



Simona Attollino

(dottoranda di ricerca in Istituzioni e politiche comparate nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Bari "Aldo Moro")

**Profili problematici della legge vaticana
n. LXXI/2008 sulle fonti del diritto ***

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive - 2. L'analisi del provvedimento - 3. Lo strumento del rinvio - 4. Riflessioni conclusive.

1 - Considerazioni introduttive

Con legge 1 ottobre 2008 n. LXXI¹ Benedetto XVI è intervenuto a modificare l'ordinamento dello Stato della Città del Vaticano (SCV), abrogando integralmente la legge sulle fonti del diritto n. II² e sostituendola con alcune disposizioni, decisamente sintetiche, ma intrise di significative innovazioni. In verità, l'opera di ammodernamento della legislazione vaticana era già cominciata con la modifica della prima delle sei leggi promulgate da Pio XI, la c.d. Legge Fondamentale, ad opera di Giovanni Paolo II con *motu proprio* del 26 novembre 2000³.

Anche allora veniva, infatti, ribadita l'esigenza d'indipendenza dello SCV come il diritto di preservare, nei confronti degli Stati, sotto la protezione del diritto internazionale, l'esercizio della potestà spirituale e di governo, *lato sensu* intesa, della Sede Apostolica⁴.

Al fine di comprendere il significato dell'odierna riforma è opportuno evidenziare le origini della precedente, che nasce – come segnalato nel preambolo dell'atto in questione – dalla

* Il contributo è stato segnalato dal Prof. Raffaele Coppola.

¹ Cfr. AAS, 2008, XCIX, Suppl. 79, pp. 65-70.

² *Ibidem*, 1929, XXI, Suppl. 1, pp. 5-11.

³ *Ibidem*, 2000, XCIII, Suppl. 71, pp. 75-83.; in proposito, cfr. F. CLEMENTI, *La nuova "Costituzione" dello Stato Città del Vaticano*, in *Quad. costituzionali*, 2001, p. 469 ss.

⁴ Cfr. P. CAVANA, *Sui limiti della giurisdizione italiana nei confronti degli organi dello Stato Città del Vaticano (ovvero sulla statualità di quest'ultimo)*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1998, 2, pp. 449 – 465.



“necessità di dare forma sistematica ed organica ai mutamenti introdotti in fasi successive nell’ordinamento giuridico dello SCV, allo scopo di renderlo sempre meglio rispondente alle finalità istituzionali dello stesso”.

Per quel che in questa sede rileva, la nuova Legge Fondamentale pubblicata nel 2001, nel delineare chiaramente l’attribuzione dei poteri legislativo ed esecutivo, di fatto aveva abrogato, anche se non in maniera esplicita, come del resto da prassi consolidata, tutte le norme vigenti nello Stato in contrasto con essa⁵. Con lo stesso obiettivo, già la modifica introdotta da Giovanni Paolo II aveva garantito maggiore forza alle scelte dello SCV e, allo stesso tempo, mutuando peraltro la terminologia utilizzata a commento alla Legge Fondamentale del 1929, “assicurava e rendeva visibile l’indipendenza della Chiesa Cattolica e della Santa Sede”⁶.

Una chiave di lettura dell’odierno e complessivo panorama ordinamentale si potrebbe ricercare nell’analisi storica dei rapporti fra Stato e Chiesa al fine di metterne in luce gli aspetti di criticità più nascosti, ma forse più chiarificatori⁷.

Come noto, con il Trattato del Laterano venne riconosciuta, da parte dell’Italia, la sovranità e la giurisdizione esclusiva della Santa Sede sullo SCV⁸. Sino a quella data, i rapporti tra lo Stato italiano ed il Romano Pontefice erano stati disciplinati dalla c.d. legge delle Guarentigie (L. 214/1871), approvata dal Parlamento italiano il 13 maggio 1871 dopo l’entrata in Roma delle truppe del già costituito Regno d’Italia: ciò spiega il rifiuto della Sede Apostolica della legge n. 214/1871, in quanto legge unilaterale statale, che pur prevedendo

⁵ Cfr. **P.A. BONNET**, *Le fonti normative e la funzione legislativa*, in **F. CAMMEO**, *Ordinamento giuridico dello Stato Città del Vaticano*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2005, p. 533 e ss.

⁶ Cfr. **P. A. d’AVACK**, *Santa Sede*, in *Noviss. Dig. It.*, XVI, Torino, 1969, pp. 496-526; **F. PENTRONCELLI HÜBLER**, *Santa Sede*, in *Enc. Giuridica Treccani*, XXVII, Roma, 1991, pp. 1-8; **G. DALLA TORRE**, *Vaticano* (Stato della città del), in *Enc. Giuridica Treccani*, XXXII, Roma, 1994, pp. 1-13; **F. FINOCCHIARO**, *Diritto ecclesiastico*, 10^a ed., Zanichelli, Bologna, 2009, pp. 239-259.

⁷ In dottrina, fra gli altri, nel vasto assetto delle relazioni fra Stato e Chiesa cattolica quali entità sovrane, **S. GHERRO**, *Stato e Chiesa ordinamento*, Giappichelli, Torino, 1994, p. 10 ss.; **C. CARDIA**, *Manuale di diritto ecclesiastico*, il Mulino, Bologna, 2005, p. 67 ss.; **G. LEZIROLI**, *Relazioni fra Chiesa cattolica e potere politico. La religione come limite del potere (cenni storici)*, 3^a ed., Giappichelli, Torino, 1996, p. 15 ss.; **G. DALLA TORRE**, *L’ordinamento costituzionale vaticano nel suo sviluppo storico*, in **F. CAMMEO**, *Ordinamento*, cit., p. 485.

