



Geraldina Boni*, **Manuel Ganarin****, **Alberto Tomer*****

(*professoressa ordinaria di Diritto ecclesiastico e canonico, **professore associato di Diritto ecclesiastico e canonico, e ***ricercatore in *tenure track* di Diritto ecclesiastico e canonico nell'Università di Bologna *Alma Mater Studiorum*, Dipartimento di Scienze giuridiche)

Qualche 'aggiustamento' alla disciplina dei magistrati vaticani. Criticità della Lettera Apostolica in forma di «Motu Proprio» del Sommo Pontefice Francesco recante modifiche alla Legge sull'ordinamento giudiziario, alla Legge recante disposizioni per la dignità professionale e il trattamento economico dei magistrati ordinari del Tribunale e dell'Ufficio del Promotore di giustizia e al Regolamento Generale del Fondo Pensioni del 27 marzo 2024 *

Some 'adjustments' to the regulations on Vatican magistrates.

*Criticalities of the Apostolic Letter in the form of a «Motu Proprio» by the Supreme Pontiff Francis amending the Law on the Judicial Order, the Law on Provisions for the Professional Dignity and Economic Treatment of Ordinary Magistrates of the Court and the Office of the Promoter of Justice and the General Regulations of the Pension Fund dated March 27, 2024 **

ABSTRACT: Il contributo prende in esame i contenuti della recente Lettera Apostolica in forma di "Motu Proprio" tramite cui sono state introdotte significative modifiche all'ufficio e allo *status* dei magistrati vaticani, sotto più profili (da quelli riguardanti la disciplina della responsabilità civile a quelli in materia economica e previdenziale) dai quali traspare, trasversalmente, un indirizzo di tendenziale agevolazione. Esse appaiono tanto più degne di nota in considerazione del particolare momento in cui sono state adottate, ponendosi a margine di una vicenda processuale che a suo modo può offrire perlomeno delle suggestioni al loro riguardo. In modo specifico, però, i cambiamenti apportati incontrano un termine di paragone di notevole utilità non solo nel raffronto con la situazione precedente alla riforma, ma soprattutto nelle innovazioni che hanno riguardato negli ultimi anni il diritto canonico (da cui emerge il ricorrere di errori di stesura normativa di stampo analogo) e nella disciplina italiana che regola la stessa materia (dal confronto con la quale si rendono manifeste analogie e divergenze potenzialmente rivelatrici).

ABSTRACT: The essay examines the content of the recent Apostolic Letter in the form of a "Motu Proprio" through which significant changes were introduced in relation to the office and *status* of Vatican magistrates, about multiple profiles (from those concerning the discipline of civil liability to those in economic and social security matters) from which a general trend in their favor emerges. They appear all the more noteworthy in consideration of the peculiar moment in which they were adopted, placing themselves on the sidelines of a court case which, in its own way, can offer at least some suggestions in their regard. In particular, however, the changes that were made find a considerably useful term of comparison not only in the situation prior to the reform, but above all in the innovations that have affected canon law in recent years (from which one can notice the recurrence of errors of legislative

* Contributo sottoposto a valutazione - Peer reviewed paper.



drafting of a similar nature) and in the Italian discipline regulating the same matter (from the observation of which potentially revealing analogies and divergences become evident).

SOMMARIO: 1. Un'analisi su più fronti - 2. Tre nuclei tematici differenti ma correlati. La cessazione dell'ufficio di magistrato - 3. La responsabilità civile dei magistrati: una comparazione tra normativa vaticana e normativa italiana - 4. Segue: divergenze significative e lacune problematiche - 5. Il trattamento economico dei magistrati.

1 - Un'analisi su più fronti

È incontrovertibile come gli ultimi anni abbiano rappresentato un periodo in cui l'attenzione nei riguardi della giustizia vaticana ha raggiunto vertici mai attinti in precedenza, tanto presso la letteratura specializzata quanto presso l'opinione pubblica di tutto il mondo, in conseguenza delle note vicende processuali che hanno catalizzato gli sguardi dell'una e dell'altra¹. Se paragonati a queste ultime, i contenuti del recente intervento normativo

“recante modifiche alla Legge sull'ordinamento giudiziario, alla Legge recante disposizioni per la dignità professionale e il trattamento economico dei magistrati ordinari del Tribunale e dell'Ufficio del Promotore di giustizia e al Regolamento Generale del Fondo Pensioni”²

sono perciò inevitabilmente destinati ad apparire, agli occhi dei più, alla stregua di tecnicismi non certo capaci di suscitare un clamore di pari entità. Eppure, a ben guardare, dal focalizzarsi dei riflettori sul primo ambito richiamato non deriva affatto la conseguenza di una totale eclissi del secondo: producendosi bensì l'effetto per cui, brillando anch'esso 'di luce riflessa', si rendono ancora più percepibili alcune sue indubbe zone d'ombra.

Difatti, nel *Motu Proprio* emanato da papa Francesco e divulgato il 19 aprile 2024 sono numerose e pregnanti le innovazioni apportate al quadro legislativo vigente, il cui esame, per apprezzarne appieno la portata in particolare per quanto afferisce alla responsabilità civile dei magistrati, non può peraltro che essere condotto in parallelo e comparazione con le corrispettive norme presenti nell'ordinamento

¹ Ce ne siamo occupati in **G. BONI, M. GANARIN, A. TOMER**, *Il 'processo del secolo' in Vaticano e le violazioni del diritto*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 5 del 2024, pp. 1-135.

² Cfr. **FRANCESCO**, *Lettera Apostolica in forma di «Motu Proprio» del Sommo Pontefice Francesco recante modifiche alla Legge sull'ordinamento giudiziario, alla Legge recante disposizioni per la dignità professionale e il trattamento economico dei magistrati ordinari del Tribunale e dell'Ufficio del Promotore di giustizia e al Regolamento Generale del Fondo Pensioni*, 27 marzo 2024, in *L'Osservatore Romano*, 19 aprile 2024, p. 7.



giuridico italiano: le quali patentemente hanno costituito il paradigma cui si è ispirato il legislatore dello Stato della Città del Vaticano.

L'esame non può prescindere, poi, dall'analisi di quanto penetrantemente si sia inciso sulla regolazione preesistente, cogliendo le discontinuità e interrogandosi sulle *rationes* che possono avere spronato la novella. Per concentrarsi, infine, sull'innesto della medesima nella specifica e del tutto eccezionale realtà fattuale e giuridica dello Stato eretto nel 1929 dal Trattato lateranense: un elemento la cui ponderazione spesso si trascura - insieme alla centralità dello *ius Ecclesiae* - e che è, invece, essenziale per la compattezza e coerenza ordinamentale.

2 - Tre nuclei tematici differenti ma correlati. La cessazione dell'ufficio di magistrato

In una breve rassegna, quale quella che qui ci ripromettiamo, le novità investono principalmente tre nuclei tematici differenti ma correlati.

In primis si sono apportate modifiche alla disciplina, di cui alla Legge 16 marzo 2020, n. CCCLI sull'ordinamento giudiziario dello Stato della Città del Vaticano³ - peraltro già emendata ben tre volte da papa Francesco con *Motu Proprio* nel 2021⁴ e nel 2023⁵ -, sulla cessazione dell'ufficio di magistrato. Secondo il *Motu Proprio* appena pubblicato, per i magistrati ordinari di Tribunale e Corte d'Appello vaticana la cessazione dell'ufficio avviene non più per rinuncia accettata al compimento dei 75 anni⁶, ma per raggiunti limiti di età⁷ e, allo scopo di razionalizzare il carico di lavoro e l'avvicendamento dei giudici all'interno dei rispettivi organi nei quali prestano la loro attività, a

³ Cfr. FRANCESCO, Legge 16 marzo 2020, n. CCCLI sull'ordinamento giudiziario dello Stato della Città del Vaticano, in *Acta Apostolicae Sedis Suppl.*, XCI (2020), pp. 57-68.

