

La legge fondamentale dello Stato Città del Vaticano del 31 luglio 2026. Una prima lettura

Di Michele Madonna

Abstract: *The Fundamental Law of Vatican City State of 31 July 2026: a first reading* – The article analyses the most important aspects of the 2026 Fundamental Law of Vatican City State, with reference to the previous law of 2023. In particular, the article examines the Vatican's essential function of guaranteeing the freedom and independence of the Holy See from an international perspective.

Keywords: Holy See, Vatican City State, Fundamental Law

1. Una (necessaria) premessa storico-giuridica

In un articolo pubblicato sulla rivista *Vita e Pensiero* nel dicembre 1915, poco dopo l'ingresso dell'Italia nella prima guerra mondiale, il ben noto sacerdote e intellettuale Francesco Olgiati, uno dei principali collaboratori del fondatore dell'Università Cattolica del Sacro Cuore padre Agostino Gemelli¹, osservava icasticamente che la «questione romana» non è «questione di territorio», non riguarda «il possesso di un numero maggiore o minore di chilometri di terreno», bensì riguarda «la libertà e l'indipendenza del Sommo Pontefice»². Proprio la Grande Guerra dimostra i limiti della soluzione “unilaterale” data dall'Italia alla questione romana (sorta dopo la Breccia di Porta Pia e la *debellatio* dello Stato pontificio il 20 settembre 1870), «brillante, ma insoddisfacente e storicamente rischiosa»³, rappresentata dalla legge delle Guarentigie del 1871, nata da un'«imperfetta conciliazione delle tradizioni liberali cavourriane con quelle giurisdizionalistiche»⁴. Si apre così la strada a una soluzione “bilaterale” del problema. Nel crepuscolo dello

1785

¹ Tra i molti studi su Gemelli e sul suo progetto culturale, si vedano G. Rumi, *Padre Gemelli e l'Università Cattolica tra storia e storiografia*, in *L'Università Cattolica a 75 anni dalla fondazione. Riflessioni sul passato e prospettive per il futuro*, Milano, 1998, 49 ss.; M. Bocci, *Agostino Gemelli rettore e francescano. Chiesa, regime, democrazia*, Brescia, 2003. Per un'efficace sintesi, con ampi riferimenti bibliografici, si veda N. Raponi, *Gemelli, Agostino*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, Roma, 2000.

² Cfr. F. Olgiati, *La questione romana. Dal discorso di Orlando all'Allocuzione del Papa*, in *Vita e Pensiero*, 1915, 12, 361 e ss.

³ C. Cardia, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Bologna, 1996², 258.

⁴ R. Pertici, *Chiesa e Stato in Italia. Dalla Grande Guerra al nuovo Concordato (1914-1984). Dibattiti storici in Parlamento*, Bologna, 2009, 31.

Stato liberale, con i colloqui di Parigi tra Vittorio Emanuele Orlando e Monsignor Bonaventura Cerretti nel giugno del 1919, si giunge a un passo dalla Conciliazione, con un'ipotesi di accordo fondato sull'attribuzione del «carattere di Stato, con indipendenza e sovranità internazionale al recinto vaticano»⁵. Tuttavia, il «più importante» progetto di «soluzione della questione romana» e di «sistemazione della posizione della Chiesa Cattolica in Italia», tra i «numerosi che, dopo l'autunno del 1860, si erano, via via, succeduti» fallisce anch'esso, soprattutto per l'opposizione del Re Vittorio Emanuele III che avrebbe minacciato di essere disposto ad abdicare piuttosto che «sobbarcarsi ad un concordato simigliante»⁶. Come è noto, la Conciliazione giunge sotto il pontificato di Pio XI, dopo l'avvento del fascismo, con i Patti Lateranensi firmati da Benito Mussolini e dal Segretario di Stato Pietro Gasparri l'11 febbraio del 1929. Il Trattato del Laterano delinea una serie di «guarentigie» alla libertà e indipendenza della Santa Sede, la principale delle quali consiste proprio nella creazione della Città del Vaticano, «microstato» *enclave* all'interno del territorio italiano (anzi della sola città di Roma)⁷. Infatti, con l'art. 2 del Trattato, l'Italia «riconosce la sovranità della Santa Sede nel campo internazionale come attributo inerente alla sua natura, in conformità alla sua tradizione ed alle esigenze della sua missione nel mondo». Proprio per assicurare alla Santa Sede «l'assoluta e visibile indipendenza» e «garantirLe una sovranità indiscutibile pur nel campo internazionale» (Preambolo del Trattato), l'Italia «riconosce alla Santa Sede la piena proprietà e la esclusiva ed assoluta potestà e giurisdizione sovrana sul Vaticano, com'è attualmente costituito, con tutte le sue pertinenze e dotazioni, creandosi per tal modo la Città del Vaticano per gli speciali fini e con le modalità di cui al presente Trattato» (art. 3). In relazione alla sua «soggettività» e «sovranità» internazionale, in base all'art. 24 del Trattato lateranense, la Santa Sede si impegna a rimanere «estranea alle competizioni temporali fra gli altri Stati ed ai Congressi internazionali indetti per tale oggetto, a meno che le parti contendenti facciano concorde appello alla sua missione di pace, riservandosi in ogni caso di far valere la sua potestà morale e spirituale». In conseguenza di ciò, «la Città del Vaticano sarà sempre ed in ogni caso considerata territorio neutrale ed inviolabile» (art. 24 comma 2). Tali «garanzie» trovano un riconoscimento nella Costituzione della Repubblica Italiana del 1948 (art. 7) e rimangono pienamente in vigore anche dopo l'Accordo tra Italia e Santa Sede del 1984,

⁵ Cfr. V.E. Orlando, *Su alcuni miei rapporti di Governo con la Santa Sede. Note e ricordi*, Napoli, 1930, 80 ss.

