae il Pontefice alla soggezione di poteri politici, quali essi siano, e così contribuisce a riaffermare nel tempo il principio dualista cristiano ed a favorire il libero esercizio del *munus petrinum*”.

⁵⁷ In argomento, cfr. DANIELA MILANI, *Chiesa cattolica e abusi nella riforma del diritto penale canonico: il fascino ancora incerto del diritto secolare*, cit., p. 106 ss.

Tratt.), potrebbe non risultare altrettanto giustificabile se rivendicata al di fuori di tale territorio, ove alla Santa Sede è riconosciuta la sovranità nel campo internazionale “come attributo inerente alla sua natura, in conformità alla sua tradizione ed alle esigenze della sua missione nel mondo” (art. 2, cit.).

8. La missione della Chiesa nel mondo e il ruolo dello Stato vaticano

Vero è che la missione della Chiesa nel mondo, e quindi anche l'azione diplomatica della Santa Sede, hanno conosciuto una forte evoluzione dopo il Concilio Vaticano II, aprendosi al multilateralismo e ad una prospettiva che pone al centro del loro impegno a livello internazionale non più solo la *libertas Ecclesiae* ma la persona umana nella sua integralità: “non solo il fedele cattolico, ma ogni uomo deve essere oggetto della sollecitudine anche internazionale della Chiesa”⁵⁸.

Questa diversa prospettiva, di respiro davvero universale, tende necessariamente ad incidere anche sul ruolo dello Stato della Città del Vaticano, posto al servizio di una Santa Sede non più isolata internazionalmente, come lo era all'epoca del Trattato lateranense, stretta tra gli emergenti regimi totalitari in Europa e le potenze anglosassoni, all'epoca ancora ostili e diffidenti nei suoi confronti, e confinata ad un ruolo meramente spirituale e religioso. Oggi la Santa Sede è una protagonista affermata e una interlocutrice universalmente riconosciuta nelle dinamiche della politica internazionale. La sua azione a tutto campo in questo ambito – dalla tutela dei diritti umani allo sviluppo dei paesi emergenti fino alla cura del creato, secondo i principi della dottrina sociale della Chiesa⁵⁹ – non conosce più confini, non solo territoriali ma anche religiosi, dispiegandosi a favore degli ultimi e dei diseredati in tutte le parti del mondo e alimentata da un costante impegno in ambito ecumenico e per il dialogo interreligioso, fortemente sostenuto da papa Francesco, che mira ad abbattere tutte le barriere che separano tra loro i popoli e le nazioni sulla via

⁵⁸ PIETRO PAROLIN, *Chiesa e comunità politica. Dinamiche giuridiche delle relazioni internazionali della Santa Sede*, in MARIA D'ARIENZO (a cura di), *1929-2019. Novant'anni di rapporti tra Stato e confessioni religiose. Attualità e prospettive*. “Diritto e Religioni”. Quaderno monografico 1. Supplemento Rivista, Anno XV, n. 1-2020, p. 130.

⁵⁹ Per cogliere la vastità dell'attuale impegno della Santa Sede in ambito internazionale, che corrisponde ai principi affermati nel magistero sociale degli ultimi pontefici, cfr. FRANCESCO, Lett. enc. *Fratelli tutti* sulla fraternità e l'amicizia sociale, Assisi, 3 ottobre 2020; ID., Lett. enc. *Laudato si* sulla cura della casa comune, Roma, 24 maggio 2015; BENEDETTO XVI, Lett. enc. *Caritas in veritate* sullo sviluppo umano integrale nella carità e nella verità, Roma, 29 giugno 2009 (in www.vatican.va).

della pace e della promozione della persona umana⁶⁰.