⁴ Cfr. FRANCESCO, Lettera Apostolica in forma di «*Motu Proprio*» recante modifiche in materia di giustizia, 8 febbraio 2021, in *L'Osservatore Romano*, 8 febbraio 2021, p. 8 (e in *Acta Apostolicae Sedis*, CXIII [2021], pp. 265-268); ID., Lettera Apostolica in forma di «*Motu Proprio*» recante modifiche in tema di competenza degli organi giudiziari dello Stato della Città del Vaticano, 30 aprile 2021, in *L'Osservatore Romano*, 30 aprile 2021, p. 6 (e in *Acta Apostolicae Sedis*, CXIII [2021], pp. 445-446).

⁵ Cfr. FRANCESCO, Lettera Apostolica in forma di «*Motu Proprio*» recante modifiche alla normativa penale e all'ordinamento giudiziario dello Stato della Città del Vaticano, 12 aprile 2023, in *L'Osservatore Romano*, 12 aprile 2023, p. 8.

⁶ Sulla rinuncia da presentare al raggiungimento di una soglia anagrafica prestabilita dal diritto cfr. J. GARCÍA MARTÍN, *La pérdida del oficio eclesiástico por renuncia al cumplir la edad prefijada*, in *Revista española de derecho canónico*, LXXVI (2019), pp. 119-147.

⁷ Considerato che l'ordinamento canonico è la prima fonte normativa e il primo criterio di riferimento interpretativo dell'ordinamento giuridico vaticano, come prevede l'art. 1, primo comma, della Legge 1° ottobre 2008, n. LXXI sulle fonti del diritto vaticano - in *Acta Apostolicae Sedis Suppl.*, LXXIX (2008), pp. 65-70 -, si ricordi che il can. 184, § 1 del *Codex Iuris Canonici* per la Chiesa latina enumera, tra le varie ipotesi di perdita dell'ufficio ecclesiastico, la rinuncia e il raggiungimento del limite di età definito dal diritto.



conclusione del rispettivo anno giudiziario⁸; mentre per i cardinali giudici della Corte di Cassazione ciò avviene al compimento dell'ottantesimo anno di età⁹. Si prevede poi che il magistrato possa rassegnare le proprie dimissioni prima di tale termine e si sancisce che, in tal caso, le dimissioni "producono la cessazione dall'ufficio solo con la previa accettazione da parte del Sommo Pontefice ed a far data dalla stessa"¹⁰.

Al riguardo va notato come sarebbe stato opportuno puntualizzare, sulla falsariga del Codice di Diritto Canonico del 1983, che, raggiunta l'età prestabilita dalla legge, la cessazione dell'ufficio ha effetto non *'ex se'*, bensì solo dal momento in cui essa è intimata - *rectius* notificata - per iscritto dalla competente autorità¹¹. D'altronde, il *Motu Proprio* conferma che l'incarico può essere prorogato¹² e perciò pare opportuno, se non necessario, che essa comunichi tempestivamente al magistrato se questi continuerà oppure no ad assolvere alle proprie funzioni: circostanza che verosimilmente si verificherà nella prassi applicativa, ma avrebbe potuto essere prevista nel testo legale per definire chiaramente la condizione giuridica attuale del singolo ufficio oggetto di cessazione immediata *ratione aetatis* ovvero differita nel tempo¹³.

⁸ Gli artt. 1 e 3 del *Motu Proprio* del 27 marzo 2024 hanno sostituito il testo del primo comma degli artt. 10 e 17 della Legge 16 marzo 2020, n. CCCLI, che ora recita: "I magistrati ordinari cessano dall'ufficio, e conseguentemente dalla carica e dalle funzioni, a conclusione dell'anno giudiziario in cui compiono il settantacinquesimo anno di età".

⁹ Secondo il nuovo comma primo dell'art. 22 della Legge 16 marzo 2020, n. CCCLI, introdotto dall'art. 4 del *Motu Proprio* del 27 marzo 2024, "I Cardinali giudici a conclusione dell'anno giudiziario in cui compiono l'ottantesimo anno di età cessano dall'ufficio e, conseguentemente, dalla carica e dal servizio".

¹⁰ Così stabiliscono i nuovi artt. 10, quarto comma, 17, quarto comma, e 22, quarto comma, della Legge 16 marzo 2020, n. CCCLI.

¹¹ Cfr. can. 186: "Lapsu temporis praefiniti vel adimpleta aetate, amissio officii effectum habet tantum a momento, quo a competenti auctoritate scripto intimatur". Sulla disciplina del *Codex Iuris Canonici* circa la perdita dell'ufficio ecclesiastico si vedano, per tutti, V. DE PAOLIS, A. D'AURIA, *Le norme generali. Commento al Codice di Diritto Canonico. Libro primo*, 2^a ed., Urbaniana University Press, Città del Vaticano, 2014, p. 509 ss.; J. GARCÍA MARTÍN, *Le norme generali del Codex Iuris Canonici*, 6^a ed., Marcianum Press, Venezia, 2015, p. 800 ss.; e, più di recente, l'accurata trattazione di A. VIANA, "Officium" según el derecho canónico, 3^a ed., Eunsa, Pamplona, 2023, p. 315 ss., nonché ID., *Tempo ed età nell'ufficio ecclesiastico. Il Decreto del Dicastero per i Laici, la Famiglia e la Vita (3 giugno 2021)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 8 del 2022, in particolare pp. 50-59.

¹² Il secondo comma degli artt. 10, 17 e 22 della Legge 16 marzo 2020, n. CCCLI, stabilisce che "Il Sommo Pontefice può disporre la permanenza nell'ufficio oltre il limite di cui al comma precedente" (invero, nel secondo comma dell'art. 22 ci si riferisce specificatamente ai "Cardinali giudici").

¹³ A questo proposito, il Direttorio per il ministero pastorale dei vescovi *Apostolorum successores* della Congregazione (ora Dicastero) per i vescovi del 22 febbraio 2004, consultabile all'indirizzo internet www.vatican.va, rammenta che "Nei casi delle nomine *ad tempus*, scaduto il termine stabilito, sia per la certezza delle persone che per quella giuridica, il Vescovo deve provvedere con la massima sollecitudine o rinnovando formalmente la nomina del titolare allo stesso ufficio, o prorogandola per un periodo



Stupisce, per converso, e non poco, la prescrizione che le dimissioni siano efficaci al momento dell'accettazione del papa: cioè, in pratica, quando questa non è stata ancora comunicata e dunque resta ignota al diretto interessato. Sembra che il legislatore sia inopinatamente immemore dell'analogo errore in cui è incorso alcuni anni or sono, allorché ha confermato, apportando a esse qualche ritocco, le norme canoniche sulla rinuncia dei vescovi diocesani, eparchiali, coadiutori e ausiliari: uno sbaglio, quello commesso allora, non irrisorio, tanto che in seguito è stato necessario un repentino intervento rettificatorio. Ci riferiamo, in particolare, al *Rescriptum ex audientia Sanctissimi* sulla rinuncia dei vescovi diocesani e dei titolari degli uffici di nomina pontificia del 3 novembre 2014¹⁴, ove si prescriveva che "La rinuncia ai predetti uffici pastorali produce effetti soltanto dal momento in cui sia accettata da parte della legittima Autorità" (art. 2)¹⁵, introducendo una disposizione contrastante con la disciplina in vigore¹⁶. Successivamente il *Motu Proprio Imparare a congedarsi* del 12 febbraio 2018¹⁷ ha esattamente disposto, al fine di "stabilire qualche chiarificazione dell'art. 2 del citato *Rescriptum*"¹⁸, che la rinuncia divenga efficace non con la sola

più breve di quello previsto, o comunicando la cessazione dall'ufficio e nominando il titolare ad un nuovo incarico" (n. 69, lett. h]). Il documento fa esplicito riferimento al caso di cessazione dell'ufficio ecclesiastico per scadenza del tempo prestabilito, ma fornisce indicazioni applicabili per analogia - cfr. cann. 184, § 1, e 186 - anche all'ipotesi di *vacatio officii* per raggiunti limiti di età.

