

Sulla legge fondamentale dello Stato della Città del Vaticano del 31 luglio 2026. Osservazioni normative e analisi costituzionale

Di Paolo Bonini

Abstract: *On the Fundamental Law of the Vatican City State of 31 July 2026 - Normative Remarks and Constitutional Analysis.* The essay analyses the Fundamental Law of the Vatican City State promulgated by Leo XIV on 31 July 2026. After situating it historically and within the *octroyée* constitutional model, it examines the text Title by Title against the 2023 and 2000 laws, identifying the amendments that rationalise the form of government and strengthen the Governorate. It highlights the revised preamble, no longer grounded in the Petrine *munus*, and the antinomies still affecting judicial protection. Finally, in light of international commitments and the Italian constitutional order, it discusses the risk of inverting the State's instrumental relationship with the Holy See.

Keywords: Vatican City State; State; Holy See; Constitutional law; Form of government

1705

1. La legge fondamentale come atto normativo *lato sensu* costituzionale dello 'Stato nuovo' vaticano. Inquadramento

Pubblicata nel Bollettino della Sala Stampa della Santa Sede in data 31 luglio 2026¹, giorno stesso della sottoscrizione da parte del Pontefice ed entrata immediatamente in vigore (ai sensi dell'art. 25, co. 3), la nuova Legge fondamentale dello Stato della Città del Vaticano² interviene dopo soli tre

¹ Come si legge in calce alla legge stessa: «memoria di Sant'Ignazio di Loyola». Interessante notare l'approvazione del testo in questa data in cui si ricorda il fondatore dell'ordine dei Gesuiti, in quanto il predecessore di Leone XIV ed estensore della precedente legge fondamentale, che il testo «sostituisce integralmente» (art. 25, co. 1), fu proprio il primo gesuita della storia ad assurgere alle funzioni di sommo pontefice.

² Le vicende dell'ordinamento vaticano sono del tutto peculiari, come si avrà modo di verificare nel corso del testo, e riflettono la natura e il contesto in cui si esprime lo Stato stesso. Esse riflettono anche il percorso storico-istituzionale che porta al momento attuale in cui la legge fondamentale in commento spiega i suoi effetti. Non potendosi ripercorrere compiutamente questa evoluzione, si rinvia, per una lettura sistematica e organica a F. Bonini, *Uno Stato nuovo*, in M. Carnì (a cura di), *Santa Sede e Stato della Città del Vaticano nel nuovo contesto internazionale (1929-2019)*, Roma, 2019, 19-30. Il percorso è particolarmente interessante, intrecciando vicende costituzionali, internazionali e canoniche sia di tipo normativo, sia di tipo strutturale, a partire dalla ricerca del nome di questo «minuscolo Stato pontificio», cui l'Autore dà conto per inciso: nel primo giro di negoziazione per la Conciliazione, non si parla di Stato, bensì di «Città libera del Vaticano» (17 e 21 novembre 1926), poi «Città del Papa» (nella

anni dalla precedente approvata il 13 maggio 2023 (ed entrata in vigore il 7 giugno 2023), emanata dal pontefice Francesco³. Compresa l'originaria del 1929, si tratta della quarta legge fondamentale approvata dal romano pontefice, dopo quella appena citata e quelle adottate da Pio XI il 7 giugno 1929 e da Giovanni Paolo II, il 26 novembre 2000⁴.

Emerge un dato significativo rispetto all'incremento del numero di leggi che si susseguono⁵, in un intervallo di tempo sempre minore tra la successiva e la precedente. Si potrebbe pensare al fenomeno dell'inflazione normativa come aspetto della più generale questione che la dottrina definisce "crisi della legge"⁶. Infatti, tra la prima e la seconda legge fondamentale trascorrono 71 anni, tra la seconda e la terza 23 anni, tra la terza e la quarta, 3 anni. Tuttavia, può essere significativo notare come Pio XI si sia trovato ad adottare la legge fondamentale, anche per ragioni indotte dalla Storia, dopo 7 anni di pontificato; Giovanni Paolo II dopo 22 anni, Francesco trascorsi 10 anni; Leone XIV dopo appena un anno e 3 mesi dalla elezione. Sia la legge del 2000, sia quella del 2023 sono state adottate dal pontefice in un momento in cui il rispettivo pontificato si può definire come giunto a maturazione (rispettivamente all'83% e all'84% del pontificato). Ciò di per sé non rileva sulle ragioni dell'intervento normativo, né può illuminare circa la sua *ratio legis*. Tuttavia, rappresenta un elemento di contesto utile per collocare l'intervento normativo nell'ambito dello sviluppo dell'ordinamento «*lato*

bozza di Trattato del 24 novembre); «Provvede infine alla decisione lo stesso Pio XI: nell'udienza del 19 dicembre 1926 al marchese Pacelli con mons. Borgongini e il Card. Gasparri, "si decide di chiedere la denominazione '*civitas seu Status Vaticani*', affinché sia tolto ogni equivoco". Bisognerà però attendere il 6 febbraio 1928 perché compaia nella ennesima bozza del Trattato la "Città del Vaticano"», così F. Bonini, *op. ult. cit.*, p. 24, il quale riprende F. Pacelli, *Diario della Conciliazione*, con verbali e appendice di documenti, a cura di M. Maccarrone, Città del Vaticano, 1959, 36-37, 218-237-243-325-331. Cfr. anche F. Clementi, *Città del Vaticano*, Bologna, 2019, 27-52.

³ Per un chiaro e autorevole commento alla legge fondamentale del 2023, v. P. Cavana, *Prime osservazioni sulla nuova legge fondamentale dello Stato della Città del Vaticano*, in *Ius Ecclesiae*, 2023, 2, 685-704.

⁴ Su cui oltre, G. Dalla Torre, *La nuova legge fondamentale dello Stato della Città del Vaticano*, in *Angelicum*, 2002, 3, 711-724.

⁵ Sui diversi piani giuridici che si intrecciano tra diritto canonico (che disciplina la Curia e la Santa Sede) e diritto vaticano (che attiene allo Stato della Città del Vaticano), cfr. G. Dalla Torre, *Lezioni di diritto vaticano*, Torino, 2020; F. Clementi, *op. cit.*

⁶ In questo senso cfr. F. Modugno, D. Nocilla, *Crisi della legge e sistema delle fonti*, in *Dir. soc.*, 1989, 413; F. Modugno, A. Celotto, M. Ruotolo, *Considerazioni sulla «crisi» della legge*, in Aa. Vv., *Appunti per una teoria generale del diritto. La teoria del diritto oggettivo*, Torino, 2000, 325 ss.

Non sembra il caso di scomodare Tacito, in *Annales* (III, 27), che lega il moltiplicarsi delle leggi alle difficoltà di ordine metagiuridico: «*Iamque non modo in commune sed in singulos homines latae quaestiones, et corruptissima respublica plurimae leges*». Invero, il fenomeno della "crisi della legge" è molto classico, oltre ai citati Autori, cfr. F. Carnelutti, *La crisi della legge*, in *Discorsi intorno al diritto*, Padova, 1931, 167 ss. I: R. Menegheli, *Breve spunto di riflessione critica su un aspetto particolare dell'attuale crisi della legge*, in *Dir. soc.*, 1990, 217 ss.; P. Barile, C. Macchiatelle, *I nodi della Costituzione*, Torino, 1979, 24; v. anche S. Labriola, *Crisi della legge e principio di rappresentanza*, in *Dir. soc.*, 1983, 723 ss.

sensu costituzionale» vaticano⁷, con le dovute precauzioni e accortezze relative alle sue peculiarità.

Vi sono anche dati di natura più ecclesiastica che possono aiutare a leggere le cause degli interventi di riforma⁸, ragioni relative cioè alla fase in cui lo Stato vaticano segue le evoluzioni della Chiesa cattolica e le necessità della Santa Sede. Se, da una parte, Pio XI si trovava a fondare lo Stato della Città del Vaticano, Giovanni Paolo II ad adeguare l'ordinamento rispetto al lungo Novecento e in particolare al Concilio Vaticano II, nonché alle riforme curiali, Francesco ad allineare l'ordinamento con gli indirizzi emersi nella *Praedicate Evangelium*⁹ e con il portato delle altre novità normative introdotte nel corso del pontificato; Leone XIV, d'altra parte, rappresenta una novità, essendo l'unico sovrano, finora, tra quelli intervenuti, ad agire all'inizio del pontificato, in una prospettiva, in un certo senso emendativa rispetto al testo previgente ovvero, per converso, preventiva rispetto a sue proprie esigenze di governo.