⁸ Cfr. **A. C. JEMOLO**, *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni*, Einaudi, Torino, 1971, p. 424 ss.; **F. RUFFINI**, *Relazioni tra Stato e Chiesa. Lineamenti storici e sistematici* (a cura di F. Margiotta Broglio), il Mulino, Bologna, 1974, p. 141 ss.



particolari immunità (personali e reali) in ordine al governo della Chiesa universale, rimaneva legata all'altalenante e imprevedibile intervento delle maggioranze parlamentari.

Nonostante le peculiarità delle motivazioni che hanno determinato la nascita dello SCV, rappresentate dalla strumentalità del territorio alla sovranità della Santa Sede⁹, è indubbio che si trattò di una effettiva entità statale che necessitava di un ordinamento giuridico completo, finalizzato alla sua organizzazione interna e alla regolamentazione dell'esercizio della funzione legislativa, esecutiva e giudiziaria.

Alla luce di tale esigenza, lo stesso giorno in cui furono scambiate le ratifiche dei Patti lateranensi furono promulgate sei leggi (tra cui appunto una sulle fonti)¹⁰ che hanno costituito sino ad oggi l'apparato normativo essenziale della legislazione vaticana, la sua ossatura¹¹, premessa per una gestione indipendente e consapevole dello Stato, arricchita dal diritto canonico, da altre leggi vaticane, da leggi e codici vigenti in Italia, questi ultimi sino ad oggi oggetto di rinvio materiale o recettizio da parte della legislazione vaticana.

In tale prospettiva, l'odierna e generale semplificazione che ispira la novellata normativa riguarda un sistema che esisteva già prima, su cui però s'innesta un interessante elemento: le leggi vaticane esistono relativamente da poco tempo e la loro elaborazione fu affidata da Pio XI ad un giurista non cattolico, un insigne studioso ebreo quale Federico Cammeo; in sostanza, il metodo usato da Papa Ratti fu alla base della creazione di un vero e proprio ordinamento giuridico proprio per lo Stato Vaticano. Le sue leggi, su cui si fonda l'indipendenza della Santa Sede, non sono, infatti, desunte *tout court* dal diritto canonico.

Pertanto la premessa logica è che si è sempre trattato di ordinamenti giuridici distinti che hanno proceduto fianco a fianco, indipendenti, ma non isolati ed impermeabili l'uno dall'altro e che

⁹ Cfr. **W. SCHULZ**, *Lo Stato della Città del Vaticano e la Santa Sede. Alcune riflessioni intorno al loro rapporto giuridico*, in *Apollinaris*, 51, 1978, pp. 661-674.

¹⁰ Legge n. I, *Legge fondamentale dello SCV*, in *AAS*, 1929, XXI, *Suppl.* 1, pp. 1-4; Legge n. II, *Legge sulle fonti del diritto*, *ibidem*, pp. 5-13; Legge n. III, *Legge sulla cittadinanza ed il soggiorno*, *ibidem*, pp. 14-21; Legge n. IV, *Legge sull'ordinamento amministrativo*, *ibidem*, pp. 21-24; Legge n. V, *Legge sull'ordinamento economico, commerciale e professionale*, *ibidem*, pp. 25-28; Legge n. VI, *Legge di pubblica sicurezza*, *ibidem*, pp. 28-31.

¹¹ L'espressione è di **P. A. BONNET**, *op. cit.*, p. 524.



hanno mantenuto sempre strette e pregnanti relazioni, in spirito di collaborazione¹².

Nel lavoro che qui si propone, dunque, si indagherà la *ratio* dell'intervento legislativo del 2008, cercando di evidenziarne gli aspetti essenziali tanto strettamente giuridici quanto storici e culturali, che lo hanno determinato.

2 - L'analisi del provvedimento

L'inquadramento storico di ogni intervento legislativo costituisce il presupposto causale e il quadro motivazionale su cui lo stesso si basa. Per l'interprete, tuttavia, è il dato testuale ad assurgere valore primario nell'analisi normativa, anche al fine della correlazione con il complesso ordinamentale preesistente.

Da un primo confronto letterale fra il vecchio e il nuovo testo normativo emerge l'esigenza di semplificazione e razionalizzazione, desumibile *prima facie* dalle strutture sintattiche utilizzate, nonché dalla sintesi dell'intero documento (gli attuali 13 articoli sostituiscono i previgenti 25). In tal senso, altri esempi legislativi della Chiesa postconciliare e, singolarmente, il *Codex Iuris Canonici* del 1983 avevano espresso lo stesso criterio.

Il numero uno dell'art 1 (L. LXXI/2008 cit.), a differenza da quello che accadeva nel passato, fa un esplicito richiamo alla centralità dell'ordinamento canonico non solo quale prima fonte normativa, ma anche come primo criterio di riferimento interpretativo: in tal modo, l'*incipit* consente di focalizzare l'attenzione sull'annosa questione della gerarchia delle fonti, che presiede l'organizzazione dell'ordinamento vaticano e rappresenta il punto di partenza dell'intera riforma.

In relazione al primo inciso, la presenza dell'ordinamento canonico, e non solo del *Codex iuris canonici* come prevedeva la Legge precedente, (art 1, lett. a) nell'elenco delle fonti del diritto dello Stato, riceve ora una denominazione più completa: quindi, non solo la legge comune della Chiesa latina, ma anche il Codice per le Chiese orientali e altre disposizioni integrate nel tessuto strutturale della Chiesa con lo stesso rango dei codici.