⁶ Si veda in proposito F. Margiotta Broglio, *Italia e Santa Sede dalla Grande Guerra alla Conciliazione, Aspetti politici e giuridici*, Roma-Bari, 1966, 56 ss.

⁷ Cfr. in proposito *ex multis* L. Musselli, *Diritto e religione in Italia. Dai concordati alla problematica islamica*, Torino, 2025³, 27 ss.; G. Boni, *Diritto ecclesiastico. Principi generali e questioni*, Bologna, 2026, 193 ss. Per un sintetico quadro storico-istituzionale, si veda F. Bonini, *Uno Stato nuovo*, in M. Carni (a cura di), *Santa Sede e Stato Città del Vaticano nel nuovo contesto internazionale (1929-2019)*, Roma, 2019, 19 ss.

che riforma il solo Concordato lateranense.

Non è questa la sede per riflettere sulla natura giuridica e sulle caratteristiche del tutto “peculiari” dello Stato Città del Vaticano⁸. Scopo del presente contributo è offrire una prima lettura della sua legge fondamentale, recentemente emanata da Leone XIV (31 luglio 2026)⁹. Tale nuova “costituzione” dello SCV sostituisce la precedente legge di Papa Francesco (13 maggio 2023)¹⁰, che a sua volta aveva riformato quella emanata da Giovanni Paolo II (26 novembre 2000)¹¹, mentre la precedente legge fondamentale risaliva al 7 giugno 1929¹². In particolare, si rifletterà sulle principali disposizioni della legge del 2026, soprattutto in rapporto al previgente testo del 2023, e sulla “connessione” tra l’impianto normativo della legge stessa e la “missione” storico-giuridica della Città del Vaticano, di dare supporto “materiale” all’indipendenza della Santa Sede dal punto di vista internazionale.

2. La premessa e le disposizioni generali

La legge fondamentale, emanata il 31 luglio 2026 con un *motu proprio* di Leone XIV, si apre con una breve premessa, in cui si afferma che la riforma trae origine dalla «necessità» di «tener conto di nuove esigenze di governo e di alcune importanti modifiche normative intervenute nel corso degli ultimi anni». La premessa chiarisce poi la funzione “essenziale” di tale legge, che «serve a dare costitutiva fisionomia allo Stato della Città del Vaticano, posto dal Trattato Lateranense come strumento per assicurare alla Santa Sede l’assoluta e visibile indipendenza e per garantirle la sovranità anche nel campo internazionale». A ben vedere, si ribadisce in tal modo la succitata natura di Stato “mezzo” dello SCV, funzionale alla libertà e all’indipendenza della Sede Apostolica. La legge è «posta a fondamento e riferimento di ogni altra normativa e regolazione nello Stato» e «riafferma la singolare peculiarità e l’autonomia dell’ordinamento giuridico vaticano e il compito del

⁸ Per più ampie notizie, cfr. F. Clementi, *Città del Vaticano*, Bologna, 2019; D. Durisotto, *Stato della Città del Vaticano. Evoluzione e riforme dell’ordinamento*, Torino, 2025.

⁹ Tutti gli atti e i documenti pontifici citati nel presente contributo sono consultabili, ove non sia diversamente indicato, sul sito istituzionale della Santa Sede www.vatican.va.

¹⁰ Si veda in proposito J.I. Arrieta, *La Legge fondamentale dello Stato Città del Vaticano varata nel 2023*, in *Quad. dir. pol. eccles.*, 2023, 607 ss.; P. Cavana, *Prime osservazioni sulla nuova legge fondamentale dello Stato Città del Vaticano*, in *Ius Ecclesiae*, 2023, 685 ss.; M. d’Arienzo, *La nuova Legge fondamentale dello Stato Città del Vaticano*, in *Dir. relig.*, 2023, 2, 261 ss.

¹¹ Cfr. al riguardo J.I. Arrieta, *La nuova Legge Fondamentale dello Stato della Città del Vaticano*, in *Ius Ecclesiae*, 2001, 1, 250 ss.; G. Dalla Torre, *La nuova legge fondamentale dello Stato Città del Vaticano*, in *Angelicum*, 2002, 3, 711 ss.

¹² Si veda in proposito F. Cammeo, *Ordinamento giuridico dello Stato della Città del Vaticano. Ristampa anastatica dell’edizione del 1932*, Città del Vaticano, 2005, ed ivi, in Appendice, cfr. G. Dalla Torre, *L’ordinamento costituzionale vaticano nel suo sviluppo storico*, 483 ss.

Governatorato, che concorre alla missione propria dello Stato ed è al servizio del Successore di Pietro, a cui direttamente risponde». Da ultimo, la premessa precisa che «agli organi di governo e a quanti, con diverse funzioni di responsabilità e animati da vero spirito ecclesiale, svolgono stabilmente il loro servizio per lo Stato», la legge fondamentale «conferisce l'esercizio di ogni potere conseguente sul territorio, definito dal Trattato lateranense, e negli immobili e nelle aree dove operano istituzioni dello Stato o della Santa Sede e sono vigenti, in forza del diritto internazionale, garanzie e immunità personali e funzionali».