La legge fondamentale del 2026 riprende l'impianto della precedente

⁷ Si tratta di 'costituzionale' con il dovuto rispetto e tenuto conto delle autorevoli avvertenze di C. Cardia, *La nuova legge fondamentale dello Stato della Città del Vaticano. Il rapporto tra potestà legislativa e potestà esecutiva*, in *Ius Ecclesiae*, 2001, 13, 311-346, il quale, fin da subito avverte che la legge fondamentale non può dirsi costituzionale, per diverse ragioni tra le quali soprattutto due relative alla peculiare vicenda dello 'Stato' vaticano, che rimane «aprioristicamente soggetto alla sovranità assoluta della Santa Sede, e per essa del Sommo Pontefice» e che «non può disporre autonomamente del proprio territorio nel senso che non può né cederne parte (...) ad altro Stato, né ospitare in esso forze militari straniere (...)» in ragione del fatto che «mutua la propria identità e i caratteri costituzionali essenziali *ab extra*, sia in termini normativi perché li desume dal Trattato tra Italia e Santa Sede del 1929, sia in termini sostanziali» (314-315). Ancora, l'indirizzo richiamato sottolinea come manchino in questo caso «i soggetti costituenti e il potere costituente» che hanno «precostituito i caratteri costituzionali essenziali di questo Stato lillipuziano, non lasciando di conseguenza alcuno spazio ad un vero e proprio potere costituente»; e come nel merito la legge fondamentale differisce da una vera e propria Costituzione in quanto difetta di disciplinare elementi essenziali quali i «fini dello Stato», i diritti di libertà dei cittadini, i principi del sistema politico, la costituzione economica, e tutto ciò in quanto lo Stato Città del Vaticano non ha cittadini in senso stretto. Per tali motivi, si preferisce trattare della natura della legge fondamentale quale «legge di organizzazione dello Stato, e in particolare dei suoi apparati» (317).

Cfr. anche P.A. D'Avack, *Chiesa, S. Sede e Città del Vaticano nel jus publicum ecclesiasticum*, Firenze, 1937, 250 ss.

⁸ Sul tema cfr. A. Melloni (a cura di), *L'unità dei cristiani. Storia di un desiderio XIX - XXI secolo, Voll. I e II*, Bologna, 2021 (Vol. I) e 2025 (Vo. II).

⁹ Cfr. Francesco, cost. ap. *Praedicate Evangelium sulla Curia Romana e il suo servizio alla Chiesa nel mondo*, Roma, 19 marzo 2022, in www.vatican.va. Per un commento cfr. S. Aumenta, *La Segreteria di Stato nella Cost. Apost. Praedicate Evangelium*, in *Ius Ecclesiae*, 2022, 2, 461-496. Si tratta della riforma della Curia romana, emanata dal pontefice Francesco che ha sostanzialmente raccolto in un'unica fonte «tutti i provvedimenti che dal 2014 al 2022 hanno aggiornato singoli 'comparti' della Curia romana» apportando significative novità tra cui il principio della missionarietà della Curia, la sinodalità, e il ruolo dei laici nelle strutture di governo apicale della Chiesa, nonché una generale razionalizzazione del numero dei Dicasteri e delle loro funzioni, cfr. M. Ganarin, *La riforma della Curia Romana nella Costituzione Apostolica Praedicate Evangelium di Papa Francesco. Osservazioni a una prima lettura*, in *Dir. eccles.*, 2022, 1-2, 271-310.

e, letta con essa a fronte, appare nel complesso riprodurla con poche, ma significative, modifiche che incidono soprattutto su alcuni elementi di razionalizzazione degli organi ‘costituzionali’ della forma di governo. L’atto normativo appare ricalcare sostanzialmente il modello delle costituzioni ottocentesche *octroyées* (del resto al centro dell’esperienza vaticana proprio a partire dalla legge fondamentale del 1929)¹⁰ in coerenza con la forma di governo monarchica assoluta¹¹ elettiva¹² che caratterizza lo Stato vaticano nella sua esperienza di «Stato-mezzo»¹³. La forma di Stato resta fuori dal

¹⁰ Non vi sono dubbi in dottrina sulla ascrivibilità della legge fondamentale vaticana a questa categoria, anche intesa non come costituzione *tout court* per le ragioni evidenziate dalla dottrina citata a cui si rinvia (C. Cardia, *La nuova legge fondamentale dello Stato della Città del Vaticano. Il rapporto tra potestà legislativa e potestà esecutiva*, in *Ius Ecclesiae*, 2001, 13, 311-346); tuttavia, in una prospettiva contemporanea, osservando cioè la «dinamica della sovranità interna ed esterna», appare più complicato collocare l’esperienza costituzionale dello Stato vaticano in un modello chiaro, non essendo essa di certo imposta dal Trattato o da potenze straniere, ma essendo certamente condizionata dal quadro giuridico posto nel 1929 e di lì sviluppatosi, v. L. Pegoraro, A. Rinella, *Sistemi costituzionali comparati*, Torino, 2017, 125-128.

¹¹ La dottrina colloca l’ordinamento nell’ambito della monarchia assoluta, tra gli altri cfr. F. Clementi, *op. cit.*, 77. G. Dalla Torre, *Lezioni di diritto vaticano*, Torino, 2018, 41 ss.; specificamente sulla qualifica di Stato assoluto e in che termini possa trattarsene, cfr. G. Dalla Torre, *Appunti sulla forma di Stato della Città del Vaticano*, in *Studi in onore di Carlo Gullo*, vol. I, Città del Vaticano, 2017, 145 ss.

Tuttavia, si potrebbe considerare una progressiva evoluzione dei caratteri di ‘giuridicizzazione’ del potere, tali dal consentire di leggere un temperamento dell’assolutezza del potere sovrano verso la direzione di una monarchia costituzionale, sempre soppesando nel caso vaticano i termini ‘Stato’ e ‘costituzione’. Certamente, l’assolutezza dei poteri del sovrano è indubbia, ma paradossalmente riposa sui canoni del codice di diritto canonico, ordinamento formalmente distinto ancorché coordinato con quello vaticano (cfr. artt. 2 e 3 legge fondamentale 2026). Inoltre, anche rispetto ai fini del potere sovrano, sembra potersi riconoscere una diversa collocazione rispetto al modello assolutistico puro: «dal punto di vista teorico e cioè delle dottrine in cui si riconosce, non si fonda più su una ragion di Stato autosufficiente, ma sui fini di benessere collettivo che è dovere del sovrano perseguire», cfr. G. Amato, F. Clementi, *Forme di Stato e forme di governo*, Bologna, 2012 (II), 37. Ma di più, l’ordinamento vaticano, con tutte le peculiarità che derivano dalla condizione della sua esistenza, assume i tratti di un *Rechtsstaat* ottocentesco, anche rispetto alla emanazione delle leggi fondamentali, sempre, per le sue peculiarità, coordinato con l’ordinamento canonico e nei limiti costitutivi dello Stato stesso, quale strumentale alla Santa Sede. Dunque, da un punto di vista rigidamente formale, il carattere assolutistico è indubbio; tuttavia, osservando il sistema *lato sensu* costituzionale delle leggi fondamentali e delle altre leggi ‘costituzionali’ come quella sulle fonti o sul governo, nonché gli accordi internazionali sottoscritti dalla Santa Sede e dallo Stato stesso, emerge chiaramente una tendenza verso modelli più temperati.

¹² Peraltro resta fuori dalla legge fondamentale vaticana la disciplina dell’elezione del Sommo Pontefice in quanto logicamente premessa all’esistenza stessa dello Stato, che è strumentale proprio alla Santa Sede, e, comunque, disciplinata dal codice di diritto canonico come integrato dalla Costituzione apostolica *Universi Dominici Gregis*, di Giovanni Paolo II, come modificata da Benedetto XVI; con questa normativa, la legge fondamentale dello Stato si coordina anche con gli articoli 3 e 4, come si avrà modo di osservare.

¹³ Cfr. G. dalla Torre, espressione da ultimo riportata in *Considerazioni sul nuovo ordinamento giudiziario dello Stato della Città del Vaticano*, in *St. Chiese e plur. confes.*, 2020, 12, 92; definizione più esatta anche se teoricamente non contraddicente

testo, sostanzialmente disciplinata da «altre disposizioni che integrano oggi sul piano costituzionale la Legge fondamentale»¹⁴ tra cui gli impegni sottoscritti dalla Santa Sede¹⁵ «a nome e per conto dello Stato vaticano» che costituiscono, ai sensi della legge vaticana sulle fonti del diritto del 2008 emanata da Benedetto XVI, fonti primarie dell'ordinamento vaticano.

Chiaramente, la legge fondamentale riflette la natura stessa di questo «Stato nuovo, adeguato ad un quadro nazionale ed internazionale diverso, ovvero completamente svincolato dall'idea legittimista. Non potere temporale, quanto piuttosto sovranità»: 'nuovo' anche da un altro punto di vista «ovvero tipologicamente, in quanto assolutamente funzionale alla Santa Sede stessa, in modo da garantirle una soggettività istituzionale, internazionale incontrovertibile»¹⁶; uno Stato considerato «necessariamente, irriducibilmente, ineluttabilmente anormale, e cioè un *Unicum*, nella vita politica e giuridica dei popoli»¹⁷, nel senso non delegittimante, ma in riferimento alla sua «realistica, ardita e funzionale innovazione»¹⁸.