¹⁴ Cfr. *Rescriptum ex audientia Sanctissimi sulla rinuncia dei vescovi diocesani e dei titolari di uffici di nomina pontificia*, 3 novembre 2014, in *L'Osservatore Romano*, 6 novembre 2014, p. 6 (e in *Acta Apostolicae Sedis*, CVI [2014], pp. 882-884). Per un commento puntuale si rinvia a F. PUIG, *Annotazioni sulla rinuncia all'ufficio di nomina pontificia*, in *Ius Ecclesiae*, XXVII (2015), pp. 453-464.

¹⁵ L'art. 2 si riferiva direttamente a quanto disposto nell'art. 1 del *Rescriptum*, secondo il quale "È confermata la disciplina vigente nella Chiesa latina e nelle varie Chiese orientali *sui iuris*, secondo la quale i Vescovi diocesani ed eparchiali, e quanti sono loro equiparati dai cann. 381 § 2 CIC e 313 CCEO, così come i Vescovi coadiutori e ausiliari, sono invitati a presentare la rinuncia al loro ufficio pastorale al compimento dei settantacinque anni di età". Vi è dunque un riferimento implicito ai cann. 401, §§ 1-2, e 411 del Codice di Diritto Canonico nonché ai cann. 210, § 1, e 218 del Codice dei Canonici delle Chiese Orientali del 1990.

¹⁶ Infatti, le codificazioni canoniche richiedono la notizia certa dell'atto pontificio di accettazione della rinuncia affinché possa verificarsi la vacanza della sede episcopale (can. 417 del *Codex Iuris Canonici*) e di quella eparchiale (cfr. can. 970, § 1, del *Codex Canonum Ecclesiarum Orientalium*). Si noti al riguardo come il Codice in vigore per la Chiesa di rito latino ometta la prescrizione che al contrario era prevista nella precedente codificazione piano-benedettina del 1917, la quale, laddove fosse stata riprodotta, avrebbe meglio dissipato dubbi ed equivoci *in subiecta materia*. Essa recitava: "§ 1. Officium, renuntiatione legitime facta et acceptata, vacat postquam renuntians significata est acceptatio. / § 2. Renuntians in officio permaneat donec de Superioris acceptatione certum nuntium acceperit" (can. 190).

¹⁷ Cfr. FRANCESCO, *Lettera Apostolica in forma di Motu Proprio «Imparare a congedarsi» con cui si regola la rinuncia, a motivo dell'età, dei titolari di alcuni uffici di nomina pontificia*, 12 febbraio 2018, in *L'Osservatore Romano*, 16 febbraio 2018, p. 7 (e in *Acta Apostolicae Sedis*, CX [2018], pp. 379-381). In argomento cfr. F. PUIG, *Commento al m.p. Imparare a congedarsi*, in *Ius Ecclesiae*, XXX (2018), pp. 647-649.

¹⁸ Così la lettera a) del preambolo del *Motu Proprio Imparare a congedarsi*.



accettazione, ma con la comunicazione al titolare dell'ufficio dell'accettazione stessa¹⁹.

È infatti fondamentale assicurare la recettività dell'atto pontificio di 'ratifica' delle dimissioni, in quanto si devono soddisfare elementari e ineludibili esigenze di certezza del diritto, così, almeno, da porre il titolare dell'ufficio ecclesiastico nelle condizioni di sapere quando l'ufficio stesso diverrà vacante *de iure* e, perciò, sino a quando potrà esercitare validamente le funzioni a esso collegate²⁰. *Errare humanum est, perseverare autem diabolicum*: ci si sarebbe quindi attesi una maggiore cura e solerzia sul punto, stante la vicinanza dell'anteriore svista - tra l'altro, come notato, foriera di conseguenze negative non lievi, e non solo sulla persona implicata -, sottolineata immediatamente e ampiamente dalla dottrina canonistica²¹.

3 - La responsabilità civile dei magistrati: una comparazione tra normativa vaticana e normativa italiana

Un secondo gruppo di norme si volgono a un altro importante ambito, tra l'altro avvertito con acuta sensibilità nel nostro Paese, ove è ancora oggetto di disputate disquisizioni giuridiche, ma anche di vivaci polemiche nella società civile²².

¹⁹ Art. 1: "Al compimento dei settantacinque anni di età, i Vescovi diocesani ed eparchiali, e quanti sono loro equiparati dai canoni 381 § 2 CIC e 313 CCEO, come pure i Vescovi coadiutori e ausiliari o titolari con speciali incarichi pastorali, sono invitati a presentare al Sommo Pontefice la rinuncia al loro ufficio pastorale"; e art. 5: "Una volta presentata la rinuncia, l'ufficio di cui agli articoli 1-3 è considerato prorogato fino a quando non sia comunicata all'interessato l'accettazione della rinuncia o la proroga, per un tempo determinato o indeterminato, contrariamente a quanto in termini generali stabiliscono i canoni 189 § 3 CIC e 970 § 1 CCEO".

²⁰ Si veda sul punto **L. SABBARESE**, *Renuncia al ufficio*, in *Diccionario general de derecho canónico*, VI, a cura di J. OTADUY, A. VIANA, J. SEDANO, Thomson Reuters - Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2012, p. 929.

²¹ Ci sia consentito rinviare a **G. BONI**, *La recente attività normativa ecclesiale: finis terrae per lo ius canonicum? Per una valorizzazione del ruolo del Pontificio Consiglio per i testi legislativi e della scienza giuridica nella Chiesa*, Mucchi Editore, Modena, 2021, p. 101 ss., con indicazioni di dottrina al riguardo, nonché, da ultimo, a **M. GANARIN**, *La natura recettiva della rinuncia all'ufficio petrino. Una lettura sistematica nella cornice del diritto canonico vigente*, in *La rinuncia all'ufficio petrino. Itinerari dottrinali a dieci anni dalla Declaratio di Benedetto XVI*, a cura di B. SERRA, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, pp. 99-103.

²² Dibattiti assai accesi, infatti, hanno accompagnato ogni fase del percorso che ha portato alla formulazione della disciplina italiana così come la conosciamo oggi, e notoriamente permangono tuttora: dall'abrogazione per via referendaria delle disposizioni che in passato regolavano la materia (come ricorda **G. FERRI**, *La responsabilità civile dei magistrati nell'ordinamento italiano e le prospettive di riforma*, in *Diritto e società*, III serie, n. 1 del 2012, p. 161: «È dalla situazione di irresponsabilità di fatto - esaltata da vicende giudiziarie di grande risonanza mediatica, che avevano colpito l'opinione pubblica - che aveva preso le mosse l'iniziativa referendaria mirante ad abrogare gli artt. 55, 56 e 74 c.p.c., con l'obiettivo di estendere "notevolmente le ipotesi di responsabilità" e di eliminare "filtri autorizzativi"») all'accoglienza non certo



Analizzando il nuovo art. 11 della Legge 16 marzo 2020, n. CCCLI, esso introduce nei commi terzo, quarto e quinto, la responsabilità civile dei magistrati del Tribunale, che vale anche per quelli della Corte d'Appello e della Corte di Cassazione²³, sia ordinari sia applicati²⁴, nonché per i componenti dell'ufficio del promotore di giustizia²⁵. Come anticipato in premessa, si riproducono in parte, talora quasi alla lettera, i contenuti della disciplina in vigore al proposito in Italia (cfr. legge 13 aprile 1988, n. 117, *Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle*

entusiastica riservata alla nuova normativa (V. MACCORA, *La nuova legge sulla responsabilità civile dei magistrati: il dibattito culturale dalla legge Vassalli alla legge n. 18 del 2015. Le prospettive future*, in *Questione Giustizia*, Rivista telematica [www.questionegiustizia.it], n. 3 del 2015, p. 158: «Il primo impatto che la l. n. 117/1988 ebbe sull'opinione pubblica non fu positivo; si osservò infatti che mentre il referendum del novembre 1987 aveva avuto per oggetto la responsabilità del giudice, la l. n. 117/1988 riguardava sostanzialmente la responsabilità dello "Stato giudice". Ne conseguì l'accusa al Parlamento di aver sovvertito l'esito del referendum e quindi di infedeltà al voto popolare»), fino ad arrivare alla riforma che ne ha plasmato i lineamenti attuali (M. NISTICÒ, *La nuova legge sulla responsabilità civile dello Stato e dei magistrati. Inquadramento storico-sistematico e profili problematici*, in *Osservatorio AIC*, Rivista telematica [www.osservatorioaic.it], n. 2 del 2015, p. 15: "Discutibile pare, poi, anche il fatto che il legislatore sia intervenuto, in una materia tanto delicata, senza riscrivere la disciplina legislativa della responsabilità, ma modificando quella vigente; forse esigenze di maggiore chiarezza avrebbero potuto suggerire di procedere all'abrogazione esplicita della c.d. legge Vassalli ed alla sua sostituzione con una nuova legge, ed anzi simile soluzione avrebbe potuto risultare ancor più opportuna proprio perché la l. n. 18/15 è destinata ad incidere su questioni rispetto alle quali il livello di sensibilità dell'opinione pubblica è tradizionalmente piuttosto elevato").