L'analisi della norma suggerisce un'interpretazione dell'ordine delle fonti, così come elencato nell'art 1 della legge in commento, nel

¹² Cfr. R. ASTORRI, *Considerazioni sullo studio dei rapporti tra Stato e Chiesa in Italia. In margine ad una recente pubblicazione*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2, 1999, pp. 323 -331; G. DALLA TORRE, *Sovranità della Chiesa e giurisdizione dello Stato*, Giappichelli, Roma, 2008, p. 189 ss.



senso di una mera indicazione sull'ordine di applicazione di fonti che rimangono qualitativamente differenti.

Invero, tanto risulta con maggiore chiarezza dall'analisi comparativa fra il generale assetto costituzionale di un qualunque stato laico e quello, invece, caratteristico dello SCV: è evidente, infatti, che per quest'ultimo l'esistenza dell'autorità suprema del Sommo Pontefice, come sovrano temporale e spirituale, esclude che una fonte del diritto possa costituire un limite giuridico alla potestà legislativa del Pontefice, in quanto ciò sarebbe in palese contraddizione con il carattere assoluto della monarchia vaticana¹³. Al contrario, ciò non è vero per le fonti del diritto "laico", in cui la fonte gerarchicamente inferiore deve essere necessariamente conforme a quella gerarchicamente superiore e tutte devono rispettare la fonte suprema dell'ordinamento che rappresenta il parametro di legittimità della produzione normativa statale¹⁴.

Seguendo un'impostazione di tal fatta, risulta più chiaro il valore dell'art. 1 cit. legge che identifica l'ordinamento canonico quale "fonte primaria e principale".

Senonché, l'art. 1 n. 1 cit. richiama l'ordinamento canonico anche quale "primo criterio di riferimento interpretativo", suggerendo all'interprete un nuovo modo di operare, nel senso di leggere il testo normativo servendosi della legge fondamentale canonica, vista, invece, sino ad ora unicamente come limite all'applicazione della normativa del Regno d'Italia così come recepita dall'art. 3 della legge 7 giugno 1929.

La legge canonica, dunque, da parametro limitativo, diviene lente d'ingrandimento della disciplina recepita, necessaria ed imprescindibile, ed assume una valenza orientativa ed interpretativa nel senso che costituisce primo criterio di riferimento sia nell'applicazione del diritto nello SCV sia nell'interpretazione delle altre norme emanate per lo SCV.

Procedendo con l'analisi tecnico-giuridica del nuovo testo di legge, seguono diversi articoli che si occupano delle fonti per la regolamentazione degli ordinamenti civili, penale e amministrativo e della loro rispettiva protezione giudiziale.

¹³ Cfr. **C. CARDIA**, *Il Governo della Chiesa*, il Mulino, Bologna, 2002, p. 44 ss.; **G. FELICIANI**, *Le basi del diritto canonico*, il Mulino, Bologna, 2002, p. 33 ss.; **A. GIANFREDA**, *La legge sulle fonti dello Stato Città del Vaticano del 1 ottobre 2008: prime note*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2, 2009, pp. 365-287.

¹⁴ Cfr. **G. BARILE**, *Costituzione e rinvio mobile a diritto straniero, diritto canonico, diritto comunitario, diritto internazionale*, Cedam, Padova, 1987, p. 19 ss.; **R. BIN**, **G. PITRUZZELLA**, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 299 ss.; **T. MARTINES**, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 53 ss.



Si potrebbe segnalare, anzitutto, come nota di interesse, la disciplina in materia penalistica: dagli originari cinque articoli (artt. 4-9 L. II\1929) agli attuali tre (artt. 7-9 L. XXI\2008) si rivela l'interessante opera di razionalizzazione intrapresa dal legislatore vaticano: scompaiono infatti una serie di norme contenute nella legge del 1929 riguardanti l'oblazione, l'arresto dello straniero imputato, ecc.. Ciò in ragione dell'introduzione di svariate leggi vaticane appositamente adottate in materia penale e che oggi direttamente la disciplinano.

Sono rimasti, tuttavia, invariati i rinvii al codice penale Zanardelli del 1889 e di procedura penale del 1913, benché sotto forma di "disciplina transitoria": sia l'art. 7 ("sino a che non si provveda a nuova definizione del sistema penale") sia l'art. 8 ("sino a che non si provveda a nuova disciplina del rito"), infatti, si aprono con un'espressione che richiama la provvisorietà della disciplina dettata. È bene notare, poi, che in entrambi i casi sono evocate le modifiche ed integrazioni alle normative codiciali in materia penale di cui si è detto, non anche le modifiche ai codici del 1889 e del 1913 intervenute del diritto italiano, proprio al fine di evitare eccessivi e ripetuti adeguamenti delle leggi vaticane.

Elemento di novità appare, inoltre, il riferimento al principio della funzione rieducativa della pena (art. 7, comma 2), di cui non si faceva alcuna menzione nel precedente testo: l'adeguamento è stato, certamente, dettato dall'esigenza di valorizzare i concetti propri del diritto penale canonico, fonte primaria dell'ordinamento.

Ne consegue che, in riferimento all'applicazione della pena, sia, per le pene più miti, attraverso il processo penale amministrativo, sia, per le pene perpetue, attraverso il processo penale giudiziale, l'ordinamento canonico non nasconde la sua considerazione della pena come *extrema ratio* nella comunità ecclesiale. Ciò al fine di adeguare il sistema sanzionatorio alle esigenze di umanizzazione del diritto.

L'art. 7 chiude con un ulteriore riferimento ad *apposita legge vaticana* per la regolamentazione degli illeciti amministrativi e le relative sanzioni: si segnala, quindi, una formulazione innovativa rispetto al passato, dove la norma non prende in considerazione la categoria dell'illecito amministrativo ed esclude qualsiasi riferimento alla normativa italiana per la specificità della violazione amministrativa. Anche nelle dette materie, pertanto, si rimanda ad una propria normativa, abbandonando, in prima battuta, la possibilità di attingere da un diverso ordinamento.