Il testo normativo si compone di un preambolo, che ne costituisce parte integrante come sarà meglio specificato nel prosieguo, e venticinque articoli, ripartiti in cinque Titoli: «Disposizioni Generali» (artt. da 1 a 6); «Funzione Legislativa» (artt. da 7 a 14); «Funzione Esecutiva» (artt. da 15 a 21); «Funzione Giudiziaria» (artt. 22 e 23); «Disposizioni finali» (artt. 24-25).

Le principali divergenze dal testo precedente saranno affrontate sistematicamente nei paragrafi seguenti che illustreranno il contenuto

l'apparentemente opposta di «Stato non fine a sé stesso» e quindi «Stato-fine», nel senso che ha come fine quello di rendere possibile l'azione della Santa Sede cfr P.A. D'Avack, *Vaticano e Santa Sede*, Bologna, 1994, 159; A.C. Jemolo, *Carattere dello Stato della Città del Vaticano*, in *Riv. dir. internaz.*, 1929, 21, 196.

¹⁴ P. Cavana, *Prime osservazioni sulla nuova legge fondamentale dello Stato della Città del Vaticano*, cit., 697.

¹⁵ Si ricorda, per opportuna chiarezza, che ai sensi del canone 361 del codice di diritto canonico, vale a dire dell'ordinamento giuridico della Chiesa cattolica, «[c]on il nome di Sede Apostolica o Santa Sede si intendono nel codice non solo il Romano Pontefice, ma anche, se non risulta diversamente dalla natura della questione o dal contesto, la Segreteria di Stato, il Consiglio per gli affari pubblici della Chiesa e gli altri Organismi della Curia Romana». Tale soggetto è anche soggetto di diritto internazionale e non deve essere confuso, quindi, con le istituzioni dello Stato della Città del Vaticano, che, invece, origina dal Trattato del Laterano del 1929 sottoscritto tra Regno d'Italia e Santa Sede e ha generato l'ordinamento vaticano che, appunto, esprime con le sue leggi fondamentali anche le proprie istituzioni, tra cui il Governatorato.

¹⁶ Le espressioni sono di F. Bonini, *Uno Stato nuovo*, in M. Carnì (a cura di), *Santa Sede e Stato della Città del Vaticano nel nuovo contesto internazionale (1929-2019)*, Roma, 2019, 21-22, al quale si rinvia per l'interessante ricostruzione dell'antefatto *lato sensu* costituzionale relativo ai colloqui parigini fra Vittorio Emanuele Orlando e il Segretario della Congregazione per gli Affari Ecclesiastici Straordinari mons. Bonaventura Cerretti, del 1° giugno 1919, «ai fini dell'istituzione di un *LilliputKirchenstaat*» (20-21), nonché per una compiuta ricostruzione della vicenda storica e del concetto di 'Stato nuovo' di cui non è possibile dar conto e a cui si rinvia.

¹⁷ F. Ruffini, *Lo Stato della Città del Vaticano. Considerazioni critiche*, in *Atti della Reale Accademia delle Scienze di Torino*, 1931, 66, ore in Id., *Scritti giuridici minori*, scelti e ordinati da M. Falco, A.C. Jemolo, E. Ruffini, vol. I, Milano, 1936, 326.

¹⁸ F. Bonini, *Uno Stato nuovo*, cit., 22.

normativo della legge fondamentale seguendo i Titoli della legge medesima. In generale, comunque, l'impianto resta immutato e le operazioni normative, rilevanti quanto circoscritte, lasciano buona parte del testo intonso.

2. Le disposizioni generali

I primi sei articoli formano le disposizioni generali che non sono modificate rispetto alla legge fondamentale del 2023. Si conferma quindi la «pienezza della potestà di governo» riferita al «Sommo Pontefice», al quale sono ricondotti i poteri legislativo, esecutivo e giudiziario quale «Sovrano dello Stato della Città del Vaticano» (art. 1), in coerenza anche con la tradizione costituzionale dell'ordinamento¹⁹. È esplicitamente ribadita anche la vocazione dello Stato di assicurare «l'assoluta e visibile indipendenza della Santa Sede per l'adempimento della Sua alta missione nel mondo (...) garant[endone] l'indiscutibile sovranità anche nel campo internazionale» (art. 2, co. 1). Si ripropone anche l'esplicita distinzione dello Stato «dalla Curia Romana e dalle altre Istituzioni della Santa Sede» (art. 2, co.2), introdotta nel 2023 come innovazione rispetto alle precedenti leggi fondamentali; così come l'esercizio delle «funzioni proprie dell'ordinamento statale» da parte del «Governatorato dello Stato della Città del Vaticano in conformità alle leggi e alle altre disposizioni normative» (art. 2, co. 3).

Come è stato notato nel 2023, gli ultimi due commi dell'articolo 2 rappresentano una novità, dal punto di vista formale, della legge fondamentale di Francesco. Il comma 2 precisa i confini tra realtà eterogenee, anche se «la Curia romana e le altre istituzioni della Santa Sede non costituiscono un ordinamento autonomo e indipendente come quello vaticano ma fanno parte dell'ordinamento canonico»²⁰. Il comma 3, d'altra parte, esplicita un principio che pervade la forma di governo dello Stato, vale a dire la primazia del Governatorato rispetto ad altre istituzioni o organi, il quale assume chiaramente la funzione di perno su cui il Sovrano scarica l'esercizio dei poteri di cui è titolare. Oltre alla conferma della funzione del Collegio dei Cardinali nell'ambito della sede vacante, con una disposizione classica (art. 3), è poi confermata la delimitazione della sovranità dello Stato che la «esercita insieme ad ogni potere conseguente» sul «territorio come stabilito dal Trattato lateranense dell'11 febbraio 1929» (art. 4, co. 1). Più problematico il comma 2 dell'art. 4, che precisa che gli organi dello Stato «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». La dottrina, già in riferimento all'eguale testo del 2023, rileva come il Trattato, in realtà, distingue il regime giuridico delle aree

¹⁹ Cfr. art. 1, primo periodo, legge fondamentale del 1929 di Pio XI.

²⁰ P. Cavana, *Prime osservazioni sulla nuova legge fondamentale dello Stato della Città del Vaticano*, cit., 689; G. Boni (intervista a), *Quali le vere novità della nuova Legge fondamentale dello Stato di Città del Vaticano?*, 26 maggio 2023, in <https://www.acistampa.com/>. Chiaramente, tenendo sempre a mente che «l'intreccio fra ordinamento canonico, cioè quello della Santa Sede, e l'ordinamento dello Stato della Città del Vaticano è fortissimo», cfr. F. Clementi, *op. cit.*, 5, basti pensare alla legge sulle fonti del 2008.

extraterritoriali, qualificate dell'art. 15 Trattato come «facenti parte del territorio dello Stato italiano»; inoltre si sarebbe potuta cogliere l'occasione di riforma per distinguere anche le diverse tipologie di garanzie stabilite dal Trattato, comunque riconosciute alla Santa Sede e non allo Stato vaticano, essendo la prima l'organo supremo di governo della Chiesa universale, mentre il secondo l'entità territoriale che confina con la Repubblica Italiana²¹.

Confermato è anche il concetto di «comunità dello Stato» espresso dall'art. 5, a cui sono iscritti «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». Dal punto di vista giuridico-costituzionale è utile soffermarsi sulla portata di questa disposizione. In particolare, rispetto alla natura giuridica di questo soggetto, probabilmente ispirato alla «comunità di lavoro» di cui all'art. 21 della Legge sul Governo dello Stato della Città del Vaticano emanata sempre da Francesco: «Quanti, a qualsiasi titolo e con diverse funzioni e responsabilità, svolgono le loro attività per il Governatorato formano una comunità di lavoro (...)»²². Si tratta di un elemento la cui portata deve ancora essere messa a fuoco, che potrebbe essere inquadrato nell'ambito dell'organizzazione dello Stato in riferimento al paradigma del 'popolo'²³ che, date le peculiarità costitutive dello Stato del Vaticano non può esprimersi in riferimento ai soli cittadini²⁴ e per la natura costituzionale dell'ordinamento vaticano non coincidere con un corpo elettorale popolare o un sovrano rappresentato²⁵ e pertanto ben può includere anche le strutture che

²¹ Cfr. G. Dalla Torre, *L'ordinamento costituzionale vaticano nel suo sviluppo storico*, in F. Cammeo, *Ordinamento giuridico dello Stato della Città del Vaticano*, Città del Vaticano, 2004, 513. P. Cavana, *Prime osservazioni sulla nuova legge fondamentale dello Stato della Città del Vaticano*, cit., 690, precisa: «Non a caso le due Leggi fondamentali precedenti nulla prevedevano al riguardo, con un rinvio implicito alle norme del Trattato, mentre l'ultima delle due, quella emanata da Giovanni Paolo II nel 2000, si limitava a prevedere, con formulazione quanto mai significativa, che «gli atti giurisdizionali debbono essere compiuti entro il territorio dello Stato» (art. 15, co. 3).

²² La disposizione prosegue: «(...) e sono tenuti a cooperare con dedizione, professionalità e spirito di servizio. Con il loro lavoro essi attuano una responsabilità ecclesiale in funzione delle esigenze della Chiesa universale, al cui servizio lo Stato della Città del Vaticano è costituito».