²³ Infatti, il sesto comma dell'art. 17 (per i magistrati della Corte d'Appello) e dell'art. 22 (per quelli della Corte di Cassazione) della Legge vaticana del 16 marzo 2020, n. CCCLI, introdotti dal *Motu Proprio* del 27 marzo 2024, dispongono che "In materia di responsabilità civile dei magistrati si applicano le disposizioni di cui all'art. 11, commi 3, 4 e 5".

²⁴ I nuovi commi terzo e quinto dell'art. 11 della Legge vaticana 16 marzo 2020, n. CCCLI si riferiscono genericamente alla persona del "magistrato", impiegando una locuzione che evidentemente, per coerenza sistematica, non può non riferirsi anche ai magistrati applicati, i quali si distinguono da quelli ordinari per essere nominati *ad triennium* "A fronte di specifiche esigenze" (così gli artt. 8, secondo comma, e 14, secondo comma, per il Tribunale e la Corte d'Appello vaticana; e l'art. 19, primo comma, per i giudici applicati, nominati sempre dal pontefice per un triennio, della Corte di Cassazione). D'altronde, non avrebbe senso escludere i magistrati applicati da qualsivoglia responsabilità nell'esercizio della funzione giudiziaria.

²⁵ Secondo quanto dispone l'art. 12 della Legge vaticana 16 marzo 2002, n. CCCLI, l'ufficio del promotore di giustizia si compone del promotore di giustizia, "di altri due magistrati ordinari, con funzioni di promotori di giustizia aggiunti" (secondo comma) nonché eventualmente di "uno o più promotori di giustizia applicati" nominati per un triennio "A fronte di specifiche esigenze" (quinto comma). Il quarto comma dell'art. 12, infine, sancisce che "Il promotore di giustizia e i promotori di giustizia aggiunti sono nominati ai sensi dell'art. 8 e ad essi si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui agli articoli 9, 10 e 11": il rinvio esplicito all'art. 11 della Legge sull'ordinamento giudiziario vaticano, ancorché rinnovato dal *Motu Proprio* del 27 marzo 2024, determina l'applicazione delle norme sulla responsabilità civile ai magistrati indicati nella disposizione e, a nostro avviso, nonostante il silenzio della Legge e sempre per assicurare la coerenza del quadro normativo vigente, parimenti ai promotori di giustizia applicati.



funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati, modificata in più parti dalla legge 27 febbraio 2015, n. 18, *Disciplina della responsabilità civile dei magistrati*²⁶): per questo è utile, e anzi illuminante, una disamina contestuale. Si stagliano infatti *ictu oculi*, malgrado l'apparente sovrapposizione delle normative, assai rilevanti differenze rispetto a quella nazionale, le quali disegnano, a vantaggio del magistrato vaticano, un trattamento di favore assai accentuato. E questo nonostante sia risaputo come la normativa italiana sia stata censurata diffusamente e autorevolmente: e in prevalenza non certo per il suo esagerato rigore e la sua intransigenza, né per la sua attitudine a tutelare idoneamente i cittadini²⁷. Eppure, quella vaticana si rivela ancora più carente.

In maniera schematica si può sintetizzare come anzitutto, tra i casi di responsabilità civile, vengano menzionate, nella riformata Legge sull'ordinamento giudiziario vaticano del 2020, le "sole ipotesi di violazione manifesta della legge commesse con dolo o colpa grave"²⁸.

²⁶ Illustra i punti salienti della novella del 2015 **V.M. CAFERRA**, *Il processo al processo. La responsabilità dei magistrati*, Cacucci Editore, Bari, 2015, p. 130 ss.

²⁷ Cfr. ad esempio **B. MIGLIUCCI**, *La nuova disciplina della responsabilità civile dei magistrati: qualche passo in avanti, ma che non soddisfa l'esigenza dei cittadini*, in *La responsabilità civile dei magistrati*, a cura di G. FERRI, A. TEDOLDI, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2019, pp. 271 e 279, il quale, se già nei confronti della stesura originale della citata legge 13 aprile 1988, n. 117, osservava che "L'interpretazione di questa normativa, da parte della giurisprudenza, aveva [...] dimostrato che i cittadini non avevano una seria garanzia di tutela e, per rendersi conto di ciò, bastava fare riferimento al numero risibile di domande accolte dal 1988 in poi", anche a proposito del quadro normativo successivo alla riforma del 2015 chiosa: "La risposta del legislatore all'esigenza di assicurare alle persone che abbiano subito un danno in ragione di comportamenti illegittimi del magistrato, alla prova dei fatti, è risultata timida, ancor più se si pone mente alla circostanza che non sempre magistrati che hanno gravemente sbagliato sono stati sottoposti a misure disciplinari (anzi, spesso hanno fatto brillanti carriere). In conclusione, nonostante qualche progresso determinato [...] anche dall'intervento dell'Europa, la complessiva tutela dei cittadini ingiustamente colpiti da misure cautelari personali, vittime di errori giudiziari o colpiti dai comportamenti illegittimi presi in considerazione dalla nuova normativa non può ritenersi incisiva e soddisfacente". Pure **F. VERDE**, *La responsabilità civile del magistrato*, cit., p. 8, parla significativamente della "mera parvenza di tutela nella quale si è tradotta l'applicazione della legge n. 117 del 1988", affermando che la novella del 2015 ha apportato risultati "modestissimi sotto alcuni profili [...], e deludenti, nel senso di vero e proprio sconcerto, sotto altri". Nello stesso senso, si rinvia alle considerazioni su "Il fallimento della l. 117 del 1988" di **N. ZANON, F. BIONDI**, *Il sistema costituzionale della magistratura*, 3^a ed., Zanichelli, Bologna, 2011, p. 229, i quali, attesa la sua "quasi nulla applicazione", giungevano già prima della riforma del 2015 al seguente esito: "si può concludere affermando che la responsabilità disciplinare ha sempre costituito, di fatto, nel nostro ordinamento, l'unica forma di responsabilità fatta valere nei confronti dei magistrati".

²⁸ Il nuovo comma terzo dell'art. 11 della Legge vaticana del 16 marzo 2020, n. CCCLI, stabilisce che "Chi ha subito un danno ingiusto per effetto di un comportamento, di un atto o di un provvedimento posto in essere nell'esercizio delle funzioni giudiziarie può agire nelle sole ipotesi di violazione manifesta della legge commesse per dolo o colpa grave ed esclusivamente contro lo Stato per ottenere il risarcimento dei danni patrimoniali e non patrimoniali". La disposizione riprende in parte il contenuto dell'art. 2, primo comma, della legge italiana 13 aprile 1988, n. 117.