L'acquisita ampiezza e vastità dell'azione internazionale della Santa Sede non poteva non riflettersi anche sulla fisionomia dello Stato vaticano, che in pochi decenni ha conosciuto profondi cambiamenti, aprendosi con la nuova legge sulle fonti all'ordinamento internazionale⁶¹, restringendo in qualche modo la sua dipendenza dall'Italia e dalle sue leggi⁶² e legandosi invece in modo impegnativo – per effetto della Convenzione monetaria – al diritto dell'Unione europea, ciò che ha imposto un ripensamento della sua *governance* economico-finanziaria e una profonda riforma del suo diritto penale, come già visto, per renderlo più funzionale al contrasto delle più gravi forme di criminalità in grado di minare la pacifica convivenza tra i popoli e i diritti della persona umana.

Tutto ciò, se da un lato tende a rafforzare i caratteri secolari dello Stato vaticano, dotandolo dei mezzi anche coercitivi per far valere i suoi pur legittimi interessi nella sfera internazionale e ponendolo con ciò in potenziale competizione con gli altri Stati, dall'altro concorre a sottolinearne il carattere strumentale al servizio di un impegno, quello della Santa Sede, volto a creare e a rafforzare legami di solidarietà e di pace tra i popoli e le nazioni nel nome di una comune umanità, e ciò indurrebbe a declinare – cioè a respingere – l'uso di strumenti che possano in qualche modo pregiudicare la sua autorità religiosa e morale o anche solo scalfirne l'immagine di guida spirituale e il suo ruolo *super partes*, al di fuori di ogni contesa di natura temporale od economica⁶³.

Esemplari in questo senso furono le parole pronunciate da Paolo VI all'inizio del suo memorabile discorso davanti all'Assemblea delle Nazioni Unite il 4 ottobre 1965:

⁶⁰ In argomento, cfr. PAUL RICHARD GALLAGHER, *I rapporti internazionali e l'attività convenzionale della Santa Sede*, in GIUSEPPE DALLA TORRE, GIAN PIERO MILANO (a cura di), *Annali di diritto vaticano 2018*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2018, p. 5 ss.

⁶¹ Cfr. BENEDETTO XVI, N. LXXI – *Legge sulle fonti del diritto*, 1 ottobre 2008: “L'ordinamento giuridico vaticano si conforma alle norme di diritto internazionale generale e a quelle derivanti da trattati e altri accordi di cui la Santa Sede è parte, salvo quanto prescritto al n. 1” (art. 1, comma 4).

⁶² Cfr. BENEDETTO XVI, N. LXXI – *Legge sulle fonti del diritto*, cit.: “1. Nelle materie alle quali non provvedono le fonti indicate nell'art. 1, si osservano, in via suppletiva e previo recepimento da parte della competente autorità vaticana, le leggi e gli altri atti normativi emanati nello Stato Italiano. – 2. Il recepimento è disposto purché i medesimi non risultino contrari ai precetti di diritto divino, né ai principi generali del diritto canonico, nonché alle norme dei Patti Lateranensi e successivi Accordi e sempre che, in relazione allo stato di fatto esistente nella Città del Vaticano, risultino ivi applicabili” (art. 3).

⁶³ Sulle caratteristiche dell'azione diplomatica della Santa Sede, cfr. PIETRO PAROLIN, *Chiesa e comunità politica. Dinamiche giuridiche delle relazioni internazionali della Santa Sede*, cit., p. 133, che pone tra i grandi principi che oggi devono ispirare la diplomazia pontificia anche la “consapevolezza di un'attività svolta da una autorità religiosa e morale, al di fuori di finalità politiche od economiche; di una autorità che è chiamata a svolgere un ruolo ‘profetico’ nel favorire la pace, il dialogo, la solidarietà, lo sviluppo della vita internazionale secondo i grandi insegnamenti della dottrina sociale della Chiesa”.