²³ Cfr. A. Barbera, voce *Popolo*, in S. Cassese, *Dizionario di diritto pubblico*, V, Milano, 2006, 4378.

²⁴ Cfr. R. Romboli, voce *Popolo*, in *Enc. giur.*, XXIII, 1990, 1 ss.; D. Nocilla, voce *Popolo (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, XXXIV, 1985, 341 ss.

²⁵ Come già nota la dottrina classica, cfr. D. Donati, *La Città del Vaticano nella teoria generale dello Stato*, Padova, 1930, 31: «il territorio assume posizione di oggetto primario, mentre oggetto secondario sono i cittadini, considerati soltanto individualmente e non come unità collettiva»; F. Rovelli, *L'ordinamento interno dello Stato della Città del Vaticano*, in AA.VV., *Chiesa e Stato. Studi storici e giuridici per il decennale della conciliazione tra la Santa Sede e l'Italia*, Milano, 1939, 47, 48, 51: «l'elemento sostanziale di uno Stato non è semplicemente un gruppo di persone, comunque formato, soggetto a un potere sovrano, ma il gruppo che si forma per esigenza naturale e per attuare, sotto il potere sovrano, le condizioni essenziali di esistenza e di sviluppo delle persone associate; è la forma fondamentale e originaria della vita associata: orbene, tale non è il gruppo dei cittadini vaticani», ciò perché «la cittadinanza vaticana è puramente un rapporto di soggezione della persona al potere

compongono la società civile²⁶. Certo, è anche rilevante il significato ecclesiale della disposizione, nel senso dell'esplicitazione del carattere condiviso della responsabilità ecclesiale nel servizio alla Chiesa, ancorché la medesima legge fondamentale precisi che il fine dello Stato vaticano e del suo ordinamento non si identifica con quello della Santa Sede. Potrebbe, dunque, essere letto come il tentativo di dare sostanza all'elemento collettivo tipicamente costituzionale che lo Stato vaticano non è in grado sostanzialmente e giuridicamente di esprimere, vale a dire una nozione ancorché in senso lato, comunque soggetto passivo (*subditus*), di popolo.

Infine, l'art. 6 dispone sulla rappresentanza dello Stato, confermando anche in questo ambito il testo del 2023 e l'impianto che ridimensiona la Segreteria di Stato a favore di un maggior coinvolgimento del Governatorato. Al comma 1, infatti, conferma la rappresentanza della Segreteria di Stato nelle relazioni internazionali e diplomatiche e per la conclusione dei trattati, potestà di cui comunque è titolare il Pontefice (co. 1). Tuttavia, la rappresentanza è sostanzialmente affidata al Governatorato in tutti gli altri casi (commi da 2 a 4) e in particolare si afferma il principio per cui «[n]egli altri casi la rappresentanza è esercitata dal Presidente del Governatorato» (co. 2) e che il «Governatorato partecipa alle Istituzioni internazionali delle quali la Santa Sede è membro in nome e per conto dello Stato» (co. 3). La legge fondamentale di Leone XIV non risolve la potenziale sovrapposizione tra Governatorato e Segreteria di Stato in riferimento alla rappresentanza negli organismi internazionali. In questo modo, il Governatorato assume un margine di manovra più ampio rispetto alla tradizionale rappresentanza in riferimento alle esigenze territoriali dello Stato vaticano, comunque ribadita dal comma 4²⁷ per quanto, anch'essa, potenziata a scapito della Segreteria di Stato, tradizionalmente coinvolta nelle relazioni con l'Italia e i suoi interlocutori politici ed economici.

3. La funzione legislativa

Il Titolo II (artt. 7-14) della legge fondamentale disciplina la funzione legislativa in sostanziale continuità con il precedente testo, con alcune piccole ma significative modifiche. Si ribadisce, quindi, la funzione principale della Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano quale titolare della funzione legislativa, in via originaria e di principio ricondotta, comunque, al Sovrano Pontefice, il quale può sempre esercitarla direttamente. Rispetto alla legge fondamentale del 2023, l'art. 7 del testo

sovranità della S. Sede e ha per base la residenza stabile nella città del Vaticano, cioè, un rapporto dell'individuo col territorio»; conclude quindi che «manca, dunque, nella Città del Vaticano l'elemento sostanziale dello Stato, una comunità statale; esiste, invece, l'elemento formale dello Stato, un potere sovrano su di un territorio e sulle persone che vi si trovano (...). Lo Stato della Città del Vaticano non è, dunque, uno Stato nel senso ordinario della parola, ma solo uno Stato in senso formale».

²⁶ In questo senso C. Mortati, *Art. 1*, in G. Barca, *Commentario della Costituzione*, Artt. 1-12. *Principi fondamentali*, Bologna-Roma, 1975, 22 ss.

²⁷ «Il Governatorato, attesa la condizione di enclave dello Stato, mantiene rapporti e sottoscrive, con organismi ed enti esteri, atti necessari per assicurare gli approvvigionamenti, i collegamenti, le dotazioni e i servizi pubblici, avendo a riferimento l'art. 6 del Trattato lateranense».

normativo di Leone XIV aggiunge anche la possibile delega, da parte del Pontefice stesso, ed «eccezionalmente», «ad altro organo». Si apre quindi una possibilità di delegazione eccezionale, che, in ipotesi, potrebbe ricoinvolgere la Segreteria di Stato nel procedimento legislativo o decisionale.

L'art. 8 replica il testo del 2023 nella forma già emendata da Leone XIV con la Lettera Apostolica in forma di *Motu Proprio* «sulla composizione e Presidenza della Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano» del 19 novembre 2025. Infatti, l'articolo disciplina, appunto, la presidenza della Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano, organo titolare dalla funzione legislativa ordinaria e della potestà regolamentare generale. Il comma 1, nel testo originario della legge fondamentale del 2023, disponeva: «La Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano è composta da Cardinali, tra cui il Presidente, e da altri membri nominati dal Sommo Pontefice per un quinquennio». Nel novembre 2025, interviene il *motu proprio* che emenda il testo nella forma riportata anche dalla legge fondamentale del 2026, che stabilisce: «La Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano è composta da Cardinali e da altri membri, tra cui il Presidente, nominati dal Sommo Pontefice per un quinquennio»²⁸. Una inversione dell'inciso relativo alla presidenza della Commissione²⁹ che legittima la nomina di non cardinali, non si specifica se comunque chierici, religiosi o anche laici³⁰. La modifica del novembre 2025, ad opera di Leone XVI è intervenuta dopo nove mesi dalla nomina alla Presidenza della Pontificia Commissione di suor Raffaella Petrini, una religiosa delle Suore Francescane dell'Eucarestia. Infatti, la nomina era stata disposta dal Francesco il 1° marzo 2025, vigente l'art. 8 originario della Legge fondamentale del 2023. Non è questa la sede per approfondire le peculiarità della vicenda in ordine alla portata di una deroga di fatto al disposto di una legge fondamentale e degli eventuali profili problematici in riferimento agli atti e ai rapporti giuridici sorti.

L'art. 9 disciplina i poteri della Pontificia Commissione e le modalità di convocazione e funzionamento. La legge fondamentale di Leone XIV innova il testo in due punti.

Al comma 2 la nomina del Vice Segretario Generale diventa facoltativa, in quanto, adesso partecipano con funzioni consultive ai lavori della Commissione il Segretario Generale e, «ove nominato,» il Vice

²⁸ Corsivo aggiunto.

²⁹ La Commissione è stata istituita, o almeno costituzionalizzata, dalla legge fondamentale del 2000, che, all'art. 3, co. 1, disponeva: «1. Il potere legislativo [...] è esercitato da una Commissione composta da un Cardinale Presidente e da altri Cardinali, tutti nominati dal Sommo Pontefice per un quinquennio».

³⁰ La possibilità che i laici possano partecipare, in ipotesi, ai processi decisionali rappresenterebbe una novità rispetto all'ordinamento vaticano del XXI secolo, ma non anche rispetto all'originario assetto costituzionale di questo Stato; infatti, il primo (e ultimo) Governatore dello Stato vaticano (carica poi abolita con la legge fondamentale di Giovanni Paolo II, ma entrata in desuetudine dopo la morte del primo Governatore mai rinnovata e di fatto sostituita da quel momento dalla Commissione cardinalizia, nel frattempo istituita da Pio XII nel 1939), nominato da Pio XI, il cui mandato si è svolto dal 1929 al 1952 fu un laico, appunto, il marchese Camillo Serafini. Cfr. G. Dalla Torre, *L'ordinamento costituzionale vaticano nel suo sviluppo storico*, cit., 496, nt. 29.