L'art. 1 della legge, in continuità con i testi previgenti, così dispone: «Il Sommo Pontefice, Sovrano dello Stato della Città del Vaticano, ha la pienezza della potestà di governo, che comprende il potere legislativo, esecutivo e giudiziario». La norma delinea una «distinzione» e «non una vera propria divisione dei poteri»¹³. Tale «concentrazione» di poteri in capo al Papa «non risponde al fatto che lo Stato assuma l'assolutismo come forma di governo», bensì alla realtà che il Pontefice sia l'unico «soggetto politico» per cui «è stato concepito lo Stato», con la «conseguenza inevitabile» che egli debba assumere «l'intera potestà di governo»¹⁴.

L'art. 2 ribadisce anzitutto, sulla scia della succitata premessa e del Trattato lateranense, che lo SCV «assicura l'assoluta e visibile indipendenza della Santa Sede per l'adempimento della Sua alta missione nel mondo e ne garantisce l'indiscutibile sovranità anche nel campo internazionale» (n. 1). Si precisa, inoltre, che «lo Stato e il suo ordinamento sono distinti dalla Curia Romana e dalle altre Istituzioni della Santa Sede» (n. 2). Ai sensi dell'art. 2 n. 3, «le funzioni proprie dell'ordinamento statale sono esercitate dal Governatorato dello Stato della Città del Vaticano in conformità alle leggi e alle altre disposizioni normative». Qui l'utilizzo del termine «funzioni» al posto di «poteri», già presente nella legge del 2023, tende a rimarcare che la Santa Sede (cioè il Papa) è «l'unico soggetto detentore del potere sovrano sullo SCV, ad essa legato dal rapporto strumentale definito nel 1929»¹⁵. Inoltre, tale distinzione «sottolinea la natura strumentale dello Stato della Città del Vaticano rispetto all'adempimento della missione della Santa Sede nel mondo»¹⁶.

Per l'art. 3, durante il «periodo di Sede Vacante», è il Collegio dei Cardinali ad «assicurare la continuità delle funzioni dello Stato», esercitandone i «poteri» (n. 1). Il Collegio può «emanare disposizioni legislative solo in caso di necessità e urgenza e con efficacia limitata alla durata della vacanza, salvo che esse siano successivamente confermate dal Sommo Pontefice». La norma va letta in parallelo con alcune disposizioni della Costituzione apostolica *Universi Dominici Gregis* emanata da Giovanni

¹³ Così osservava, già a proposito della legge fondamentale del 2000, C. Migliore, *I motivi della revisione della legge fondamentale*, in *Ius Ecclesiae*, 2001, 2, 298.

¹⁴ In tal senso J.I. Arrieta, *La Legge fondamentale dello Stato Città del Vaticano*, cit., 612.

¹⁵ D. Durisotto, *Stato della Città del Vaticano*, cit., 48.

¹⁶ M. d'Arienzo, *La nuova Legge fondamentale dello Stato Città del Vaticano*, cit., 263.

Paolo II nel 1996, che disciplina la vacanza della Sede Apostolica e l'elezione del Pontefice. In essa si affida al «Collegio dei Cardinali», nel tempo in cui la Sede è vacante, «il governo della Chiesa solamente per il disbrigo degli affari ordinari o di quelli indilazionabili», e per la «preparazione di quanto è necessario all'elezione del nuovo Pontefice» (art. 2). Per l'art. 23 della Costituzione apostolica, durante la «Sede Vacante», il «potere civile del Sommo Pontefice, concernente il governo della Città del Vaticano», spetta al «Collegio dei Cardinali», il quale «non potrà emanare decreti se non in caso di urgente necessità e per il solo tempo della vacanza della Santa Sede». Tali decreti, per essere validi, dovranno essere confermati dal nuovo Papa.

Gli articoli 4 e 5 della legge fondamentale contengono rispettivamente un riferimento al territorio e uno alla comunità dello Stato, che sembrano proposti con «l'intento di rilevare che entrambi i fattori, presenti in qualunque Stato, non mancano del tutto in Vaticano, sebbene con modalità assai differenti»¹⁷. Così, si prevede che lo SCV «esercita la sovranità e ogni potere conseguente sul territorio come stabilito dal Trattato lateranense dell'11 febbraio 1929» (art. 4.1) e che i suoi organi «esercitano parimenti i poteri a essi attribuiti, oltre che sul territorio dello Stato, anche negli immobili e nelle aree dove operano istituzioni dello Stato o della Santa Sede in cui vigono le garanzie e le immunità previste dal diritto internazionale» (art. 4.2)¹⁸. La disposizione allude sia al territorio vaticano in senso stretto, sia alle aree cosiddette «extraterritoriali», in conformità all'art. 15 del Trattato, sia agli altri immobili di proprietà dalla Santa Sede menzionati negli articoli 13-16 dello stesso Trattato, «nei quali l'Italia si è impegnata a non esercitare determinate funzioni amministrative, affidandole agli organi della Santa Sede»¹⁹. Per l'art. 5 della legge fondamentale, «fanno parte della comunità dello Stato i cittadini, i residenti e quanti, ad altro titolo e con diverse funzioni e responsabilità, svolgono stabilmente il loro servizio, con spirito ecclesiale, per lo Stato o per la Santa Sede». Tale concetto di «comunità», che pure presenta un certo grado di «indeterminatezza giuridica», sembra «rinvenire il suo fondamento nell'espresso riferimento allo 'spirito ecclesiale' che unisce chi coopera al servizio sia dello Stato che della Sede Apostolica, a dimostrazione della strumentalità della entità statuale vaticana rispetto al perseguimento della missione spirituale della Santa Sede»²⁰.