Non compaiono, eccettuato il diniego di giustizia previsto in modo non del tutto analogo altrove²⁹, le altre fattispecie contemplate dalla legge italiana che, oltre al caso di dolo³⁰, prevede le seguenti ipotesi di colpa grave:

“Costituisce colpa grave la violazione manifesta della legge nonché del diritto dell’Unione europea³¹, il travisamento del fatto o delle prove, ovvero l’affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento o la negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento, ovvero *l’emissione di un provvedimento cautelare personale o reale fuori dai casi consentiti dalla legge* oppure senza motivazione” (art. 2, terzo comma, della legge 13 aprile 1988, n. 117: corsivo nostro).

Al cospetto di tale eclatante assenza e alla luce delle nostre recenti osservazioni relativamente al processo che ha visto tra gli imputati e poi tra i condannati il cardinale Giovanni Angelo Becciu³², davvero incoercibilmente affiora la famosa frase resa celebre da Giulio Andreotti³³: ‘A pensar male degli altri si fa peccato, ma spesso si indovina’. Infatti, come abbiamo largamente argomentato, in tale vertenza giudiziaria si sono perpetrate con evidenza cristallina numerose e gravi violazioni del diritto, adottandosi tra l’altro provvedimenti

²⁹ Il Codice di Procedura Civile dello Stato della Città del Vaticano, promulgato da papa Pio XII nel 1946, contempla la responsabilità civile del giudice per un’ipotesi in parte corrispondente a quella di diniego di giustizia di cui all’art. 3 della legge italiana 13 aprile 1988, n. 117, che si verifica per rifiuto, omissione o ritardo del magistrato nel compimento degli atti del suo ufficio entro un certo lasso temporale stabilito, a seconda dei casi, sulla base di termini normativamente previsti. Segnatamente l’art. 68, § 2, del Codice di rito vaticano prescrive nei riguardi del giudice l’obbligo di provvedere alla domanda giudiziale che gli viene proposta, altrimenti “si dà luogo a risarcimento di danni: 1° quando il giudice ricusi di provvedere sulla domanda della parte. /2° quando il giudice ometta di provvedere su tale domanda, nel termine che, a istanza della parte medesima, gli sia fissato dal presidente dell’autorità giudiziaria superiore, dopo aver constatato che è trascorso senza giustificato motivo il termine di cui all’art. 206, § 1. /§ 3. Sulla domanda di risarcimento di danni decide, con le forme ordinarie, il giudice superiore”. Analoga responsabilità è contemplata anche per il giudice dell’esecuzione e l’ufficiale dell’esecuzione laddove “senza giustificato motivo, ricusino di provvedere sulla domanda di esecuzione o di compiere gli atti a cui sono tenuti, secondo il presente Codice, nel termine che, d’ufficio o ad istanza del curatore, sia loro fissato rispettivamente dal presidente del tribunale di prima istanza e dal giudice delle esecuzioni”. Sulla domanda di risarcimento proposta avverso il giudice dell’esecuzione si pronuncia la Corte d’Appello (art. 443, §§ 2 e 3).

³⁰ Si veda l’art. 2, secondo comma, circa la responsabilità a titolo di dolo imputabile al magistrato, della legge italiana 13 aprile 1988, n. 117.

³¹ Per tale fattispecie, il terzo comma *bis* dell’art. 2 della legge 13 aprile 1988, n. 117 puntualizza che “ai fini della determinazione dei casi in cui sussiste la violazione manifesta della legge nonché del diritto dell’Unione europea si tiene conto, in particolare, del grado di chiarezza e precisione delle norme violate nonché dell’inescusabilità e della gravità dell’inosservanza”.

³² Cfr. **G. BONI, M. GANARIN, A. TOMER**, *Il ‘processo del secolo’*, cit.

³³ Diverse fonti, invero, attribuiscono la frase al cardinale vicario di Roma Francesco Marchetti Selvaggiani.



cautelari invasivi fuori dai casi consentiti dalla legge³⁴: a causa e in forza segnatamente dei quattro Rescritti concessi da papa Francesco nel biennio 2019-2020³⁵. Ciò nonostante, anche sulla base delle motivazioni addotte nell'ordinanza del Tribunale vaticano del 1° marzo 2022³⁶, da noi censurate ma che presumibilmente saranno reiterate nei successivi gradi di giudizio, è prevedibile che il tentativo di promuovere un'azione di responsabilità civile dei giudici vaticani non sarà valutato esperibile né potrà avere esito positivo.

Eppure, il promotore di giustizia del Tribunale non poteva non sapere di agire *contra legem* (ad esempio, nel disporre misure cautelari) ovvero *praeter legem* (quando è stato concesso alla pubblica accusa di disporre intercettazioni telefoniche, telematiche e ambientali all'epoca non previste dalla legislazione di rito); e di questo anche i magistrati del Tribunale erano pienamente consapevoli³⁷. Ma, si è obiettato, ciò è stato

³⁴ Si rinvia in particolare a **G. BONI, M. GANARIN, A. TOMER**, *Il 'processo del secolo'*, cit., p. 20 ss.

³⁵ Si vedano i *Rescripta ex audientia Sanctissimi* di papa Francesco del 2 luglio 2019, 5 luglio 2019, 9 ottobre 2019 e 13 febbraio 2020, consultabili all'indirizzo internet www.silerenonpossum.com.

³⁶ Cfr. Tribunale, ordinanza, 1° marzo 2022, Prot. N. 45/19 Reg. Gen. Pen., con la quale il collegio dei giudici di prima istanza ha respinto le eccezioni sollevate dai difensori delle parti in ordine alla violazione dei principi basilari del giusto processo, peraltro recepiti dal legislatore vaticano con l'introduzione, nel Codice di Procedura Penale applicato nello Stato della Città del Vaticano, in forza dell'art. 35 della Legge 11 luglio 2013, n. IX - in *Acta Apostolicae Sedis Suppl.*, LXXXIV (2013), pp. 109-131 -, dell'art. 350-bis (*Giusto processo e presunzione d'innocenza*) che recita: "Ogni imputato ha diritto ad un giudizio da svolgersi secondo le norme del presente codice ed entro un termine ragionevole, tenuto conto della complessità del caso, nonché degli accertamenti da compiere e delle prove da acquisire. /Ogni imputato è presunto innocente sino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente accertata". In argomento cfr., per tutti, **M. PISANI**, "Giusto processo" e "presunzione d'innocenza" nella recente legislazione vaticana, in *Criminalia. Annuario di scienze penalistiche*, VIII (2013), pp. 609-618.

³⁷ Anche in questo caso il paragone con la parallela legislazione italiana si dimostra quanto mai rivelatore, se solo si tiene conto che una delle considerazioni su cui la dottrina tiene maggiormente a soffermarsi - per l'evidente importanza rivestita - è quella secondo cui "va ricordato che la fattispecie della colpa grave per l'emissione di un provvedimento cautelare personale o reale fuori dai casi consentiti dalla legge, oppure senza motivazione, non richiede la verifica della sussistenza del dolo o della negligenza inescusabile: la relativa responsabilità sorge dunque indipendentemente da ogni valutazione sull'elemento soggettivo riferibile al Magistrato che ha emesso il provvedimento. Invero, su tale aspetto la legge n. 18 del 2015 non ha tuttavia introdotto alcuna modifica, posto che già nel testo *ante riforma* la responsabilità per l'emissione del provvedimento concernente la libertà personale fuori dei casi consentiti dalla legge, oppure senza motivazione, era l'unica ipotesi di colpa grave non correlata a profili soggettivi" (**P. D'OVIDIO**, *La responsabilità civile del magistrato*, in *Il magistrato e le sue quattro responsabilità. Civile, disciplinare, penale, amministrativo-contabile*, a cura di V. TENORE, Giuffrè, Milano, 2016, p. 88; difatti, come ricorda anche **F. DE SANTIS DI NICOLA**, *Articolo 2. Responsabilità per dolo o colpa grave*, in *La responsabilità civile dei magistrati. Commentario alle leggi 13 aprile 1988, n. 117 e 27 febbraio 2015, n. 18*, a cura di F. AULETTA, S. BOCCAGNA, N. RASCIO, Zanichelli, Bologna, 2017, pp. 171-172, "in considerazione del rango costituzionale della tutela della libertà personale [art. 13 Cost.], il legislatore aveva previsto che una volta riscontrata l'emanazione di un provvedimento restrittivo della libertà fuori dei casi consentiti dalla legge o senza