Segretario Generale del Governatorato. Ancora, il precedente testo disponeva che potessero essere «consultati componenti di organismi dello Stato, di Istituzioni della Curia Romana o altri esperti». A questa disposizione, il nuovo testo premette che «il Presidente della Pontificia Commissione può invitare a partecipare il Consigliere Generale, con funzioni consultive». Stando ad una interpretazione letterale della disposizione, la *ratio* sembra andare nel senso di una integrazione e razionalizzazione del procedimento legislativo, in modo da coinvolgere nella medesima procedura teleologicamente orientata tutti gli elementi soggettivi (istituzioni, enti, soggetti, nominati o genericamente indicati come «altri esperti» dal comma 2) e oggettivi (pareri e atti istruttori ritenuti necessari). Infine, il comma 3 è modificato nel senso che anche il regolamento della Pontificia Commissione diventa eventuale, in quanto questa «può» disciplinare attraverso quest'atto il proprio funzionamento.

Ulteriore e non trascurabile modifica riguarda l'art. 12. La legge fondamentale del 2023 disponeva, al comma 1, che il Consigliere Generale e i Consiglieri dello Stato, nominati dal Sommo Pontefice per cinque anni e costituendo un Collegio, svolgessero, anche individualmente, funzioni consultive, relative alla funzione normativa o esecutiva dello Stato. Con la legge fondamentale del 2026 tale funzione è così riscritta: «*Possono svolgere, anche individualmente, funzioni consultive nell'elaborazione delle leggi e degli altri atti normativi e funzioni esecutive*»³¹. Ai sensi del comma 2, il Consigliere Generale «organizza l'attività e presiede le riunioni del Collegio dei Consiglieri dello Stato»³². Inoltre, al comma 3, si dispone che al Collegio

³¹ Corsivo aggiunto.

³² Il Consigliere Generale e i Consiglieri dello Stato sono organi monocratici che di per sé non assumono le caratteristiche di un Consiglio di Stato, cioè non devono essere letti in una accezione moderna che riconosce in capo agli organi ausiliari del Governo una funzione anche di controllo dell'operato degli organi dello Stato. Al contrario, svolgono la prestigiosa e antica funzione, tipicamente coerente con la storia della forma monarchica, di un incarico fiduciario per consigliare gli organi decisionali dello Stato. Il Collegio, infatti, istituito nel 2023 e confermato con questa legge fondamentale, può essere considerata come una modalità di convocazione collettiva dei singoli soggetti, non diventando Consiglio e non replicando l'esperienza passata dalla Consulta. Questa prospettiva è avvalorata, infatti, proprio dalla desuetudine della Consulta, istituita con *Motu Proprio* del 28 marzo 1969 da Paolo VI, presieduta dal delegato speciale e composta da laici per l'adozione di pareri, nonostante il pontefice continuasse ad avvalersi del Consigliere generale dello Stato e dei Consiglieri, istituzioni confermate anche dalle leggi fondamentali del 2000 e del 2023. La Consulta è stata poi espunta con la legge fondamentale del 2000, tramontando anche l'ipotesi di un organo collegiale stabile. Per questi profili cfr. F. Clementi, *op. cit.*, 101-102.

Il Consigliere generale dello Stato nell'impianto della legge fondamentale del 1929 aveva attribuzioni maggiori: ai sensi dell'art. 4 era «riservata al Sommo Pontefice l'approvazione dei bilanci e conti consuntivi della Città del Vaticano, che sono presentati dal Governatore, previo parere del Consigliere generale dello Stato»; all'art. 5 si disponeva che «Nella emanazione delle leggi delegate e dei regolamenti ed ordinanze il Governatore, eccetto che sia diversamente disposto, deve udire il parere del Consigliere generale dello Stato»; l'art. 8 disponeva, infine: «Organo consultivo della Città del Vaticano è il Consigliere generale dello Stato. Egli è nominato e revocato dal Sommo Pontefice ed è responsabile direttamente ed esclusivamente verso di Lui. È tenuto a dar parere tutte le volte che sia stabilito per legge o quando ne sia richiesto dal Sommo Pontefice o dal Governatore». Una fisionomia istituzionale

dei Consiglieri dello Stato «può essere sottoposta, dal Presidente del Governatorato, la richiesta di parere per un dubbio di diritto che non richiede un'interpretazione autentica». Si espunge la disposizione che prevedeva la compulsione di questa richiesta «anche su istanza di un'istituzione della Santa Sede». In questo senso, è certamente ridotto l'ambito di soggetti che possono intervenire per tali fini con l'effetto, da un lato, di razionalizzazione del procedimento legislativo ed ermeneutico, eliminando il rischio di antinomie in ragione dell'interpretazione; dall'altro, rafforzando evidentemente la posizione istituzionale, oltretutto le funzioni costituzionali, del Presidente del Governatorato. Sono quindi esclusi i rischi di compulsione (malauguratamente anche strumentale) del procedimento da parte di soggetti diversi da quelli dello Stato.

4. La funzione esecutiva

Anche il Titolo III (artt. 15-20) è sostanzialmente invariato, salvo la previsione di una nuova disposizione, l'art. 16, per la disciplina del Presidente del Governatorato, nonché la più analitica disciplina del Segretario Generale (art. 17, che ricalca il precedente art. 16 legge fond. 2023) e la ripetizione della mera eventualità dell'esistenza del Vice Segretario Generale (art. 17, co. 3, che dispone che «[p]er l'esercizio delle sue funzioni, il Segretario Generale si avvale della Segreteria Generale e, ove nominato, del Vice Segretario Generale»).

Mentre l'art. 15 individua il Presidente del Governatorato nella persona del Presidente della Pontificia Commissione, l'art. 16 ha ad oggetto la disciplina delle funzioni proprie del Presidente in funzione di Presidente del Governatorato, dipanando ogni ambiguità tra le due funzioni. In questa veste, dunque, il Presidente è titolare di cinque funzioni, che esercita ai sensi dell'art. 16, comma 3, «coadiuvato dal Segretario Generale e, ove nominato, dal Vice Segretario Generale» e potendo sempre a loro «delegare alcune funzioni esecutive proprie». Innanzi tutto «assicura il governo dello Stato». Si tratta di una disposizione generica che, letta sistematicamente nell'ambito del titolo III, si può leggere come, appunto, la titolarità della funzione esecutiva generale, retando comunque il potere esecutivo formalmente, in capo al Pontefice Sovrano. Pertanto, il Presidente, «sovrintende alla funzione esecutiva e attuativa delle leggi e degli altri atti normativi». Si tratta, dunque, della titolarità delle funzioni normativa di secondo livello e amministrativa generale, i cui indirizzi saranno poi svolti dal Segretario Generale. Ancora, «impartisce le direttive necessarie per l'organizzazione dello Stato e «definisce gli indirizzi dell'amministrazione e per la gestione del personale e coordina gli organismi del Governatorato». Queste due funzioni, direttiva e di indirizzo, nel contesto istituzionale, amministrativo e lavoristico, completano la fisionomia del Presidente come titolare e responsabile del buon andamento della pubblica amministrazione vaticana.

Rispetto alla fisionomia del Segretario Generale, l'art. 17, co. 1 dispone che egli «è nominato dal Sommo Pontefice, su proposta del Presidente del Governatorato, per un quinquennio». Una puntualizzazione

maggior che entra in questo senso in crisi con l'emergere di un Governo più curiale nel corso del XX secolo, poi ridimensionata dalle successive leggi fondamentali.

che formalizza non solo la durata del mandato, ma soprattutto la sua duplice legittimazione *ab origine* dal sovrano e, per così dire, politico-istituzionale da parte del Presidente che lo individua. Il comma 2 anche è più preciso rispetto al precedente art. 16 legge fond. 2023, in quanto non solo conferma il testo precedente disponendo che il Segretario Generale «coadiuva il Presidente nell'esercizio delle sue funzioni», ma precisa anche che egli «attua le direttive e le disposizioni del Presidente e adotta i provvedimenti conseguenti». La disposizione precisa le funzioni implicitamente tipiche del Segretario Generale, in questo modo ribadendo la sua subalternità rispetto al Presidente e chiarendo la relazione tra i reciproci atti. Si conferma il poterdovere di supplenza in quanto egli «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». Tuttavia, in aggiunta, si dispone anche che egli «cura la custodia e appone il sigillo ufficiale dello Stato». Quest'ultima disposizione attribuisce formalmente al Segretario Generale la funzione di "Guardasigilli" ai fini della pubblicazione degli atti normativi. Tuttavia, essendo per la prima volta formalizzata nel testo della legge fondamentale, *de iure condendo*, potrebbe essere anche letta come l'emersione di un tipo di sanzione degli atti quale forma di assunzione di responsabilità di tipo 'politico' nei confronti del Sovrano e di tipo giuridico contabile-amministrativo.

I successivi articoli, modificati nel numero, riportano la medesima disciplina stabilita dalla legge fondamentale del 2023.

Il Presidente del Governatorato, quindi, esercita la funzione esecutiva «in conformità alle leggi e alle altre disposizioni normative» (art. 15, co. 1) avvalendosi «del Governatorato, i cui organi di governo e organismi concorrono all'esercizio della funzione esecutiva dello Stato» (art. 15, co. 2) e resta l'unico interlocutore del Pontefice in riferimento alla «questioni di maggiore importanza» che sottopone «a seconda del loro rilievo, al Sommo Pontefice o all'esame della Pontificia Commissione» (art. 15, co. 3).