L'art. 6 disciplina la «rappresentanza» dello SCV dal punto di vista internazionale. Nei «rapporti con gli Stati e con altri soggetti di diritto internazionale», nelle «relazioni diplomatiche» e per la «conclusione dei trattati», essa è riservata al Pontefice che la «esercita mediante la Segreteria di Stato» (n. 1), mentre negli altri casi «è esercitata dal Presidente del

¹⁷ J.I. Arrieta, *La Legge fondamentale dello Stato Città del Vaticano*, cit., 613.

¹⁸ Si veda in proposito M. d'Arienzo, *La nuova Legge fondamentale dello Stato Città del Vaticano*, cit., 272-273.

¹⁹ J.I. Arrieta, *La Legge fondamentale dello Stato Città del Vaticano*, cit., 613.

²⁰ M. d'Arienzo, *La nuova Legge fondamentale dello Stato Città del Vaticano*, cit., 275.

Governatorato» (n. 2). Il Governatorato «partecipa alle Istituzioni internazionali delle quali la Santa Sede è membro in nome e per conto dello Stato» (n. 3) e, in particolare, «attesa la condizione di enclave dello Stato», tiene «rapporti» e sottoscrive «con organismi ed enti esteri, atti necessari per assicurare gli approvvigionamenti, i collegamenti, le dotazioni e i servizi pubblici», in base alla previsione dell'art. 6 del Trattato lateranense²¹. Quest'ultima indicazione «appare adeguata alle esigenze pratiche del governo e alla specializzazione amministrativa che, nell'ambito dello Stato, corrisponde al Governatorato»²². Più in generale, come ben evidenziato da attenta dottrina²³, l'art. 6 sembra affidare al Governatorato la rappresentanza dello SCV per le questioni in cui prevale «il profilo territoriale degli impegni assunti e delle attività da svolgere», mentre spetta alla Segreteria di Stato la rappresentanza stessa quando «i profili territoriali del governo del Vaticano siano assenti o più sfumanti» e siano prevalenti «profili di carattere generale, politici, umanitari o religiosi».

3. Le funzioni legislativa e quella esecutiva

Il titolo II della legge fondamentale disciplina la funzione legislativa. Essa, «salvi i casi che il Sommo Pontefice intenda riservare a Sé stesso o delegare eccezionalmente ad altro organo», è esercitata dalla «Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano» (art. 7).

L'art. 8 regola la composizione della Pontificia Commissione, di cui sono parte «Cardinali» e «altri Membri», tra cui il «Presidente», nominati dal Pontefice per un quinquennio. (n. 1). In caso di assenza o impedimento del Presidente, la Pontificia Commissione è presieduta «dal primo dei Cardinali Membri con maggiore anzianità di nomina e poi di età» (n. 2). La previgente disposizione della legge fondamentale prevedeva la presidenza da parte di un cardinale, ma un *motu proprio* di Leone XIV del 19 novembre

²¹ Secondo tale disposizione, «L'Italia provvederà, a mezzo degli accordi occorrenti con gli enti interessati, che alla Città del Vaticano sia assicurata un'adeguata dotazione di acque in proprietà. Provvederà, inoltre, alla comunicazione con le ferrovie dello Stato mediante la costruzione di una stazione ferroviaria nella Città del Vaticano, nella località indicata nell'allegata Pianta (Alleg. I) e mediante la circolazione di veicoli propri del Vaticano sulle ferrovie italiane. Provvederà altresì al collegamento, direttamente anche cogli altri Stati, dei servizi telegrafici, telefonici, radiotelegrafici, radiotelefonici e postali nella Città del Vaticano. Provvederà infine anche al coordinamento degli altri servizi pubblici. A tutto quanto sopra si provvederà a spese dello Stato italiano e nel termine di un anno dall'entrata in vigore del presente Trattato. La Santa Sede provvederà, a sue spese, alla sistemazione degli accessi del Vaticano già esistenti e degli altri che in seguito credesse di aprire. Saranno presi accordi tra la Santa Sede e lo Stato italiano per la circolazione nel territorio di quest'ultimo dei veicoli terrestri e degli aeromobili della Città del Vaticano».

²² J.I. Arrieta, *La Legge fondamentale dello Stato Città del Vaticano*, 615.

²³ In tal senso D. Durisotto, *Stato della Città del Vaticano*, cit., 52, che richiama in proposito le acute osservazioni di C. Cardia, *Vaticano e Santa Sede dal Trattato lateranense a Giovanni Paolo II*, in P.A. D'Avack, *Vaticano e Santa Sede*, C. Cardia (cur.), Bologna, 1994, 42-43.

2025 aveva modificato la norma, prevedendo la possibilità che anche uno degli «altri membri» (non cardinali) della Pontificia Commissione potesse diventarne presidente²⁴. Secondo il *motu proprio*, «il Governatorato dello Stato della Città del Vaticano esercita una forma di corresponsabilità nella *communio*, che è uno dei principi per il servizio della Curia Romana, come voluto da Papa Francesco e stabilito nella Costituzione Apostolica *Praedicate Evangelium* del 19 marzo 2022, valido anche per lo Stato della Città del Vaticano». E il documento chiarisce che tale «responsabilità condivisa» rende opportuno «il consolidamento di alcune soluzioni fin qui maturate in risposta ad esigenze di *governance* che si rivelano sempre più complesse e pressanti»²⁵. Tale impostazione è pienamente confermata nella legge fondamentale del 2026, che prosegue «nel segno di quella declericalizzazione» voluta da Papa Francesco, ma che, «nel governo dello Stato vaticano, rappresenta piuttosto un ritorno all'antico, visto che già il primo Governatore dello Stato, nominato nel 1929 da Pio XI e rimasto in carica fino al 1952, era stato un laico»²⁶.