disposto - preordinandone *ad hoc* la possibilità - per decisione del sovrano dello Stato: decisione che è stata prospettata come attività legislativa non solo indiscutibile e non impugnabile³⁸, come effettivamente è per il principio, a nostro avviso pacificamente operante in Vaticano atteso l'indissolubile rapporto di strumentalità che lo unisce alla Sede Apostolica³⁹, *Prima Sedes a nemine iudicatur*⁴⁰. Ma addirittura si è propugnato, facendo leva su una concezione volontarista del diritto nonché meramente funzionale e autocratica del potere, che la sovraordinazione del romano pontefice fosse assorbente e oscurante qualsiasi altra fonte giuridica: ciò che invece non è, per la preminenza indiscutibile del diritto divino naturale - pesantemente lesa nel corso nel processo *de quo* - che non può essere sottaciuta né minimizzata. Non possiamo che rinviare sul punto alle considerazioni che abbiamo già sviluppato⁴¹: considerazioni, del resto, saldamente radicate nel sistema

motivazione, l'accertamento della responsabilità non abbisognasse della ulteriore verifica con riguardo alla inescusabilità della negligenza"). Se, come detto, la riforma del 2015 ha fatto venir meno l'unicità di questa fattispecie, estendendo lo stesso approccio agli altri casi citati, per converso stupisce a maggior ragione che la normativa vaticana abbia inteso espungere anche questo 'grado minimo' presente nella stesura originaria della legge Vassalli.

³⁸ Secondo quanto addotto dai giudici del Tribunale vaticano, "il *Rescriptum ex audientia Santissimi*, in forza dell'Autorità da cui promana, titolare della *Suprema potestas* (cfr. can. 331 ss.), e in considerazione del suo possibile contenuto, può anche assumere valore normativo, in modo da realizzare direttamente ed efficacemente le istanze di giustizia sostanziale che sollecitano l'emaneazione dell'atto (e ne costituiscono la causa motiva). /È questo il caso dei *Rescripta* presenti, e operanti, in questo procedimento, in cui l'intervento della Suprema Autorità, detentrici (anche) del potere legislativo, ha disposto direttamente la disciplina normativa da applicare, di guisa che non si può configurare alcuna violazione dei principi di legalità e della riserva di legge": Tribunale, ordinanza, 1° marzo 2022, cit., C. 10, pp. 22-23. E altrove il presidente del Tribunale vaticano ha precisato che gli atti pontifici *de quibus* sono del tutto conformi ai "principi di legalità e della riserva di legge" poiché vi è stato l'"intervento della Suprema Autorità, detentrici (anche) del potere legislativo", che ha adottato una decisione "espressione di una *potestas sacra* unitaria che vanifica il senso della distinzione di funzioni e dunque neutralizza il criterio soggettivo della provenienza di un'autorità amministrativa": G. PIGNATONE, *Il diritto penale vaticano*, in *Diritto e religioni*, XVII (2022), 2, p. 238.

³⁹ Si rinvia ancora a G. BONI, M. GANARIN, A. TOMER, *Il 'processo del secolo'*, cit., p. 33 ss. *Contra*, ma solo sul punto specifico dell'applicabilità nello Stato della Città del Vaticano del principio *Prima Sedes a nemine iudicatur*, P. CAVANA, *Osservazioni sul processo vaticano contro il cardinale Becciu e altri imputati*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 4 del 2024, p. 7 ss.

⁴⁰ Tale principio è riportato nel can. 1404 del vigente Codice di Diritto Canonico.

⁴¹ Sotto questo profilo, la dizione 'violazione manifesta del diritto' - piuttosto che 'della legge', introdotta nel nuovo comma terzo dell'art. 11 della Legge 16 marzo 2020, n. CCCL - sarebbe stata più adeguata alla conformazione ordinamentale dello Stato della Città del Vaticano e a quanto dispone la stessa Legge sulle fonti del diritto del 2008 già citata: non v'è dubbio, comunque, che in essa si ricomprenda la violazione del diritto divino naturale, attesa la primarietà dello *ius Ecclesiae* nell'economia giuridica vaticana. Sulla centralità dello *ius divinum* indugiamo soprattutto nel § 1.1, *I principi del 'giusto processo' nell'economia giuridica vaticana. L'incidenza del diritto divino naturale e la convergenza con i sistemi sovranazionali di tutela dei diritti*, sempre in G. BONI, M. GANARIN, A. TOMER, *Il 'processo del secolo'*, cit., p. 3 ss.



giuridico della Chiesa e che nessun esperto serio di *ius canonicum* e di *ius vaticanum* può mettere in discussione.

4 - Segue: divergenze significative e lacune problematiche

Vanno poi enumerate altre norme che configurano decisamente *in melius* la condizione dei magistrati vaticani. Così il terzo comma dell'art. 11 della Legge 16 marzo 2020, n. CCCLI, il quale contiene una precisazione non inclusa nella legge italiana: "L'azione per il risarcimento del danno non può, quindi, essere esercitata nei confronti del singolo magistrato, il quale in ogni caso è tenuto indenne dallo Stato anche per le spese di giudizio, rappresentanza e difesa"⁴². Viene dunque sancita la responsabilità di natura indiretta⁴³ e al contempo sagomato un peculiare regime a favore dei magistrati vaticani, affrancandoli completamente da qualunque spesa nelle cause di responsabilità civile. Il termine di decadenza per proporre l'azione di responsabilità è, poi, molto ridotto: lo si perimetra a sei mesi⁴⁴ *versus* quello di tre anni sancito di regola nella

⁴² Il primo periodo del quarto comma dell'art. 11 della Legge vaticana del 16 marzo 2020, n. CCCLI, introdotto dal *Motu Proprio* del 27 marzo 2024, stabilisce le stesse condizioni per l'esercizio dell'azione di responsabilità civile contemplate nell'art. 4, secondo comma, della legge italiana 13 aprile 1988, n. 117: "L'azione di cui al comma precedente può essere esercitata soltanto quando siano stati esperiti i mezzi ordinari di impugnazione o gli altri rimedi previsti avverso i provvedimenti cautelari e sommari, e comunque quando non siano più possibili la modifica o la revoca del provvedimento ovvero, se tali rimedi non sono previsti, quando sia esaurito il grado del procedimento nell'ambito del quale si è verificato il fatto che ha cagionato il danno". Richiamando i lavori preparatori della legge Vassalli, S. BOCCAGNA, *Articolo 4. Competenza e termini*, in *La responsabilità civile dei magistrati. Commentario alle leggi 13 aprile 1988, n. 117 e 27 febbraio 2015, n. 18*, cit., p. 212, rileva che «la norma intende sancire il principio della "posticipazione dell'azione di responsabilità rispetto alle impugnazioni e ai rimedi oppositori e impugnatori dei provvedimenti speciali", al duplice scopo: a) di evitare lo "snaturamento" dell'azione di responsabilità, che deriverebbe dalla possibilità di una sua utilizzazione alternativa o addirittura preferenziale rispetto agli ordinari rimedi processuali; b) di scongiurare il rischio di un uso strumentale o finanche ricattatorio dell'azione in discorso, quale potrebbe aversi laddove ne fosse consentita la proposizione allorché il magistrato del cui provvedimento si tratti operi ancora nel processo».

⁴³ Questo è un profilo ancora dibattuto in Italia. Basti pensare che la Corte costituzionale, con la sentenza 2 marzo 2022, n. 49, ha dichiarato inammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione di alcune parti della legge 13 aprile 1988, n. 117, promossa da nove consigli regionali e volta a introdurre la responsabilità civile diretta dei magistrati: così da superare l'attuale impianto incentrato sulla responsabilità indiretta, nel senso che, secondo la ricostruzione della Consulta, "il magistrato risponde, ma in sede di rivalsa, dopo cioè che nei confronti dello Stato sia stato accertato che, nell'esercizio delle sue funzioni, il primo abbia cagionato con dolo o negligenza inescusabile un danno ingiusto" (n. 5 - *Considerato in diritto*).