Si tratta di un impianto della funzione esecutiva in cui la Segreteria di Stato non ha attribuzioni e quindi manca un coordinamento formale tra le determinazioni dello Stato e le valutazioni della Santa Sede (intesa in senso ampio, non solo come Pontefice, ma come Segreteria di Stato e Curia romana). Infatti, la legge fond. del 2000, disponeva all'art. 5, co. 3, che le «questioni di maggiore importanza sono sottoposte dal Presidente all'esame della Commissione», mentre, all'art. 6, che «[n]elle materie di maggiore importanza si procede di concerto con la Segreteria di Stato». Chiaramente, la disposizione appena ricordata comportava il coordinamento tra istituzioni di due ordinamenti diversi per la determinazione di «materie» comunque soggette alla potestà statale, senza ulteriori indizi testuali o sistematici (mancando peraltro nel testo normativo del 2000 la ripartizione delle disposizioni in Titoli) in riferimento alla collocazione di tale competenza nell'ambito delle attribuzioni amministrative o normative e, in questo secondo caso se di tipo legislativo o esecutivo. Non resta quindi traccia di alcuna funzione *lato sensu* costituzionale della Segreteria di Stato, che il nuovo testo conferma sempre più marginale, non modificando il regime introdotto dall'art. 19, legge fond. 2023 e confermato dall'attuale art. 20 legge fond. 2026.

In questo senso il Governatorato è titolare del "compito proprio ed

esclusivo” di provvedere «con la propria struttura amministrativa» ad alcune competenze elencate (art. 20, co. 2, lett. a-f) tra cui «ad ogni altra funzione prevista dalla legge o da altre disposizioni normative» (lett. f). Ciò comporta l'avocazione di tutte le funzioni che altri organi, tra cui soprattutto la Segreteria di Stato, ai sensi della stessa legislazione vaticana, svolgono in quanto titolari di «funzioni di coordinamento, vigilanza e controllo in molteplici ambiti dell'attività dello Stato»³³. Nell'ambito di questi sistemi normativi «concernenti il governo dello Stato vaticano il Segretario di Stato è quindi da intendersi sostituito *ex lege* dal Governatorato e dal suo Presidente»³⁴. La dottrina ha segnalato il potenziale conflitto rispetto ai rapporti tra lo Stato vaticano e la Santa Sede, e in particolare la Curia Romana, a partire dall'art. 19 (già art. 18 legge fond. 2023), che stabilisce come «competenza propria ed esclusiva dello Stato» quella di «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» (co. 1); pertanto il «Governatorato provvede alla loro acquisizione, distribuzione ed erogazione alle istituzioni dello Stato e della Santa Sede» (co. 2). Tale disposizione comporta la sostanziale concentrazione in capo al Governatorato di tutte le negoziazioni relative alla fornitura di dotazioni, servizi e infrastrutture non solo necessarie allo Stato, ma anche relative alla Santa Sede e ai dicasteri della Curia Romana, con l'ulteriore effetto che tale attività rientra nell'ambito di applicazione della normativa vaticana sui contratti pubblici e alla tutela giurisdizionale degli organi (che la legge fondamentale di Leone XIV, peraltro, 'costituzionalizza', come vedremo) giudiziali dello Stato³⁵.

Il tema è rilevante dal punto di vista giuridico-costituzionale anche perché la disposizione corrisponde sul piano giurisdizionale l'impostazione originaria della legge fondamentale del 2023 espressa nel preambolo che tuttavia è stata emendata nel testo di Leone XIV. Si prevedeva, infatti, una confusione tra ordinamento canonico e vaticano, che certamente trovano una intersecazione nella funzione del (sovrano) Pontefice e nel disposto della legge vaticana sulle fonti del diritto del 2008³⁶, pur tuttavia restando distinti. Ancora, la tendenza ad accentrare le funzioni in capo al Governatorato è certamente coerente con altri indirizzi normativi emanati da Francesco, tra cui il *motu proprio* del 1° gennaio 2020 «sulla trasparenza, controllo e concorrenza nelle procedure di aggiudicazione dei contratti pubblici della

³³ P. Cavana, *Prime osservazioni*, cit., 693, il quale evidenzia la legge sulla cittadinanza (Benedetto XVI, N. cxxxi – *Legge sulla cittadinanza, la residenza e l'accesso*, 22 febbraio 2011, art. 2, co. 1, lett. a) e quella sulle funzioni relative ai beni culturali (Giovanni Paolo II, N. ccclv – *Legge sulla tutela dei beni culturali*, 25 luglio 2001, artt. 7, co. 1 ; 14, co. 3-4 ; 21).

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ Cfr. P. Cavana, *Prime osservazioni*, cit., 694, il quale nota «che, in base a questa disposizione, il Governatorato dello Stato diviene l'unica stazione appaltante per la fornitura di queste dotazioni, servizi e infrastrutture necessarie non solo per lo Stato ma anche per la Santa Sede, ossia per la Curia Romana, andando ad incidere quindi anche sulle competenze dell'APSA, e non solo, come previste nella cost. ap. *Praedicate Evangelium* (artt. 220, 244)».

³⁶ Cfr. art. 1, co. 1, legge sulle fonti del diritto, di Benedetto XVI del 2008: «L'ordinamento giuridico vaticano riconosce nell'ordinamento canonico la prima fonte normativa e il primo criterio di riferimento interpretativo».

Santa Sede e dello Stato della Città del Vaticano»³⁷. Tuttavia, la legge fondamentale del 2026 di Leone XIV corregge l'incomprensibile cenno del preambolo del 2023 al “*munus* petrino” e quindi alla legittimità giuridica dell'ordinamento vaticano sulle consegne teologiche di Cristo a Pietro. Infatti, gli ordinamenti restano oggi slegati, trovando fonti diverse di legittimazione (quello canonico il *munus* petrino, quello vaticano il Trattato del Laterano). Pertanto, per quanto sia apprezzabile la razionalizzazione delle forze disponibili per la materiale attività di governo in capo al Governatorato e quindi allo Stato, i confini tra gli ordinamenti, le loro giurisdizioni e quelli tra le loro rispettive istituzioni potrebbero essere chiariti meglio con una migliore valorizzazione dell'autonomia delle istituzioni della Santa Sede rispetto a ciò che loro compete anche rispetto ai rapporti giuridici relativi ai servizi di loro spettanza.

Anche in questo senso è apprezzabile l'invariata disposizione (l'art. 21) che prevede la possibilità che il «Presidente del Governatorato, oltre ad avvalersi del Corpo della Gendarmeria, ai fini della sicurezza e della polizia, può richiedere l'assistenza della Guardia Svizzera Pontificia». Qui emerge più nitidamente la distanza tra i due ordinamenti e le reciproche istituzioni che restano distinti, ancorché coordinabili con le dovute cautele, evidenti nella scelta del condizionale («può richiedere») e nella sostanza della richiesta («l'assistenza»), che segnalano l'autonomia della Guardia Svizzera Pontificia.

5. La Funzione giudiziaria e le disposizioni finali

Il Titolo IV (artt. 22-23) anche riproduce lo stesso impianto della precedente legge fondamentale, con una sostanziale modifica al comma 1 dell'art. 22 (già 21). La legge fondamentale di Leone XIV formalizza a livello costituzionale gli organi giurisdizionali distinguendone opportunamente le funzioni: pertanto, dispone che la «funzione giudiziaria 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». La novella chiarisce che solo il regime giuridico di questi organi è stabilito dalla Legge sull'ordinamento giudiziario, mentre, nel testo precedente, si disponeva che tale funzione fosse esercitata «dagli organi costituiti secondo l'ordinamento giudiziario e dagli altri organi a cui la legge conferisce la competenza per specifiche materie» (art. 21, co. 1, legge fond. 2023).

L'art. 22, co. 2, riproduce una disposizione di principio relativa al potere di avocazione da parte del Pontefice dell'istruttoria e della decisione con esclusione di ogni altro gravame; così come l'art. 23 in riferimento al potere di amnistia, indulto, condono, grazia e commutazione delle pene.

I commi 3 e 4 dell'art. 22, invece, stabiliscono la cornice minima dei principi che ispirano l'attività del giudice: equità, «il ristabilimento della giustizia», favorire la riconciliazione tra le parti, riabilitazione del colpevole, ripristino dell'ordine giuridico violato (co. 3); nonché, l'imparzialità, il diritto di difesa, il contraddittorio tra le parti (co. 4).

³⁷ Come nota P. Cavana, *Prime osservazioni sulla nuova legge fondamentale dello Stato della Città del Vaticano*, cit., 694.

La legge fondamentale di Leone XIV conferma l'indirizzo segnato dalla precedente legge fondamentale³⁸ che, rispetto al precedente ordinamento, espungeva i ricorsi gerarchici e il loro carattere preclusivo dell'azione giudiziaria (art. 17, legge fond. 2000) e la competenza dell'Ufficio del Lavoro della Sede Apostolica (ULSA) rispetto alle controversie lavoristiche dei dipendenti dello Stato e dell'Amministrazione (art. 18, legge fond. 2000).