«voi avete davanti un uomo come voi; egli 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, quanta 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; non abbiamo infatti alcuna cosa da chiedere, nessuna questione da sollevare; se mai un desiderio da esprimere e un permesso da chiedere, quello di potervi servire in ciò che a Noi è dato di fare, con disinteresse, con umiltà e amore».⁶⁴

Altra cosa è la *potestas puniendi* di cui dispone la Chiesa sui suoi fedeli nell'ambito del diritto canonico (can. 1311 ss. CIC) e che la Santa Sede può esercitare a livello universale su delitti, talora previsti come tali anche dalle legislazioni civili, ma sanzionandoli con pene canoniche, di carattere spirituale o derivanti dalla volontaria adesione del fedele alla comunità ecclesiale (privazione di incarichi e/o di uffici ecclesiastici), senza incidere con misure coercitive sui diritti e libertà fondamentali della persona umana.

Un indice significativo di questa chiara distinzione, riflesso del principio dualista, sia ha nello stesso Accordo di revisione concordataria tra la Repubblica Italiana e la Santa Sede (1984), ove quest'ultima si è dichiarata "d'accordo, senza pregiudizio dell'ordinamento canonico, con l'interpretazione che lo Stato italiano dà dell'articolo 23, secondo comma, del Trattato lateranense, secondo la quale gli effetti civili delle sentenze e dei provvedimenti emanati da autorità ecclesiastiche, previsti da tale disposizione [ed ufficialmente comunicati alle autorità civili, circa persone ecclesiastiche o religiose e concernenti materie spirituali o disciplinari], vanno intesi in armonia con i diritti costituzionalmente garantiti ai cittadini italiani" (Prot. add., punto 2, lett. c)⁶⁵.

9. Osservazioni conclusive

Il conferimento ai giudici vaticani di una giurisdizione in materia penale di così ampia portata ed estensione, qualificata non a caso di carattere "ultrateritoriale", se pur rispondente al lodevole obiettivo del contrasto e repressione

⁶⁴ PAOLO VI, *Discorso alle Nazioni Unite*, 4 ottobre 1965, New York, in https://www.vatican.va/content/paul-vi/it/speeches/1965/documents/hf_p-vi_spe_19651004_united-nations.html.

⁶⁵ Da ultimo sulla complessa interpretazione di questa disposizione, cfr. PIETRO LO IACONO, *L'art. 23 cpv. del Trattato del Laterano e la "legge sui culti ammessi". Rapporti tra giurisdizioni in materia disciplinare*, in MARIA D'ARIENZO (a cura di), *1929-2019. Novant'anni di rapporti tra Stato e confessioni religiose. Attualità e prospettive*. "Diritto e Religioni", cit., p. 178 ss.

delle attività criminali all'interno e anche al di fuori delle mura vaticane, comporta alcuni non secondari risvolti o aspetti problematici.

Preliminarmente va osservato come essa rifletta una visione in parte diversa rispetto al passato della natura e del ruolo dello Stato della Città del Vaticano, che da baluardo più che altro simbolico posto a presidio della indipendenza *ad extra* della Santa Sede per l'adempimento della sua alta missione nel mondo, come previsto dal Trattato lateranense, tende ad assumere e a rivendicare l'esercizio dei poteri anche coercitivi tipici di un vero e proprio Stato territoriale per un'azione moralizzatrice e di repressione penale *ad intra* dell'organizzazione ecclesiale, assegnando all'ordinamento e alla giurisdizione vaticane una funzione suppletiva e integrativa dello stesso diritto canonico, quanto meno in ambito penale e di *governance* finanziaria della Santa Sede, ponendosi peraltro in concorrenza con le giurisdizioni secolari sul loro stesso territorio.

Da ciò deriva, ed è al contempo concausa di, una crescente commistione sul piano giuridico-istituzionale tra l'organizzazione della Santa Sede (Curia Romana e istituti collegati alla Santa Sede), preposta al governo della Chiesa universale, e quella del piccolo Stato della Città del Vaticano, che fin dalla nascita di quest'ultimo il legislatore supremo aveva cercato per quanto possibile di mantenere chiaramente distinte anche in relazione alla loro distinta soggettività internazionale e ai conseguenti differenti obblighi e impegni assunti in tale ambito⁶⁶.