⁴⁴ Così sancisce il nuovo art. 11, quarto comma, della Legge vaticana del 16 marzo 2020, n. CCCLI: "La domanda deve essere proposta, a pena di decadenza, entro sei mesi a decorrere dal momento in cui l'azione è esperibile".



normativa italiana⁴⁵, termine ben più lungo e per ragioni del tutto intuibili anche per l'effettività dell'esercizio dell'azione stessa.

Proseguendo nel paragone, del resto palesemente istruttivo, nel diritto italiano l'azione di risarcimento va proposta nei confronti del presidente del consiglio, che poi esercita l'azione di rivalsa⁴⁶. Il *Motu Proprio* ora commentato non rivolge, eccettuata la rivalsa, alcuna norma al proposito. Si può comunque immaginare, e desumere per consequenzialità sistematica, che l'azione di risarcimento andrà promossa nei confronti del presidente del governatorato vaticano, il quale può esercitare, secondo quanto determinato nel quinto comma dell'art. 11 della Legge n. CCCLI, l'azione di rivalsa nei confronti del singolo magistrato⁴⁷. Siamo dinanzi a un aspetto cruciale che forse era doveroso precisare espressamente e puntualmente per risparmiare dubbi e incongruenze. Tra l'altro, non si individua neppure l'organo giudiziario competente a dirimere la questione, il quale comunque dovrebbe offrire solide garanzie di indipendenza per pronunciarsi su casi così delicati, e pertanto auspicabilmente non dovrebbe coincidere con quello in cui il magistrato presta la sua attività⁴⁸. Insomma, il totale silenzio serbato dal legislatore supremo su tale snodo non scontato pare oltremodo repressibile.

⁴⁵ L'art. 4, secondo comma, della legge italiana del 13 aprile 1988, n. 117, prevede che "La domanda deve essere proposta a pena di decadenza entro tre anni che decorrono dal momento in cui l'azione è esperibile". Tuttavia, il legislatore precisa che "L'azione può essere esercitata decorsi tre anni dalla data del fatto che ha cagionato il danno se in tal termine non si è concluso il grado del procedimento nell'ambito del quale il fatto stesso si è verificato" (terzo comma), mentre "In nessun caso il termine decorre nei confronti della parte che, a causa del segreto istruttorio, non abbia avuto conoscenza del fatto" (quinto comma).

⁴⁶ Si rinvia alla lettura degli artt. 4, primo comma, 7, primo comma, e 8, primo comma, sempre della legge 13 aprile 1988, n. 117.

⁴⁷ Così stabilisce il quinto comma dell'art. 11, introdotto dal *Motu Proprio* del 27 marzo 2024: "Il Presidente del Governatorato può esercitare, a pena di decadenza entro sei mesi dal risarcimento avvenuto sulla base di titolo giudiziale, l'azione di rivalsa nei confronti del magistrato".

⁴⁸ Un aspetto tenuto in debita considerazione dal legislatore italiano, tant'è che l'art. 4, primo comma, della legge 13 aprile 1988, n. 117, precisa che sull'azione di risarcimento è "Competente il tribunale del capoluogo del distretto della corte d'appello, da determinarsi a norma dell'articolo 11 del codice di procedura penale e dell'art. 1 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, approvate con decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271". In sostanza, la disciplina in vigore in Italia fa in modo che sulla vertenza si pronunci il tribunale di un distretto diverso da quello in cui opera il magistrato implicato, così da assicurare un giudizio effettivamente terzo e imparziale: come peraltro evidenziato da Corte di cassazione, III sez. civ., sentenza 30 dicembre 2009, n. 27666, secondo la quale il fine delle disposizioni esplicitamente menzionate nella legge Vassalli "è palesemente quello di assicurare che lo svolgimento del processo abbia luogo davanti ad un ufficio che assicuri anche all'apparenza il massimo grado di imparzialità, cioè di indifferenza rispetto alla posizione del magistrato coinvolto, considerata con riferimento al luogo di prestazione attuale delle funzioni e, quindi, di possibile astratta rilevanza della colleganza con i magistrati chiamati a giudicare, ed al luogo in cui le funzioni al cui esercizio si riferisce l'azione furono svolte (e ciò sempre per il possibile rilievo astratto della colleganza all'epoca esistente)".



Sinceramente ci pare poi sorprendente la disposizione racchiusa sempre nel nuovo quinto comma dell'art. 11 della Legge vaticana 16 marzo 2020, n. CCCLI, laddove esplicitamente si enuncia che il presidente del governatorato "può" esercitare l'azione di rivalsa verso il magistrato, entro il termine di "sei mesi dal risarcimento avvenuto sulla base di titolo giudiziale", mentre nel diritto italiano il presidente del consiglio è obbligato a esercitarla entro il termine di due anni laddove vi sia dolo o negligenza inescusabile imputabile al magistrato⁴⁹. Nell'ordinamento vaticano la risoluzione è pertanto rimessa all'assoluta discrezionalità del presidente del governatorato⁵⁰, il quale potrebbe liberamente deliberare di astenersi dall'azione stessa con conseguente impunità sostanziale dei colpevoli: con un allontanamento macroscopico, tra l'altro, rispetto all'orientamento fatto proprio dal diritto canonico, una disarmonia in rotta di collisione con la gerarchia delle fonti nell'ordinamento vaticano - il cui legislatore, secondo un'autorevole opinione, è costretto a seguire gli indirizzi segnati dall'ordinamento canonico⁵¹ - e su un profilo anche emblematicamente non secondario⁵². In ogni modo, la constatazione che comunque paga lo

⁴⁹ Segnatamente l'art. 7, primo comma, della legge 13 aprile 1988, n. 117, prevede che "Il Presidente del Consiglio dei ministri, entro due anni dal risarcimento avvenuto sulla base di titolo giudiziale o di titolo stragiudiziale, ha l'obbligo di esercitare l'azione di rivalsa nei confronti del magistrato nel caso di diniego di giustizia, ovvero nei casi in cui la violazione manifesta della legge nonché del diritto dell'Unione europea ovvero il travisamento del fatto o delle prove, di cui all'articolo 2, commi 2, 3 e 3-bis, sono stati determinati da dolo o negligenza inescusabile".

⁵⁰ È infatti soltanto in relazione al *quantum* che la Legge vaticana 16 marzo 2020, n. CCCLI, riprendendo quasi alla lettera quanto previsto nell'art. 8, terzo comma, della legge Vassalli, dispone un limite che vincola il presidente laddove questi intenda avvalersi della rivalsa: "Salvi i fatti commessi con dolo, la misura della rivalsa non può superare una somma pari alla metà di un'annualità dello stipendio percepito dal magistrato al tempo in cui l'azione di risarcimento è proposta, anche se dal fatto è derivato danno a più persone e queste hanno agito con distinte azioni di responsabilità" (art. 11, quinto comma).

⁵¹ J.I. ARRIETA, *Corso di diritto vaticano*, 2^a ed., Edusc, Roma, 2022, p. 179: "il dovere di osservare tale criterio interpretativo rappresenta, anche, un chiaro limite per il legislatore dello Stato, costretto a seguire in materia l'indirizzo segnato dal diritto canonico".