Le questioni possono essere affrontate alla luce del coordinamento tra questa legge fondamentale e l'ordinamento vigente e quindi alla luce delle disposizioni finali espresse nel Titolo V (artt. 24-25). L'ultimo articolo della legge fondamentale, l'art. 25, infatti, dispone l'abrogazione di «tutte le leggi, le disposizioni, i privilegi e le consuetudini, anche degni di speciale e singolare menzione, in contrasto con la presente Legge». Bisognerebbe chiarire, dunque, la sorte del ricorso gerarchico e in particolare quello ai fini del risarcimento del danno previsto dall'art. 32 della legge sul governo dello Stato della Città del Vaticano emanata il 25 novembre 2018 da Francesco in costanza della legge fondamentale del 2000, che, all'art. 17, disponeva: «1. (...) chiunque ritenga leso un proprio diritto o interesse legittimo da un atto amministrativo può proporre ricorso gerarchico ovvero adire l'autorità giudiziaria competente. 2. Il ricorso gerarchico preclude, nella stessa materia, l'azione giudiziaria, tranne che il Sommo Pontefice non l'autorizzi nel singolo caso». Una disposizione che costituiva la base giuridica per le disposizioni richiamate della legge sul governo del 2018 ma che nel nuovo impianto coerente con quello del 2023, comunque successivo nel tempo, dovrebbero intendersi abrogate. Così anche per le disposizioni in materia di controversie sul lavoro previste dallo statuto dell'ULSA, da ultimo modificato dal *Rescriptum "Ex Audientia SS.mi"* Prot. N. 24.973 del 25 novembre 2025, che trovavano la base giuridica nell'art. 18 della legge fondamentale del 2000: «1. Le controversie relative al rapporto di lavoro tra i dipendenti dello Stato e l'Amministrazione sono di competenza dell'Ufficio del Lavoro della Sede Apostolica, a norma del proprio Statuto. 2. I ricorsi avverso i provvedimenti disciplinari disposti nei confronti dei dipendenti dello Stato possono essere proposti dinanzi alla Corte di Appello, secondo le norme proprie».

Sarebbe opportuno sul tema l'intervento del legislatore, per chiarire tutte le ipotesi antinomiche che derivano dalle espunzioni degli istituti richiamati in riferimento al Titolo IV della legge fondamentale.

6. Osservazioni conclusive anche sul contesto costituzionale contemporaneo dello Stato della Città del Vaticano

La legge fondamentale di Leone XIV si può considerare la versione emendata della precedente legge fondamentale emanata da Francesco. Oltre alle divergenze segnalate nei paragrafi precedenti, è molto apprezzabile la modifica del preambolo³⁹ che sembra chiarire un equivoco di fondo generato

³⁸ Come nota ancora P. Cavana, *Prime osservazioni*, cit., 694; cfr. J.I. Arrieta, *Corso di diritto vaticano*, Roma, 2021, 305 ss.

³⁹ Cfr. L. Pegoraro, A. Rinella, *Sistemi costituzionali comparati*, Torino, 2017, 146-147-148: «Quale che sia la sua efficacia normativa (e cioè, sia che un Tribunale

dal precedente testo normativo. Come accennato, infatti, Francesco apriva la sua legge fondamentale con le seguenti parole: «Chiamato ad esercitare in forza del *munus* petrino poteri sovrani anche sullo Stato della Città del Vaticano, che il Trattato lateranense ha posto come strumento per assicurare alla Santa Sede l'assoluta e visibile indipendenza e per garantirle la sovranità anche nel campo internazionale, ho ritenuto necessario emanare una nuova Legge Fondamentale per rispondere alle necessità dei nostri giorni». Opportunamente, Leone XIV rettifica l'*incipit* del preambolo, eliminando ogni riferimento al *munus* petrino che risultava antinomico anche con il resto del preambolo del 2023 e principiando l'articolato come segue: «La necessità di tener conto di nuove esigenze di governo e di alcune importanti modifiche normative intervenute nel corso degli ultimi anni sollecita l'emanazione di una nuova Legge fondamentale». Del resto, lo stesso Stato della Chiesa non si fondava sul *munus* petrino, ma sulla 'mitica' donazione di Costantino⁴⁰.

Al di là del preambolo, si sono segnalati i nodi principali che Leone XIV non ha affrontato rispetto all'ordinamento precedente, in particolare il coordinamento con l'ordinamento canonico nelle attribuzioni del Governatorato, nella rappresentanza internazionale e in riferimento alla funzione giurisdizionale.

Dalla lettura del testo e del contesto emerge un rafforzamento dello Stato anche in riferimento alla sua postura internazionale, a scapito, almeno così pare, della Sede Apostolica. Ciò può assumere il significato di corrispondere alle esigenze di accentramento e razionalizzazione del Governo materiale in capo al pontefice in funzione di Capo di Stato e contemporaneamente vertice della Santa Sede. Tuttavia, il rischio di questa tendenza potrebbe annidarsi nella difficoltà di implementare azioni o elementi di indirizzo e controllo dell'operato dei suoi propri rappresentanti statali, con un effetto paradossale di eterogenesi dei fini, per cui il Sovrano resta poi vincolato dall'azione – anche internazionale e con gli interlocutori internazionali – degli apparati statali. Dall'altra, la possibilità che la Santa Sede – intesa in senso ampio – possa restare soggetta alle dinamiche e alle decisioni determinate dallo Stato che, come ampiamente ribadito, è suo apparato servente. In altri termini, un processo di 'laicizzazione' dello Stato rispetto alla Segreteria di Stato e contemporaneamente sua valorizzazione negoziale e internazionale, potrebbero in astratto comportare una inversione della natura giuridica (e del rapporto giuridico) strumentale tra Stato

costituzionale lo incorpori nel "blocco di costituzionalità", sia nel caso opposto), il preambolo costituzionale può essere utilizzato a fini interpretativi, anche se con diverse graduazioni. (...) Quanto al loro contenuto, la dottrina distingue dunque varie categorie di preamboli, a seconda dell'oggetto che rappresenta il loro nucleo: a) il primo è il sovrano (...); b) il secondo è il racconto storico (...); c) il terzo è rappresentato dagli obiettivi supremi (...); d) il quarto tema è l'identità nazionale (...); e) l'ultimo è il riferimento a Dio e alla religione». Il preambolo della legge fondamentale del 2026 è sicuramente ascrivibile ai primi due tipi dogmatici, quello del 2023 anche al quinto.

Sul tema, classicamente, cfr. P. Haberle, *Praambeln im Text und Kontext von Verfassungen*, in J. Listl, H. Schambeck (a cura di), *Demokratie in Anfechtung und Bewahrung. Festschrift für J. Broermann*, Berlin, 1982, 211 ss.

⁴⁰ Cfr. G.M. Vian, *La donazione di Costantino*, Bologna, 2004, 53 ss; G. Dalla Torre, *Stato della Città del Vaticano e munus petrinum*, in G. Dalla Torre, P.A. Bonnet (a cura di), *Annali di diritto vaticano 2016*, Roma, 2016, 56-80.

vaticano e Santa Sede, così come prevista e stabilita nel Trattato.

In fondo, questa dinamica rappresenta elementi strutturali di contesto che legano l'esperienza normativa alle direttrici di fondo dello sviluppo dell'ordinamento vaticano. Accredito come diplomatico presso la Santa Sede nel gennaio 1945, Jacques Maritain consegnava al suo ministro degli Esteri, Georges Bidault, l'istanza di una «disitalianizzazione» della questione della libertà e dell'indipendenza della Santa Sede, tra l'altro con la sostituzione del Trattato lateranense con uno «*Statut vraiment international*»⁴¹. Una visione senz'altro inadeguata per il dopoguerra, contesto in cui l'italianità della questione vaticana ha garantito e consentito il raggiungimento dell'obiettivo del Trattato, cioè di svolgere in piena libertà la sua alta missione nel mondo, anche grazie alla saggezza dell'Assemblea Costituente italiana, che ha promosso con l'approvazione dell'art. 7 Cost.⁴², «una sana laicità, o meglio una laicità positiva, non conflittuale ma collaborativa nella distinzione di compiti e responsabilità»⁴³. Tuttavia, una prospettiva senz'altro profetica osservando proprio il contesto attuale e gli interventi normativi promossi nel XIX secolo che esprimono proprio questa tendenza all'internazionalizzazione.

Vale la pena richiamare i vincoli internazionali assunti dallo Stato vaticano con effetti peraltro limitativi della funzione del Sovrano stesso, e che consentono di ipotizzare una direttrice dell'azione dello Stato nei rapporti con la Santa Sede anche alla luce delle conferme della legge fondamentale di Leone XIV. La dottrina sottolinea⁴⁴ tra questi la Convenzione monetaria del 2009, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, la Convenzione ONU contro il crimine transnazionale organizzato del 2012. Si tratta di un complesso normativo che, certamente, vincola l'azione di governo degli organi costituzionali dello Stato della Città del Vaticano, illuminando anche la fisionomia della sua forma di Stato, quale «Stato di diritto informato al rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali» sempre alla luce del concetto di persona umana e dei suoi

⁴¹ G. Dalla Torre, *Introduzione*, in M. Carnì (a cura di), *Santa Sede e Stato della Città del Vaticano nel nuovo contesto internazionale (1929-2019)*, Roma, 2019, 9, il quale riprende F. Margiotto Broglio, *Ancora sulle origini dell'art. 7 della Costituzione: un progetto di Jacques Maritain per l'internazionalizzazione dei Patti Lateranensi e proposti della Santa Sede per l'ampliamento della Città del Vaticano (1944-1948)*, in *Studi in onore di Lorenzo Spinelli*, vol. III, Modena, 1989, 851 ss.