Decisiva è stato, a riguardo, l'istituzione nel 1967 della Seconda Sezione della Segnatura Apostolica con conseguente nascita e matura



elaborazione di un sistema di giustizia amministrativa canonica¹⁵; in tal senso la legge in commento ha operato un aggiornamento dovuto al mutato scenario istituzionale.

Contrariamente, l'originaria formulazione dei cinque articoli riguardanti la materia penalistica (artt. 4-9 L. II\1929), oltre a rimandare interamente al "vigente codice penale del Regno d'Italia", chiariva che

"chiunque nel territorio della Città del Vaticano commetta un fatto diretto contro la vita l'integrità o la libertà personale dei reggenti di qualsiasi Stato, è punito con la stessa pena, con la quale sarebbe stato punito, se il fatto fosse stato commesso nel territorio dello Stato, al quale appartiene la persona contro cui il fatto è diretto".

Dall'analisi comparata fra la previgente e l'odierna normativa risulta inequivocabile l'opposta *ratio* sottesa: se oggi si tende ad una regolamentazione "interna" del fenomeno criminoso, prima invece si rimandava alla legislazione di settore dei singoli Stati, con l'effetto di un'apertura maggiore all'introduzione di norme straniere, attualmente preclusa.

Nota di interessante rilievo è senza dubbio l'art. 11 riguardo l'istruzione scolastica, disposizione di cui la commissione si è occupata particolarmente. Si partiva da una chiara impostazione risalente (art. 21. L. II\1929) in cui l'istruzione elementare era obbligatoria, dall'età di sei anni a quella di quattordici anni compiuti, per i fanciulli i quali, finché

¹⁵ In argomento cfr. **R. COPPOLA**, *Riflessioni sulla istituzione della seconda sezione della Segnatura Apostolica*, in *Apollinaris*, 1970, pp. 359-372; **ID.**, *Considerazioni sull'introduzione della giurisdizione amministrativa canonica*, in *Le Corti di Bari, Lecce e Potenza*, 1972, pp. 388-402; **ID.**, *Annotazioni in margine all'interpretazione autentica sulla giurisdizione di legittimità nel diritto canonico*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1972, pp. 381-396; **ID.**, *In tema di risarcimento del danno derivante da atto amministrativo*, in *Apollinaris*, 1973, pp. 163-179; **ID.**, *Iniziativa di giurisdizione amministrativa nella Chiesa locale*, in **AA.VV.**, *Trabajos de la XVI Semana Internacional de Derecho Canónico*, Salamanca, 1975, pp. 391-403; **ID.**, *Intorno al concetto di anormalità dell'atto amministrativo canonico*, Biblioteca Monitor Ecclesiasticus, Napoli, 1975, pp. 1-52; **ID.**, voce *Giustizia amministrativa nella Chiesa*, in *Digesto IV Edizione*, Torino, 1991, vol. VII pubblicistico, pp. 618-633; **ID.**, *La giustizia amministrativa della Chiesa: stato attuale e prospettive*, in *Atti del VIII colloquio internazionale romanistico-canonistico, Esercizio del potere e prassi della consultazione*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 1991, pp. 333-356. Cfr. altresì **C. VENTRELLA**, *La tutela degli interessi diffusi nel diritto amministrativo italiano e nell'ordinamento canonico*, in **AA.VV.**, *Diritto canonico e comparazione*, a cura di R. Bertolino, S. Gherro, L. Musselli, Giappichelli, Torino, 1992, p 183 ss. Da ultimo, fra le opere di maggiore rilievo, cfr. **AA.VV.**, *La giustizia amministrativa della Chiesa: il contenzioso amministrativo*, a cura di E. Baura, J. Canosa, Giuffrè, Milano, 2006, *passim*.



non fossero istituite scuole nella Città del Vaticano, avrebbero dovuto frequentare quelle di Roma designate dal Governatore, previo accordo con le autorità locali. Ora, l'attuale art. 11 L. LXXI\2008 rappresenta una novità che non può essere ignorata, inserita con lo specifico intento di eliminare l'anacronistico art. 21: dopo aver ribadito, al comma 1, l'obbligatorietà dell'istruzione scolastica, il successivo sancisce che "all'obbligo si soddisfa con la frequenza di strutture scolastiche legalmente riconosciute, secondo la legislazione dei diversi Stati". La possibilità, pertanto, dei cittadini vaticani di poter accedere ad istituti di formazione scolastica stranieri presenti nei "diversi Stati", ovvero non solo più in scuole di Roma scelte dal Governatore della Città del Vaticano, ma anche presso istituzioni scolastiche scelte dai genitori, legalmente riconosciute anche da altri Stati, oppure direttamente ad opera dei genitori, qualora mostrassero di sapere impartire tale istruzione, è frutto di un'incisiva scelta legislativa e di un'apertura assolutamente in tendenza con l'auspicabile circolazione delle persone e delle culture.

V'è di più. L'attuale formulazione elimina le sanzioni a carico dei genitori che non avessero provveduto ad adempiere all'obbligo dell'istruzione dei figli, previste dalla normativa previgente con un'ammenda fino a lire 500 o con l'arresto fino a 10 giorni.

Anche in quest'occasione l'innovazione normativa del 2008 è un segnale forte del ridimensionamento del canale privilegiato con l'Italia, le cui scuole erano le uniche a poter essere frequentate dai cittadini vaticani.