Come effetto collaterale di questa crescente commistione tra i due ordinamenti, l'estensione *ultraterritoriale* della giurisdizione penale vaticana ha determinato l'introduzione in via unilaterale da parte della Santa Sede, nelle aree extraterritoriali previste dal Trattato lateranense, di un'ipotesi di concorrenza di giurisdizioni – italiana e vaticana – in materia penale che, in assenza di norme di coordinamento concordate tra le due Parti, potrebbe risultare foriera di future tensioni o malintesi nei rapporti tra i due ordinamenti.

⁶⁶ Basti pensare che lo Stato della Città del Vaticano è parte di convenzioni internazionali aventi per oggetto questioni di stretta competenza statale, come l'uso della moneta (euro) o il perseguimento di tutta una serie di gravi reati, che risultano estranee alla missione religiosa e spirituale propria della Santa Sede come organo supremo di governo della Chiesa universale. Per approfondimenti, cfr. CARLO CARDIA, *Vaticano e Santa Sede dal Trattato lateranense a Giovanni Paolo II*, cit., p. 38 ss. Con riferimento alla recente legislazione vaticana, JUAN IGNACIO ARRIETA, *Legami inter-ordinamentali recenti tra Santa Sede e Stato della Città del Vaticano in materia sanzionatoria e di controllo finanziario*, in *Ephemerides Iuris Canonici* – Nuova Serie, 2, 2015, p. 308 parla di “alcune manifestazioni del progressivo sconfinamento dei limiti ordinamentali tra l'ambito statale del Vaticano e quello strettamente canonico del governo della Chiesa e della Curia Romana”. In argomento si vedano le puntuali e ben argomentate osservazioni di GERALDINA BONI, *Recenti evoluzioni dell'ordinamento giuridico vaticano: in particolare i rapporti con l'ordinamento canonico*, cit., p. 52 ss., e PAOLO CAVANA, *I rapporti tra lo Stato della Città del Vaticano, l'Italia e l'Unione europea tra continuità e innovazione*, in *Ephemerides Iuris Canonici* – Nuova Serie, 2, 2015, p. 291 ss.

Da ultimo una simile delega, che affida ai giudici vaticani la giurisdizione penale anche su soggetti facenti parte degli organi di governo centrale della Chiesa cattolica, in un ambito che di per sé sarebbe riservato alla giurisdizione ecclesiastica (cann. 1400-1401, 1405 CIC)⁶⁷, espone la Santa Sede al rischio di una sovraesposizione mediatica per vicende giudiziarie, concernenti fatti e/o persone operanti al suo servizio, che alla lunga potrebbe eroderne l'immagine a livello mondiale, offuscandone l'autentica funzione e missione di carattere spirituale⁶⁸.

⁶⁷ Cfr. GIUSEPPE DALLA TORRE, *Lezioni di diritto vaticano*, cit., p. 187.

⁶⁸ Su questo rischio, cfr. CARLO CARDIA, *Ordinamenti religiosi e ordinamenti dello Stato. Profili giurisdizionali*, cit., pp. 110-111, il quale giustifica l'art. 22, comma 1, del Trattato lateranense, che prevede la possibilità di una delega all'autorità italiana per l'esercizio della giurisdizione penale, anche perché l'assolvimento di questa funzione, tra cui l'esecuzione di pene detentive più o meno lunghe, "comporterebbe una lesione formidabile dell'*immagine della Santa Sede* che non intende più essere associata agli aspetti meno commendevoli, e coercitivi, dell'esercizio del potere" e costituirebbe altresì "una irresistibile attrazione per giornali e mass-media di tutto il mondo, e finirebbe col deturpare quel profilo religioso e spirituale della Santa Sede, e per essa della Chiesa cattolica, che deve rimanere intatto".