⁴² Con la precisazione che l'art. 7 Cost. costituzionalizza il metodo pattizio e non il Trattato, con effetti stabilizzanti per entrambi gli ordinamenti, repubblicano e vaticano. Cfr. A. Pin, *Articolo 7*, in F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G.E. Vigevari, *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo, Vol. I - Artt. 1-54*, Bologna, 2018 (II), 58 ss.; P. Lillo, *Art. 7*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, *Commentario alla Costituzione. Vol. I - Artt. 1-54*, Torino.

⁴³ G. Dalla Torre, *Introduzione*, cit., 11; Id., *Sana laicità o laicità positiva?*, in *La Chiesa e gli Stati. Percorsi giuridici del Novecento*, Roma, 2017, 87 ss.

⁴⁴ Cfr. P. Cavana, *Prime osservazioni sulla nuova legge fondamentale dello Stato della Città del Vaticano*, in *Ius Ecclesiae*, 2023, 2, 698-701, il quale analizza criticamente l'intreccio tra questi anni e l'ordinamento vaticano e l'impatto di questo sull'ordinamento medesimo, al quale si rinvia non essendo questa la sede per riprendere sistematicamente tutti i profili emersi.

diritti per come messi a fuoco dalla dottrina sociale della Chiesa⁴⁵. Il concetto di Stato di diritto⁴⁶ deve essere letto, chiaramente, non come esclusiva limitazione dell'apparato esecutivo (Stato di diritto amministrativo⁴⁷) ma, insieme al rispetto dei diritti umani⁴⁸, come anche dell'apparato legislativo (Stato di diritto 'costituzionale'⁴⁹), laddove i diritti umani possono essere

⁴⁵ Cfr. G. Dalla Torre, *Lezioni di diritto vaticano*, cit., 55-56, il quale spiega come la peculiarità dello 'Stato nuovo' di cui si è detto nel primo paragrafo sta anche nel fatto che la sua forma di Stato può essere qualificata come «uno Stato il quale, nel suo agire politico e nel suo diritto, tende ad uniformarsi agli insegnamenti della Chiesa sulle realtà temporali e sul loro reggimento».

⁴⁶ Per un inquadramento autorevole e sistematico, v. F. Lanchester, *Il profumo del costituzionalismo*, in *Nomos*, 2018, 2, 3 ss. Più in generale sul principio dello stato di diritto, cfr. R. Bin, *Stato di diritto*, in *Enc. dir.*, Annali, IV, 2011, 1149 ss.; Id., *Lo stato di diritto*, Bologna, 2006; O. De Bertolis, *Lo Stato di diritto*, in *Civ. catt.*, 2004, IV, 133-144. Cfr. C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, 1975, 141, secondo il quale, l'espressione indica una evoluzione dello «Stato legale», valorizzando l'elemento della tutela giurisdizionale, ampliata nell'ordinamento costituzionale, dei diritti, rispetto alla mera previsione della legalità dei provvedimenti autoritativi; C. Lavagna, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1976, 522, il quale, invece, sostiene che lo Stato di diritto si possa realizzare in modo più integrale e ampio nella democrazia; M.S. Giannini, *Stato sociale: una nozione inutile*, in Aa. Vv., *Scritti in onore di Costantino Mortati*, I, Milano, 1977, 151, il quale lo reputa «un enunciato descrittivo, o morfologico».

⁴⁷ Cfr. J. Chevallier, *L'État de droit*, Parigi, 1999, 150, e anche ivi 8, dove considera come la perdita del significato tecnico del termine, e la sua onnipresenza nel dibattito pubblico, l'hanno reso «uno di quei termini *passe-partout, omnibus*, cui si attribuiscono significati disparati»; cfr. anche P. Alvazzi del Frate, *Il costituzionalismo moderno*, Torino, 2007, 9, il quale ricorda Ci si riferisce qui a Stato di diritto nel senso utilizzato a partire dalla dottrina tedesca del XIX secolo, per distinguere appunto il *Rechtsstaat*, lo Stato basato sul diritto, dal *Machtsstaat*, lo Stato assolutistico monarchico fondato sulla forza tipico del XVII secolo, e dal *Polizeistaat*, stato assolutistico illuminato del XVIII secolo. Come ricorda P. Alvazzi del Frate, *Il costituzionalismo moderno*, Torino, 2007, 7, dopo i teorici dello Stato di diritto, la principale dottrina è caratterizzata da Carl Friedrich von Gerber (1823-1891), Rudolf von Ihering (1818-1892), Paul Laband (1838-1918) e in particolare Gerg Jellinek (1851-1911). Chiaramente, la locuzione rimanda a sua volta a quella inglese *Rule of Law*, con varianti interpretative tendenzialmente infinite, come si avrà modo di precisare. L'unico punto fermo che accomuna le varie interpretazioni è il concetto di messa al bando dell'arbitrio nell'attività dei poteri pubblici, incentrando l'ordinamento sulla supremazia della legge.

⁴⁸ Sul grande tema dei diritti, di recente, si rinvia a A. Celotto, *Lezioni su Costituzione e diritti*, Bologna, 2026.

⁴⁹ Cfr. R. Bin, *Lo Stato di diritto*, Bologna, 2017. Ciò con la consapevolezza della ambiguità del termine e dell'inquadramento delle sue evoluzioni, per cui si rinvia a E. Cheli, *I fondamenti dello Stato costituzionale*, in L. Lanfranchi (a cura di), *Lo Stato costituzionale. I fondamenti e la tutela*, Roma, 2006, 44-45. L'Autore, dopo aver messo a fuoco il ruolo del pluralismo nell'evoluzione del concetto di Stato costituzionale come risultato della successione dei concetti di "stato di diritto" e "stato sociale", mette a fuoco le ragioni dell'originalità del modello dello "Stato costituzionale", «dove elementi propri della tradizione di *civil law* si vengono a ibridare con elementi propri della tradizione di *common law*, aprendo la strada alla definizione di nuovi confini nel sistema dei rapporti tra legge, diritti e giustizia; tra potere costituente e potere legislativo; tra sfera pubblica e sfera privata. Rispetto ai modelli di Stato nati dal tronco comune dell'esperienza liberale la novità del modello di "Stato costituzionale" investe quattro aspetti fondamentali che attengono in particolare: a) alla natura e alla

enunciati e tutelati dal testo costituzionale proprio dello Stato ovvero, come accade per le esperienze peculiari o più recenti, per adesione dello Stato alle Convenzioni internazionali sui diritti umani⁵⁰, seguendo un processo di avvicinamento dell'ordinamento vaticano al quadro normativo ed istituzionale dell'Unione europea⁵¹.

Le evoluzioni della legge fondamentale del 2026 di Leone XIV segnano forse un punto di partenza dell'esperienza di governo dell'attuale Pontefice, il quale, come osservato nel primo paragrafo, è l'unico ad essere intervenuto su tale piano all'inizio del pontificato. Certamente, non bisogna trascurare l'impatto dell'ordinamento costituzionale italiano sulle evoluzioni normative e *lato sensu* costituzionali dello Stato della Città del Vaticano: una realtà che può condizionarne positivamente gli sviluppi dell'ordinamento vaticano richiamandolo alle premesse della sua sovranità, vale a dire la preminenza della Santa Sede sullo Stato stesso e della compatibilità con i suoi stessi indirizzi e principi di tutto il plesso normativo che lo Stato intende determinare, ivi compresi gli impegni internazionali che, come osservato, sembrano proiettare questo 'Stato nuovo' in uno scenario più globale anche a livello normativo.

Paolo Bonini
Dipartimento di Giurisprudenza
Università digitale Pegaso
paolo.bonini@unipegaso.it

funzione delle costituzioni; b) al modo di operare del principio di legalità; c) alla configurazione della nozione di sovranità; d) alla tutela dei diritti fondamentali».

⁵⁰ A. Cassese, *I diritti umani oggi*, Roma-Bari, 2015.

⁵¹ Cfr. G. Pitruzzella, *L'Unione europea come "comunità di valori" e la forza costituzionale del valore dello "stato di diritto"*, in *federalismi.it*, 2021, 28, iv ss.; Id. *L'integrazione tramite il valore dello "Stato di diritto"*, in *federalismi.it*, 2022, 27, iv ss; L.S. Rossi, *La valeur juridique des valeurs. L'art. 2 TUE: relations avec d'autres dispositions de droit primaire de l'UE et remèdes juridictionnels*, in *Rev. trim. dr. eur.*, 2020, 639.