Per l'art. 9.2 della legge stessa, «le adunanze della Pontificia Commissione sono convocate e presiedute dal Presidente». Vi partecipa, con «funzioni consultive», il Segretario Generale e, ove nominato, il Vice Segretario Generale del Governatorato. Il Presidente «può invitare a partecipare il Consigliere Generale, con funzioni consultive». Quest'ultima è un'innovazione rispetto al testo del 2023, mentre si conferma la possibilità di consultazione di «componenti di organismi dello Stato, di istituzioni della Curia Romana o altri esperti». La Pontificia Commissione «può disciplinare, con apposito regolamento, il proprio funzionamento» (art. 9.3).

L'art. 10 disciplina il procedimento legislativo. La Pontificia Commissione «approva le leggi e le altre disposizioni normative», avvalendosi, per «l'elaborazione dei relativi progetti», della «collaborazione dei Consiglieri dello Stato, dell'Ufficio Giuridico del Governatorato o di altri esperti» (n. 1). Prima della promulgazione, le leggi «sono sottoposte alla diretta considerazione del Sommo Pontefice» (n. 2). La Pontificia Commissione cura «l'interpretazione autentica delle leggi» (n. 3) ed «emana regolamenti generali nelle materie che non sono riservate alla legge o per la disciplina di materie per quali la legge rinvia a regolamenti fissandone i principi» (n. 4). Sotto il profilo generale, l'art. 10 richiama letteralmente la previgente disposizione del 2023, confermandone l'impostazione. Così, l'elaborazione dei progetti di legge è «riservata alle strutture» dello SCV,

²⁴ Cfr. G. Boni, *Diritto ecclesiastico. Principi generali e questioni*, cit., 196.

²⁵ Ci si riferisce alla scelta operata da Papa Francesco di nominare a partire dal 1° marzo 2025, nella vigenza della precedente norma della legge fondamentale prima dell'intervento di Leone XIV del novembre 2025, Presidente della Pontificia Commissione per lo Stato Città del Vaticano suor Raffaella Petrini, che tuttora svolge tale funzione.

²⁶ Cfr. P. Cavana, *Prime osservazioni*, cit., 691. Ci si riferisce al marchese Camillo Serafini, in carica dal 1929 fino alla sua morte, avvenuta il 21 marzo 1952.

omettendo «ogni riferimento prima esistente ad altri organismi della Santa Sede» e rimettendo i progetti stessi direttamente all'attenzione del Papa, senza «il precedente passaggio alla Segreteria di Stato»²⁷.

Del tutto analogo al testo del 2023 è l'art. 11, per il quale il Presidente della Pontificia Commissione «può emanare ordinanze, decreti e altre disposizioni, in attuazione di norme legislative o regolamentari» (n. 1) e, in caso di «urgente necessità», può «emanare decreti aventi forza di legge, i quali, tuttavia, perdono efficacia se non sono convertiti in legge dalla Pontificia Commissione entro novanta giorni dalla pubblicazione» (n. 2). Tale ultima norma sembra confermare «il sempre più frequente ricorso, anche nell'ordinamento vaticano, a tecniche di delegificazione in determinate materie, sulla scia di quanto diffusamente avviene anche negli altri ordinamenti statuali»²⁸.

L'art. 12, dedicato alle funzioni consultive, si pone in continuità con la previgente legge fondamentale del 2023. Il «Consigliere Generale» e i «Consiglieri dello Stato» sono nominati dal Sommo Pontefice per un quinquennio, «costituiscono un Collegio» e «possono svolgere, anche individualmente, funzioni consultive nell'elaborazione delle leggi e degli altri atti normativi e funzioni esecutive» (n. 1). Rispetto all'impostazione della legge del 2000, vi è una maggiore valorizzazione della «struttura collegiale»²⁹. Al Consigliere Generale spetta organizzare l'attività e presiedere le riunioni del «Collegio dei Consiglieri dello Stato» (art. 12.2). Al Collegio stesso «può essere sottoposta, dal Presidente del Governatorato, la richiesta di parere per un dubbio di diritto che non richiede un'interpretazione autentica»; tali pareri «possono assumere la forma di dichiarazioni o note esplicative» (art. 12.3). In generale, si conferma e si rafforza la scelta, ben evidenziata da autorevole dottrina fin dall'emanazione della legge fondamentale del 2000, di offrire allo Stato vaticano «un organismo consultivo dotato di autonomia e di stabilità», in grado di «assurgere ad interlocutore tecnicamente valido ed efficiente, e quindi autorevole, nelle ipotesi di formazione delle leggi, e soprattutto per ciò che riguarda la loro applicazione e l'approfondimento di questioni giuridiche di grande rilievo»³⁰.

In materia economica, sulla scia di quanto già previsto dalla legge fondamentale del 2023, la nuova legge del 2026 si muove «nel segno dell'autonomia dello Stato rispetto all'organizzazione curiale»³¹. La

²⁷ J.I. Arrieta, *La Legge fondamentale dello Stato Città del Vaticano*, cit., 619.

²⁸ M. d'Arienzo, *La nuova Legge fondamentale dello Stato Città del Vaticano*, cit., 267.

²⁹ D. Durisotto, *Stato della Città del Vaticano. Evoluzione e riforme dell'ordinamento*, cit., 54. L'art. 13 della legge fondamentale del 2000 non conteneva alcun riferimento alla costituzione di un "collegio", limitandosi a stabilire: «i consiglieri possono essere consultati sia singolarmente che collegialmente» (art. 13.2).