Aspetto interessante e di forte valore significativo, infine, è rappresentato dalla disposizione contenuta nel numero 4 dell'art 1 della nuova legge sulle fonti: esplicitamente lo SCV dichiara di conformare il proprio ordinamento giuridico alle "norme di diritto internazionale generale e a quelle derivanti da trattati e altri accordi di cui la santa Sede è parte", salvo tuttavia quanto previsto dal numero 1 relativamente alla preminenza dell'ordinamento canonico. Tale previsione è l'aspetto più evidente della sensibilità dello SCV all'evoluzione dei tempi e al mutare degli ordinamenti, in un rapporto al contempo di autonomia e di strumentalità dell'ordinamento vaticano nei confronti della Santa Sede, soggetto di diritto internazionale, Parte di Trattati o Accordi stipulati con gli Stati.

3 - Lo strumento del rinvio



L'art. 3 della novella normativa oggetto di esame afferma che, nelle materie alle quali non provvedono le fonti indicate nell'art. 1, si osservano, in via suppletiva e previa recezione da parte della competente autorità vaticana, le leggi e gli atti normativi emanati dallo Stato italiano; il secondo comma, poi, prevede il limite del rispetto e della conformità ai precetti di diritto divino e ai principi generali del diritto canonico.

Un ruolo preminente è, dunque, svolto dal diritto divino, "limite invalicabile" della legittimità delle norme e "paradigma obbligato" per qualsiasi legislatore umano¹⁶. Con l'espressione diritto divino (naturale e positivo), in un'esposizione volutamente contenuta, si suole indicare l'insieme di esigenze di giustizia e dei principi superiori, che, espressione della volontà di Cristo o ancor prima, insiti nel disegno ordinatore della Creazione, hanno conseguenze nel campo del diritto umano, che non può contrastare con i precetti che da tali esigenze e principi derivano.

Dei rapporti fra diritto divino e diritto umano si è ampiamente dibattuto, pervenendo a molteplici orientamenti tutti finalizzati ad argomentare le connessioni, gli elementi unificanti, ma anche quelli inconciliabili fra le due dimensioni giuridiche, divina ed umana¹⁷. Sembra preferibile la tesi che sia le norme di diritto divino sia quelle d'origine umana s'impongono ai soggetti facenti parte dell'ordinamento canonico in quanto formulate e rese formalmente obbliganti dalla Chiesa stessa¹⁸; il diritto canonico, cioè il diritto della Chiesa, poggiando sulla piattaforma del diritto divino, naturale e positivo, opera in funzione di quest'ultimo, che a sua volta viene tradotto in termini positivi e formalizzato al fine di essere compiutamente applicato¹⁹.

In altri termini il diritto divino rappresenta una cornice unitaria, all'interno della quale l'ordinamento canonico e la legislazione vaticana esistono in maniera sintonica.

¹⁶ Cfr., a cura di **A. Filipponio**, **R. Coppola**, *Diritto divino e legislazione umana - Atti del Congresso nazionale*, Adriatica editrice, Bari, 1998, p. 123 ss., p. 243 ss.

¹⁷ Cfr. **P. FEDELE**, *Lo spirito del diritto canonico*, Cedam, Padova, 1962, p. 6 ss.; **P. A. D'AVACK**, *Corso di diritto canonico*, I, Giuffrè, Milano, 1956, p. 81 ss.

¹⁸ Cfr. **V. DEL GIUDICE**, *Nozioni di diritto canonico*, Giuffrè, Milano, 1970, p. 24 ss.; *contra* **P. FEDELE**, *Discorsi sul diritto canonico*, Officium Libri Cattolici, Roma, 1973, p. 108 ss.

¹⁹ Anche per il vasto apparato bibliografico cfr., in attesa della pubblicazione degli Atti del Congresso internazionale di Venezia, **R. COPPOLA**, *La non esigibilità nel diritto penale canonico - Dottrine generali e tecniche interpretative*, Cacucci, Bari, 1992, p. 109 ss.



Al fine di fornire un quadro più esaustivo dell'intervento riformatore è necessario operare un preciso raffronto con la previgente legislazione in modo da cogliere i segni dei tempi anche dall'evoluzione dell'ordinamento. Per questo motivo risulta utile avvalersi della terminologia enucleata principalmente nell'ambito del diritto comunitario, adattando costruzioni concettuali non originate nel peculiare universo considerato, ma utili ad una più esauriente disamina.

Anzitutto la natura del rinvio di cui si è parlato: con riguardo alla legge del 1929 esso veniva definito come materiale o recettizio, contrariamente all'attuale qualificazione, in forza della quale si tratterebbe di un rinvio formale o non recettizio²⁰. Ma già questa prima, diffusa argomentazione potrebbe diversamente valutarsi. È dubbio, infatti, che l'elemento innovativo della legge XXI\2008 consista davvero nella diversa natura del rinvio, materiale o formale: in realtà viene in questione un aspetto che appare fortemente limitativo della sua pratica applicazione e, in quanto tale, va messo in giusto rilievo.

Come infatti già osservato, la nuova legge sulle fonti esordisce sottolineando la natura principale e primaria dell'ordinamento canonico, quasi a testimoniare l'esistenza di un suo intrinseco valore, a prescindere da una qualunque forma di rinvio²¹. Sarebbe, all'uopo, opportuno evidenziare maggiormente il fatto che si faccia esplicito riferimento all'intero ordinamento canonico e non più solamente al *Codex iuris canonici* e alle costituzioni apostoliche, come prima fonte normativa (art. 1, n. 1).