³⁰ Cfr. C. Cardia, *La nuova legge fondamentale dello Stato della Città del Vaticano. Il rapporto tra potestà legislativa e potestà esecutiva*, in *Ius Ecclesiae*, 2001, 2, 338-339.

³¹ J.I. Arrieta, *La Legge fondamentale dello Stato Città del Vaticano*, cit., 618.

Pontificia Commissione, «in conformità alle regole di contabilità», delibera ogni anno «con atti aventi forza di legge, il bilancio preventivo e il consuntivo» e predispone un «piano finanziario triennale», sottoponendo tali atti «direttamente all'approvazione del Sommo Pontefice» (art. 13.2). Il bilancio «assicura l'equilibrio delle entrate e delle uscite e si ispira ai principi di chiarezza, di trasparenza e di correttezza» (art. 13.2), mentre il Presidente «può disporre con decreto spostamenti di risorse tra i capitoli di bilancio, mantenendo l'equilibrio dei saldi e tenendo conto della sostenibilità nel tempo» (art. 13.3). Per l'art. 14, il «bilancio è sottoposto al controllo e alla verifica contabile di un Collegio, composto da tre membri, nominati per un triennio dalla Pontificia Commissione, alla quale riferisce». Le succitate disposizioni contribuiscono «ad uniformare in modo significativo le regole vaticane a quelle previste negli altri ordinamenti statuali in tema di redazione e formazione dei bilanci», seguendo un percorso, già avviato da Benedetto XVI e da Francesco, di rafforzamento della «capacità di prevenire ogni forma di riciclaggio di denaro di provenienza illecita», in armonia «con gli *standards* internazionali e gli impegni convenzionalmente assunti»³².

Venendo alla funzione esecutiva, disciplinata nel titolo III della legge fondamentale, essa è esercitata dal Presidente della Pontificia Commissione, in qualità di Presidente del Governatorato, «in conformità alle leggi e alle altre disposizioni normative» (art. 15.1). Ciò si pone nel solco di quanto già stabilito nel 2023 e nel 2000. Il Presidente «si avvale del Governatorato, i cui organi di governo e organismi concorrono all'esercizio della funzione esecutiva dello Stato» (art. 15.2), ma le questioni di maggiore importanza «sono sottoposte dal Presidente, a seconda del loro rilievo, al Sommo Pontefice o all'esame della Pontificia Commissione» (art. 15.3).

Seguono specifiche disposizioni sul «governo dello Stato», che devono essere lette in combinato disposto con la legge n. CCLXXIV emanata da Papa Francesco nel 2018³³. Per l'art. 16, innovativo rispetto alla precedente legge del 2023, il Presidente del Governatorato «assicura il governo dello Stato, sovrintende alla funzione esecutiva e attuativa delle leggi e degli altri atti normativi, impartisce le direttive necessarie per l'organizzazione generale dello Stato, definisce gli indirizzi dell'amministrazione e per la gestione del personale e coordina gli organismi del Governatorato» (n. 1). In tale ambito «è coadiuvato dal Segretario Generale e, ove nominato, dal Vice Segretario Generale» e «può delegare ad essi alcune funzioni esecutive proprie» (n. 2). In base all'art. 17, il Segretario Generale, nominato dal Pontefice, su proposta del Presidente del Governatorato, per un quinquennio (n. 1), «coadiuva il Presidente nell'esercizio delle sue funzioni, attua le

³² Cfr. M. d'Arienzo, *La nuova Legge fondamentale dello Stato Città del Vaticano*, cit., 273-274. Per più ampie notizie, si veda D. Durisotto, *Stato della Città del Vaticano. Evoluzione e riforme dell'ordinamento*, cit., 61 ss.

³³ Legge sul governo dello Stato Città del Vaticano n. CCLXXIV, 25 novembre 2018. Si veda a riguardo V. Buonomo, *Annotazioni sulla nuova legge sul governo dello Stato Città del Vaticano*, in *Ius Ecclesiae*, 2019, 2, 647 ss.

direttive e le disposizioni del Presidente e adotta i provvedimenti conseguenti, sostituisce il Presidente in caso di assenza o impedimento eccetto per quanto riguarda l’emanazione di disposizioni aventi forza di legge e l’adozione di altri atti normativi» (n. 2). Per svolgere tali funzioni, «si avvale della Segreteria Generale e, ove nominato, del Vice Segretario Generale» (n. 3). Quest’ultimo «collabora con il Presidente e il Segretario Generale, svolge le altre funzioni a lui attribuite, sovrintende alla preparazione e alla redazione degli atti e della corrispondenza» e sostituisce il Segretario Generale «in caso di sua assenza o impedimento o per delega dello stesso» (art. 18). Rispetto al previgente testo del 2023, si sottolinea la funzione istituzionale e si precisano maggiormente i compiti del Segretario Generale nel suo rapporto di collaborazione con il Presidente, e si esplicita il carattere facoltativo della nomina del Vice Segretario Generale.