Da questo fondamentale punto di partenza, ogni eventuale conflitto tra norme in astratto applicabili non può che essere risolto se non con un'interpretazione diretta ad analizzare le norme, in particolare

²⁰ La bibliografia è molto vasta. Menzioniamo in questa sede, **L. MIGLIORINO**, *La questione del rinvio e le soluzioni accolte nelle convenzioni internazionali*, in *Rivista di dir. Internazionale privato e processuale*, 1996, p. 499 ss.; **M. MIGLIAZZA**, *Note critiche sul problema del rinvio*, in *Studi in onore di Francesco Messineo*, IV, Giuffrè, Milano, 1959, p. 209 ss. Per l'utilizzazione di codesti strumenti tipici del diritto internazionale privato in campo ecclesiasticistico, con particolare riferimento alla cessazione degli effetti civili del matrimonio concordatario ed estendendo l'indagine alla categoria della "presupposizione", cfr. **R. COPPOLA**, *I principi della Corte Costituzionale in materia ecclesiastica (Venticinque anni di attività)*, Giuffrè, Milano, 1982 (ristampa 1992), p. 27 ss.

²¹ Esclusi da ogni collegamento possono essere soltanto gli ordinamenti propri di organizzazioni che si pongono in radicale opposizione agli ordinamenti che, di fatto o di diritto, esercitano poteri sovrani in un certo ambito, ai quali, peraltro, a determinati fini, può essere riconosciuto il carattere della giuridicità, secondo la celebre impostazione di **S. ROMANO**, *L'ordinamento giuridico*, 2^a ed., Sansoni, Firenze, 1946, p. 122 ss., p. 197 ss.



quelle prese da altri ordinamenti, alla luce dei “precetti del diritto divino e dei principi generali del diritto canonico”: infatti il secondo comma dell’art 3 L. LXXI\2008 prevede testualmente detto limite, introducendo un elemento di delicata risoluzione normativa, in quanto momento in cui la dimensione giuridica divina si compenetra nella dimensione umana nel suo aspetto più significativo.

È interessante notare, anche in questo caso, la forte analogia con il sistema dei rapporti tra ordinamento statale e ordinamento comunitario, in cui la recezione della norma comunitaria è sottoposta, così come in materia ecclesiastica, al limite del rispetto dei principi supremi dell’ordinamento ospitante²². Analogamente, nel nostro caso, la norma italiana, se in contrasto con i principi inderogabili di diritto divino, non potrà essere introdotta negli *interna corporis* dell’ordinamento vaticano.

Posto, dunque, che le fonti di un ordinamento non possono essere recepite *sic et simpliciter* in un altro ordinamento, il problema sarebbe comprendere fino a che punto questo spirito non è cambiato

²² In tal senso, Corte Cost. n. 348/2007, in *Giur. Cost.*, III, 2007, p. 3475 ss. (per approfondimenti, si veda **C. PINELLI**, *Sul trattamento giurisdizionale della CEDU e delle leggi con essa confliggenti*, in *Giur. Cost.*, I, 2007, p. 3518 ss.); Corte Cost. n. 349/2007, in *Giur. Cost.*, III, 2007, p. 3535 ss. (si veda **M. CARTABIA**, *Le sentenze “gemelle”: diritti fondamentali, fonti, giudici*, in *Giust. Cost.*, I, 2007, p. 3564 ss.); Corte Cost. n. 183/1973, in *Giur. Cost.*, II, 1973, p. 2401 ss.; Corte Cost. n. 232/989, in *Giur. Cost.*, I, 1989, p. 1001 ss. Detto orientamento giurisprudenziale s’incentra sulla salvaguardia dei principi e dei diritti fondamentali nei confronti delle normative comunitarie (in tal senso, **M. CARTABIA**, **J.H.H. WEILER**, *L’Italia in Europa, Profili istituzionali e costituzionali*, il Mulino, Bologna, 2000, p. 168). Tuttavia la sentenza n. 183/1973 si segnala perché definisce l’oggetto e gli effetti di una eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale per violazione dei “contro limiti”. Due risvolti emergono dalla pronuncia della Consulta: una generale adesione al principio della supremazia del diritto comunitario sul diritto nazionale; un’adesione contemperata da una importante riserva espressa nell’ambito specifico del “nucleo dei valori” costituzionali fondamentali. Su quest’ultimo punto la Corte costituzionale italiana rifiuta la prevalenza dell’ordinamento comunitario. Ed è così che i suddetti valori sono elevati a rango di veri e propri *contro-limiti* rispetto a quelle limitazioni della sovranità accettate dalla Carta costituzionale italiana. In altri termini, «in base all’art. 11 della Costituzione sono state consentite limitazioni di sovranità unicamente per il conseguimento delle finalità ivi indicate; e deve quindi escludersi che siffatte limitazioni ... possano comunque comportare per gli organi della C.E.E. un inammissibile potere di violare i principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale, o i diritti inalienabili della persona umana. Ed è ovvio che qualora dovesse mai darsi all’art. 189 [Trattato C.E.E.] una sì aberrante interpretazione, in tale ipotesi sarebbe sempre assicurata la garanzia del sindacato giurisdizionale di questa Corte sulla perdurante compatibilità del Trattato con i predetti principi fondamentali». Cfr. Corte Cost. n. 183/1973, in *Giur. Cost.*, cit.



con la nuova «cautela» verso le leggi italiane. Già il Codice di diritto canonico del 1983, al can. 22 espressamente afferma:

“Le leggi civili alle quali il diritto della Chiesa rimanda, vengano osservate nel diritto canonico con i medesimi effetti; ma questo, naturalmente, in quanto non siano contrarie al diritto divino e se il diritto canonico non dispone altrimenti”:

trattasi di una clausola di salvaguardia che, secondo alcuni, esisteva già prima. Il can. 22, opportunamente collocato nel primo libro del Codice, dedicato alle *Normae Generales*, sanziona in modo definitivo la cosiddetta *canonizatio* delle leggi civili e riconosce formalmente il diritto statale come fonte sussidiaria del diritto canonico, per i casi in cui esso venga espressamente richiamato dal legislatore²³. Superando, quindi, il problema dell’accezione tecnica del termine *canonizatio* – che non appare pertinente alla presente trattazione – fondamentale diviene penetrare in profondità e definire il valore, nella nuova codificazione, di questa disposizione, che rappresenta una clausola di chiusura dell’ordinamento canonico, quasi una “valvola di sicurezza”, per impedire che si immettano nell’ordinamento della Chiesa norme estranee che vadano a lederne l’autentica indole²⁴.