Per l’art. 19, «è competenza propria ed esclusiva dello Stato assicurare le dotazioni, le infrastrutture, i servizi e le forniture, avendo a riferimento l’art. 6 del Trattato lateranense, per le necessità proprie e della Santa Sede» (n. 1). In tale ambito, il Governatorato «provvede alla loro acquisizione, distribuzione ed erogazione alle istituzioni dello Stato e della Santa Sede» (n. 2). L’art. 20 elenca le materie a cui il Governatorato provvede «con la propria struttura amministrativa»: sicurezza, ordine pubblico e protezione civile (lett. a); tutela della salute, della sanità, dell’igiene pubblica, dell’ambiente e dell’ecologia (lett. b); attività economiche, servizi postali, filatelici e doganali (lett. c); infrastrutture di connettività e di rete, attività edilizia, impianti tecnici, idraulici, elettrici e loro vigilanza e manutenzione (lett. d); conservazione, valorizzazione e fruizione del complesso artistico dei Musei Vaticani, sovrintendenza sui beni del patrimonio artistico, storico, archeologico ed etnografico (lett. e). Il Governatorato provvede, inoltre, «ad ogni altra funzione prevista dalla legge o da altre disposizioni normative» (lett. f). Il Presidente del Governatorato, «ai fini della sicurezza e della polizia», si avvale principalmente del «Corpo della Gendarmeria», ma «può richiedere l’assistenza della Guardia Svizzera Pontificia» (art. 21).

4. La funzione giudiziaria e le disposizioni finali

Commentando la legge fondamentale emanata da Giovanni Paolo II del 2000, con particolare riferimento all’attività giudiziaria, Giuseppe Dalla Torre rilevava la mancanza in essa di «alcune disposizioni fondamentali sulla giustizia», seppure presenti in altre fonti normative dell’ordinamento vaticano, come «in materia di diritto di agire e resistere in giudizio e di diritto di difesa, di precostituzione del giudice, di principio di legalità»³⁴. Tale lacuna è, almeno in parte, anche se per autorevole dottrina «in termini

³⁴ G. Dalla Torre, *L’attività giudiziale nello Stato Città del Vaticano e la legge fondamentale*, in *Ius Ecclesiae*, 2001, 2, 367.

forse troppo generici»³⁵, colmata dalla legge fondamentale del 2023. La legge del 2026 si pone su tale solco, con qualche lieve modifica, di natura essenzialmente chiarificatoria.

Così, l'art. 22, che apre il titolo IV sulla «funzione giudiziaria», dispone che essa «è esercitata, in nome del Sommo Pontefice, per le funzioni giudicanti dal Tribunale, dalla Corte d'Appello e dalla Corte di Cassazione; per le funzioni inquirenti e requirenti, dall'ufficio del Promotore di giustizia», aggiungendo che «il regime giuridico degli organi giudiziari è stabilito dalla Legge sull'ordinamento giudiziario» (n. 1)³⁶. Il Pontefice, «in qualunque causa civile o penale e in qualsiasi stato della medesima», può «deferirne l'istruttoria e la decisione ad una particolare istanza con esclusione di ogni altro gravame» (n. 2). Nell'applicazione della legge, il giudice «si ispira al principio di equità, opera per il ristabilimento della giustizia e favorisce la conciliazione tra le parti», e, nelle cause penali, «commina la pena in funzione della riabilitazione del colpevole, del suo reinserimento e del ripristino dell'ordine giuridico violato» (n. 3). In ogni processo «è garantita l'imparzialità del giudice, il diritto di difesa e il contraddittorio tra le parti» (n. 4). Il rinvio alla «legge sull'ordinamento giudiziario» si intende fatto alla legge n. CCCLI del 2020 e alle sue successive modificazioni³⁷. Per l'art. 23, «è riservata al Sommo Pontefice la facoltà di concedere l'amnistia, l'indulto, il condono, la grazia e di commutare le pene».

Il titolo V della legge fondamentale del 2026 contiene alcune «disposizioni finali». Secondo l'art. 24, la bandiera dello Stato della Città del Vaticano «è costituita da due campi divisi verticalmente, uno giallo aderente all'asta e l'altro bianco, e porta in quest'ultimo la tiara con le chiavi» (n. 1), mentre lo stemma «è costituito dalla tiara con le chiavi» (n. 2) e il sigillo «porta nel centro la tiara con le chiavi e intorno le parole 'Stato della Città del Vaticano'» (n. 3). Per l'art. 25, la legge del 2026 «sostituisce integralmente la precedente del 13 maggio 2023» (n. 1) e abroga «tutte le leggi, le disposizioni, i privilegi e le consuetudini, anche degni di speciale e singolare menzione», che siano in contrasto con essa (n. 2). La legge «entra in vigore immediatamente» (n. 3), cioè il 31 luglio 2026, nel giorno in cui si fa «Memoria di S. Ignazio di Loyola», durante il secondo anno di pontificato di Leone XIV.

5. Osservazioni conclusive

³⁵ P. Cavana, *Prime osservazioni sulla nuova legge fondamentale*, cit., 694.

³⁶ Per l'art. 21 della previgente legge fondamentale del 2023, «La funzione giudiziaria è esercitata, in nome del Sommo Pontefice, dagli organi costituiti secondo l'ordinamento giudiziario e dagli altri organi a cui la legge conferisce la competenza per specifiche materie».

³⁷ Ci si riferisce alla legge n. CCCLI sull'ordinamento giudiziario dello Stato Città del Vaticano, 16 marzo 2020, sulla quale sono intervenute alcune modifiche nel 2021.