A prescindere dall’effettiva portata applicativa che il rinvio in funzione suppletoria alla legislazione italiana ed il relativo richiamo nell’art. 3 della legge sulle fonti del 1929 hanno assunto, la loro origine “storica” risulta facilmente comprensibile: da un lato, rimandando ad un ordinamento già esistente, si suppliva alla necessità di regolare *ex novo* tutte le possibili fattispecie; dall’altro, si consentiva quella *continuità normativa* con l’ordinamento italiano che avrebbe potuto agevolare i rapporti con il limitrofo Stato enclave della Città del Vaticano.

Oggi l’innovazione più rilevante è, ancora una volta, connessa alla regola del rinvio contenuta nell’art 3. Ciò che appare, tuttavia, fondamentale sottolineare è che se con la normativa del 1929 vigeva nello SCV, come regola, l’ordinamento giuridico del Regno d’Italia nel complesso ed entro i limiti indicati, costituendo l’abrogazione e la deroga solo delle mere eccezioni, ora il nuovo art. 3 L. LXXI\2008 definisce come regola la previa recezione da parte della competente autorità vaticana delle leggi italiane, non più automaticamente applicabili.

²³ Cfr. G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto canonico*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 67 e ss.

²⁴ Cfr. G. BONI, *La rilevanza del diritto dello Stato nell’ordinamento canonico. In particolare la canonizatio legum civilium*, Giuffrè, Milano, 1998, p. 265 ss.



Per queste ragioni, al di là delle letture che di tale modifica testuale si sono date, ciò che rileva è l'interpretazione delle leggi italiane richiamate dalla normativa vaticana, prima considerate genericamente nel loro complesso, ora rievocate attraverso gli espliciti termini della legge sulle fonti.

4 - Riflessioni conclusive

Nel solco innovatore tracciato da Giovanni Paolo II l'odierna riforma, di cui alla citata Legge n. II sulle fonti del diritto del 1929, appare suggerita dalla medesima aspirazione di fondo: in relazione alla discussa problematica del rapporto fra i due ordini (sovrani ossia indipendenti) dello Stato italiano e della Chiesa cattolica, l'aspetto di maggior rilievo attiene all'intreccio tra la normativa canonica e quella italiana (artt. 1 e 3 L. LXXI/2008 cit.).

In altri termini, con il nuovo testo sulle fonti del diritto, il legislatore dello SCV mostra, come abbiamo detto, maggiore cautela verso la legislazione italiana, giacché alla recezione delle leggi del Regno d'Italia ora sostituisce un rinvio "suppletivo"²⁵, senza innovare circa la sua natura, previo accoglimento caso per caso da parte della competente autorità vaticana delle leggi e degli altri atti normativi emanati dallo Stato italiano.

Invero, già all'indomani dell'entrata in vigore della legge, è venuta in rilievo una prima questione afferente la reale portata modificativa dell'innesto normativo, se davvero incidente sui rapporti interordinamentali ovvero mero "chiarimento" storicamente dovuto e generato dal mutato scenario politico e culturale²⁶.

Interpretata nel primo senso, attraverso un esplicito atto dell'autorità vaticana competente, la recezione delle fonti richiamate nell'ordinamento vaticano potrebbe essere equiparata ad uno dei classici meccanismi decisionali messi a punto da Stati sovrani; sarebbe un segnale importante da parte del Pontefice e della Santa Sede, teso a

²⁵ Sull'impossibilità di studiare il tema delle fonti del diritto, guardando esclusivamente dal punto di vista dello Stato in cui lo studioso opera, cfr. **L. MIGLIORINO**, *op. cit.*, p. 499 ss.; **A. PIZZORUSSO**, *Problemi metodologici in tema di studio delle fonti del diritto*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Jovene, Napoli, 2004, p. 1987 ss.; **A. PIZZORUSSO**, *Pluralità degli ordinamenti giuridici e sistema delle fonti del diritto*, in S. Labriola (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano*, 3, *Legalità e garanzie*, Laterza, Roma-Bari, 2006, p. 91 ss.

²⁶ Cfr. intervista a Mons. Serrano Ruiz, Presidente della Commissione della legge sulle fonti del diritto Vaticano, in *l'Osservatore romano* del 29.12.2008, nonché, sempre nello stesso numero, a G. B. VIAN, direttore del quotidiano.



rimarcare, appunto, la vocazione sovrana dello SCV rispetto all'ordine secolare italiano.

Nel secondo senso, invece, taluni hanno osservato che l'atto legislativo non rappresenta affatto un cambiamento radicale, con ciò smentendo coloro che ritengono si tratti di un sorta di "avvertimento" del Vaticano nei confronti del legislatore statale soprattutto per quanto riguarda quelle leggi che vanno a disciplinare argomenti eticamente sensibili, così come hanno dimostrato i dibattiti, vecchi e nuovi, in materia di bioetica²⁷.