A ben guardare, la legge fondamentale del 2026, come le sue precedenti versioni, non regola materie comunemente trattate nelle costituzioni degli Stati (come i diritti e i doveri dei cittadini) e «si concentra sulla forma di governo dello Stato vaticano e sui suoi organi costituzionali»³⁸. Di conseguenza, essa «non assolve» del tutto «le funzioni di una costituzione statuale», ma al contempo rappresenta «l'arco di volta dell'ordinamento vaticano»³⁹. Il testo del 2026 riprende in gran parte quello del 2023 e le poche modifiche di qualche rilievo intendono precisare alcune prerogative del Presidente della Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano e del Governatorato, del Consigliere generale e dei Consiglieri, del Segretario Generale e del Vice Segretario Generale, e degli organi giudiziari. Si conferma anche la modifica già introdotta con il *motu proprio* del 19 novembre 2025, relativa alla presidenza della Pontificia Commissione. Viene poi pienamente seguita l'impostazione di fondo della legge emanata da Francesco, innovativa rispetto a quella della legge fondamentale del 2000, ora fondata sull'«immediatezza stabilita nei rapporti tra gli organi dello Stato e il Sovrano»⁴⁰, con un «sostanziale svuotamento del ruolo della Segreteria di Stato a fronte di un significativo rafforzamento dei poteri del Governatorato e del suo Presidente»⁴¹. In definitiva, lo scopo rimane quello di «aggiornare i profili istituzionali dello Stato vaticano in linea con la realtà attuale»⁴².

Tuttavia, permangono inalterati «il carattere intrinseco e puramente strumentale del potere temporale rispetto a quello spirituale»⁴³, e la «singolarità» del Vaticano e «della sua comunità sempre e soltanto *sui generis* al pari della sua statualità»⁴⁴. E rimane così preservata la «funzione» fondamentale dello SCV, di assicurare la libertà e l'indipendenza della Santa Sede nella sua missione, «dilatatasi ben oltre le barriere storiche e confessionali che ne avevano delimitato per secoli la sfera d'azione ai soli paesi cattolici e che l'ha portata oggi ad essere una delle principali protagoniste e *player* nella politica internazionale con le sue molteplici e significative iniziative di pace, di riconciliazione tra i popoli e di dialogo tra culture e religioni diverse»⁴⁵.

³⁸ P. Cavana, *Prime osservazioni sulla nuova legge fondamentale*, cit., 697.

³⁹ Così osservava, a proposito della legge emanata da Papa Francesco nel 2023, con considerazioni pienamente valide anche per il nuovo testo del 2026, J.I. Arrieta, *La Legge fondamentale dello Stato Città del Vaticano*, cit., 609. Per un inquadramento teorico della questione, rimane fondamentale il contributo di G. Lo Castro, *La legge fondamentale nella pubblicistica contemporanea*, in *Ius Ecclesiae*, 2001, 2, 303 ss.

⁴⁰ J.I. Arrieta, *La Legge fondamentale dello Stato Città del Vaticano*, cit., p. 614.

⁴¹ P. Cavana, *Prime osservazioni sulla nuova legge fondamentale dello Stato Città del Vaticano*, cit., 695.

⁴² D. Durisotto, *Stato della Città del Vaticano*, cit., 46.

⁴³ In tal senso J.I. Arrieta, *La Legge fondamentale dello Stato Città del Vaticano*, cit., 610-611.

⁴⁴ D. Durisotto, *Stato della Città del Vaticano. Evoluzione e riforme dell'ordinamento*, cit., 60.

⁴⁵ P. Cavana, *Prime osservazioni sulla nuova legge fondamentale*, cit., 697.

A quasi cento anni dalla sua istituzione, come «realità strumentale alla libertà ed indipendenza della Santa Sede e della sua missione di respiro universale», lo Stato Città del Vaticano ancora oggi rappresenta «un piccolo ma coriaceo bastione contro negazioni o *vulnera* al principio del dualismo cristiano e a quello secolare della laicità dello Stato»⁴⁶. Come sottolineato agli inizi degli anni '30 del Novecento da Francesco Ruffini, si tratta sempre di «un *Unicum*, nella vita politica e giuridica dei popoli, allo stesso modo che un *Unicum* fu nella storia ed è nel mondo moderno e sarà finché sia per durar nei secoli la Santa Sede»⁴⁷. In singolare consonanza con tali considerazioni, Giovanni Paolo II definiva il Vaticano come «uno Stato atipico», che «esiste a conveniente garanzia dell'esercizio della spirituale libertà della Sede Apostolica, e cioè come mezzo per assicurare l'indipendenza reale e visibile della medesima nella sua attività di governo a favore della Chiesa universale, come pure della sua opera pastorale rivolta a tutto il genere umano»⁴⁸. Così affermava Paolo VI nel suo celebre discorso alle Nazioni Unite del 4 ottobre 1965: «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»⁴⁹.

Michele Madonna
Dipartimento di Giurisprudenza
Università degli Studi di Pavia
michele.madonna@unipv.it

⁴⁶ G. Boni, *Recenti evoluzioni dell'ordinamento giuridico vaticano: in particolare i rapporti con l'ordinamento canonico*, in M. Carnì (ed.), *Santa Sede e Stato Città del Vaticano nel nuovo contesto internazionale (1929-2019)*, Roma, 2019, cit., 81-82.

⁴⁷ F. Ruffini, *Lo Stato della Città del Vaticano. Considerazioni critiche*, in *Atti della Reale Accademia delle Scienze di Torino*, 1931, ripubblicato in Id., *Scritti giuridici minori*, scelti e ordinati da M. Falco, A.C. Jemolo, E. Ruffini, I. Milano, 1936, 326.

⁴⁸ Giovanni Paolo II, *Lettera al Cardinale Segretario di Stato Agostino Casaroli circa il significato del lavoro prestato alla Sede Apostolica*, 20 novembre 1982.

⁴⁹ Cfr. in proposito C. Cardia, *Paolo VI il più grande Papa riformatore della modernità*, in *St., Chiese e plural. confess.*, www.statoechiese.it, 2017, 42, 19 ss.