A ciò s'aggiunga che, senza sminuire la rilevanza del tema delle fonti del diritto, il legislatore vaticano ha sempre dimostrato un atteggiamento parsimonioso ovvero poco avvezzo al fenomeno della

²⁷ Sul tema cfr. **R. COPPOLA**, *Manifesto di bioetica laica e principi cattolici*, in *Iustitia*, 1998, p. 18 ss.; **V. BELLVER CAPELLA**, *Passi verso una bioetica universale: la Convenzione europea sui diritti dell'uomo e la biomedicina*, in *Ragion pratica*, 16, 2001, p. 56 ss.; D. Beyleveld, R. Brownsword (a cura di), *Human Dignity in Bioethics and Biolaw*, Oxford, 2001, p. 1 ss.; **S.L. CROCKIN**, *The "Embryo" Wars: At the Epicenter of Science, Law, Religion, and Politics*, in *Family Law Quarterly*, 39, III, 2005, p. 599 ss.; **G. CANTARANO**, *Biopolitica, secolarizzazione e laicità nell'età globale*, in *Democrazia e diritto*, 2, 2006, p. 63 ss.; **C. CASONATO**, *L'approccio delle confessioni religiose in materia bioetica fra dissonanze e dialogo*, in E. Camassa, C. Casonato (a cura di), *Bioetica e confessioni religiose*, DSG Università degli Studi di Trento, Trento, 2008, p. 3; **S. HENNETTE-VAUCHEZ**, *A Human Dignitas? The Contemporary Principle of Human Dignity as a Mere Reappraisal of an Ancient legal Concept*, in *EUI Working Papers*, 2008/18, p. 2 ss.; **N. M. de S. CAMERON**, *Pandora's Progeny: Ethical issues in Assisted Human Reproduction*, *ibidem* p. 745 ss. Un esempio di tale di contrasto è rappresentato dal tradizionale atteggiamento di chiusura delle gerarchie cattoliche nei confronti degli ordinamenti costituzionali-liberali, tesi all'affermazione della libertà di religione potenzialmente estesa a tutti i culti. Tale posizione di chiusura, tuttavia, è stata in parte superata dal Concilio Ecumenico Vaticano II e dai suoi principi innovatori, tra i quali quelli ricompresi nella *Dignitas Humanae*: la Dichiarazione a questa consacrata segna, infatti, una vera e propria svolta della dottrina della Chiesa sul tema della libertà religiosa, fondandola, nell'ambito della compagine statale, proprio sulla dignità della persona, di cui offre una spiegazione teologica derivante dal concepimento dell'essere umano ad immagine del Creatore e dalla sua destinazione quale figlio adottivo di Dio stesso. Di qui la particolare rilevanza riconosciuta alla personalità umana e alle sue dimensioni della libertà: si riaffermano (e per certi versi si superano) così le affermazioni contenute nell'Enciclica *Pacem in terris* di Giovanni XXIII. Sul punto si vedano, per tutti, **S. BERLINGÒ**, *"Continuo" e "discontinuo" cattolico a proposito della libertà religiosa: dalla "Dignitas Humanae" al magistero di Papa Wojtyla*, in **AA.VV.** *Studi in onore di Piero Bellini*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 1999, p. 79 ss.; **P. MONETA**, *Introduzione al diritto canonico*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 94 ss.; e più ampiamente R. Maceratini (a cura di), *La persona nella Chiesa. Diritti e doveri dell'uomo e del fedele. Atti del Convegno*, Cedam, Padova, 2003, *passim*.



“proliferazione normativa” tipica, invece, dello Stato italiano anche oltre i temi bioetici²⁸.

Qual è, allora, l’effettivo significato della riforma del 2008? Potrebbe apparire un ulteriore adeguamento legislativo dopo quanto stabilito dal can. 22 del Codice 1983 e, successivamente, dalla Legge fondamentale del 2001.

Resta il fatto che la necessità di questa innovazione è il prodotto dei vari segnali ovvero frizioni che, nel corso degli anni, si sono palesate nel rapporto con l’ordine secolare statuale e il relativo ordinamento. Due punti: *in primis* il «numero esorbitante di norme», su cui restano poco credibili le obiezioni formulabili; poi la «mutevolezza» della legislazione che si scontra con l’«ideale tomista» di un ordinamento razionale della legge²⁹; infine, problematica assai più delicata, il contrasto frequente tra leggi statuali e «principi non rinunziabili», che presiedono l’ordinamento canonico, fonte primaria dell’ordinamento vaticano.

Il riferimento all’inflazione legislativa appare senza dubbio pretestuoso, visto che questa esiste ed è ben nota da molti anni, per cui sottolinearla proprio in un momento di propensione alla semplificazione non risulta un sostegno convincente³⁰. Più insidioso appare l’ulteriore riferimento all’instabilità della legislazione civile, giudicata in contrasto con l’auspicabile immutabilità dei concetti e dei valori. Ebbene, “instabilità” potrebbe significare “necessaria flessibilità” delle regole e “doverosa rivisitazione” degli istituti del passato: in tal senso saremmo in presenza di un’interferenza sulla libertà di determinazione del Parlamento italiano, così incisivamente espressa neppure in occasione della riforma del diritto di famiglia, che non fu ben vista negli ambienti cattolici.

²⁸ Cfr. **P. COLELLA**, *Brevi note in tema di vigenza delle leggi italiane nello Stato della Città del Vaticano*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), gennaio 2009; **M. POLITI**, *Vaticano: stop alle leggi italiane, sono troppo amorali*, in *la Repubblica* del 31.12.2008; **M. FRANCO**, *La Santa Sede e il significato di un avvertimento*, in *Il Corriere della Sera* del 31.12.2008; **S. MILANI**, *Il Vaticano cambia il Concordato: basta con le leggi italiane*, in *Il Mattino* del 31.12.2008; **A. SANTINI**, *Basta con le leggi italiane*, *ibidem*.

²⁹ Cfr. intervista a Mons. Serrano Ruiz, *op. loc. cit.*

³⁰ Cfr. **S. RODOTÁ**, *Il Vaticano, le leggi italiane e l’autonomia dello Stato*, in “*la Repubblica*” del 5 gennaio 2009.