⁵² Basti solamente richiamare l'Istruzione *Dignitas connubii* del PONTIFICIO CONSIGLIO PER I TESTI LEGISLATIVI da osservarsi nei tribunali interdiocesani e diocesani nella trattazione delle cause di nullità del matrimonio del 25 gennaio 2005 - in *Communicationes*, XXXVII (2005), p. 11 ss. -, ove si ribadisce all'art. 75, § 3, il principio generale di cui al can. 128 del *Codex Iuris Canonici*, ossia che i giudici e gli altri collaboratori e addetti del tribunale ecclesiastico che illegittimamente con un atto giuridico, anzi con qualsiasi altro atto posto con dolo o con colpa, arrecano un danno a un altro, hanno l'obbligo di ripararlo (per un commento alla disposizione cfr. N. SCHÖCH, *La disciplina da osservarsi nei tribunali [artt. 65-91]*, in *Il giudizio di nullità matrimoniale dopo l'istruzione "Dignitas connubii"*. Parte Seconda. *La parte statica del processo*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2007, pp. 222-223). La responsabilità risarcitoria del giudice peraltro è prevista nei casi tanto di commissione di un delitto (§ 1) quanto di condotta che impedisca la retta amministrazione della giustizia per negligenza, imprudenza o abusi (§ 2), come evidenziava M.J. ARROBA CONDE, *Diritto processuale canonico*, 7^a ed., Ediurcla, Roma, 2020, pp. 349-350, il quale,



Stato ed eventuali pressioni che, pure in virtù di tale rassicurazione, potrebbero gravare sul presidente del governatorato, è preconizzabile possano dissuaderlo convincentemente dal proporre l'azione di rivalsa⁵³.

È questo un punto, d'altronde, su cui la stessa dottrina italiana ha avuto modo di esprimersi con giudizi quanto mai netti, ragionando in ordine alla possibilità che i silenzi della citata legge 13 aprile 1988, n. 117, sulle fattispecie non implicanti l'esercizio obbligatorio dell'azione di rivalsa dovessero essere lette nel senso di una completa esclusione della stessa ovvero della sua facoltatività. Prospettiva rispetto alla quale, tuttavia, più voci hanno immediatamente concordato nell'individuare un "facile rilievo"⁵⁴ proprio nella constatazione secondo cui

"una interpretazione conforme ai precetti costituzionali orienta sicuramente verso la prima soluzione, ossia quella che riconosce nella norma una volontà di escludere del tutto la rivalsa nei casi di non prevista obbligatorietà della stessa: è infatti evidente che risulterebbero gravemente compromessi i principi di autonomia e indipendenza della Magistratura ove si dovesse ritenere rimessa alla discrezionalità politica del Presidente del Consiglio dei ministri la scelta sull'esercizio o meno dell'azione di rivalsa, peraltro in difetto di qualsiasi criterio predeterminato"⁵⁵:

dopo avere preso atto che "il recare danni ai contendenti per dolo o grave negligenza" integra gli estremi di un delitto punibile e "porta alla prospettiva della responsabilità contenziosa del giudice, in quanto obbligato a riparare i danni provocati", rilevava, ed di fuori dei casi di responsabilità penale, "l'esplicito riferimento alla negligenza ed imperizia che, oltre a poter indurre il Vescovo a rimuovere i ministri del tribunale dal loro ufficio, obbliga a riparare i danni in caso di dolo e colpa".

⁵³ Anche in merito all'azione di rivalsa l'art. 11, quinto comma, della Legge vaticana 16 marzo 2020, n. CCCLI, introdotto dal *Motu Proprio* del 27 marzo 2024, non precisa quale sia l'autorità giudiziaria competente a pronunciarsi su di essa, a differenza di quanto prevede l'art. 8, secondo comma, della legge italiana 13 aprile 1988, n. 117 (che sul punto rinvia pure in questo caso all'art. 11 del Codice di Procedura Penale italiano e all'art. 1 delle disposizioni attuative del Codice stesso).

⁵⁴ **F. ELEFANTE**, *La responsabilità civile dei magistrati: recenti novità*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, Rivista telematica (www.nomos-leattualitaneldiritto.it), n. 3 del 2016, p. 27, il quale aggiunge inoltre che "Una rivalsa facoltativa [...] in capo al Presidente del Consiglio dei ministri non può che apparire contrastante con l'indipendenza esterna della magistratura", definendo perciò tale ipotesi "di dubbia compatibilità costituzionale" (*ivi*, p. 22).

⁵⁵ **P. D'OVIDIO**, *La responsabilità civile del magistrato*, cit., p. 146. Anche **G. FERRI**, *La responsabilità civile dei magistrati dopo la legge n. 18 del 2015*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, cit., n. 2 del 2018, p. 26, di fronte allo stesso dilemma osserva: "Quanto agli altri casi di responsabilità dello Stato, non essendovi indicazioni nella legge, ci si è chiesti in dottrina se ciò significhi che è preclusa l'azione di rivalsa, il che potrebbe suscitare dubbi di legittimità per l'irrazionalità della scelta legislativa, oppure se lo Stato abbia la mera facoltà di esercitarla, il che determinerebbe una situazione di illegittimità costituzionale più grave, perché lasciare l'esercizio dell'azione di rivalsa alla discrezionalità del Governo significherebbe mettere in pericolo l'indipendenza dei magistrati". Nello stesso senso, cfr. **M. NISTICÒ**, *La nuova legge sulla responsabilità civile dello Stato e dei magistrati*, cit., p. 18; **R. ROMBOLI**, *Una riforma necessaria o una riforma punitiva?*, in *Il foro italiano*, CXL (2015), 6, c. 351; **J. DE VIVO**, *La responsabilità civile dei magistrati: alla ricerca di un "giusto" equilibrio*, in *federalismi.it. Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, cit., n. 7 del 2016, p. 37; **F. SORRENTINO**, *Sull'attenuazione della clausola di*



argomentazioni di cui, *mutatis mutandis*, altrettanto facilmente si può intuire l'attinenza anche al contesto di cui ci stiamo occupando⁵⁶.

Il *Motu Proprio*, infine, appare alquanto lacunoso su ulteriori versanti, affioranti ancora una volta dal raffronto con la legge italiana n. 117 del 1988. Non è prevista la clausola che salvaguarda, al di fuori dei casi di dolo e di colpa grave, l'attività di interpretazione delle norme e quella di valutazione del fatto e delle prove da parte del giudice⁵⁷; né si regola alcuna azione disciplinare, invece obbligatoria in Italia, per i fatti che hanno dato causa alla domanda di risarcimento⁵⁸; neppure si tratta dell'azione di responsabilità civile per i fatti costituenti reato che si può proporre direttamente "nei confronti del magistrato e dello Stato"⁵⁹;

salvaguardia in materia di responsabilità civile del magistrato: questioni ancora aperte?, in *Questione Giustizia*, cit., pubblicato il 27 giugno 2018, par. 8.

⁵⁶ Sulla posizione di indipendenza dei magistrati vaticani alla luce delle recenti riforme varate da papa Francesco ci siamo peraltro soffermati in **G. BONI, M. GANARIN, A. TOMER**, *Il 'processo del secolo'*, cit., p. 66 ss.

⁵⁷ "Fatti salvi i commi 3 e 3-bis ed i casi di dolo, nell'esercizio delle funzioni giudiziarie non può dar luogo a responsabilità l'attività di interpretazione di norme di diritto né quella di valutazione del fatto e delle prove": art. 2, secondo comma, della legge 13 aprile 1988, n. 117. La norma invero è ampiamente discussa: sul punto rinviamo alla ricostruzione del dibattito dottrinale di **G. FERRI**, *La responsabilità civile dei magistrati e Costituzione*, in *La responsabilità civile dei magistrati*, cit., in particolare p. 30 ss.

⁵⁸ Così prevede l'art. 9, primo comma, della legge 13 aprile 1988, n. 117. In Italia la responsabilità disciplinare dei magistrati è regolata dal decreto legislativo 26 febbraio 2006, n. 109 (recante *Disciplina degli illeciti disciplinari dei magistrati, delle relative sanzioni e della procedura per la loro applicabilità, nonché modifica della disciplina in tema di incompatibilità, dispensa dal servizio e trasferimento di ufficio dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera f), della legge 25 luglio 2005, n. 150*). Invero, nello Stato della Città del Vaticano opera una Commissione disciplinare quale organismo ausiliare degli organi di governo, che tuttavia afferisce al Governatorato e non alla magistratura vaticana (si veda l'art. 20, primo comma, lettera b) della Legge 25 novembre 2018, n. CCLXXIV sul Governo dello Stato della Città del Vaticano, in *Acta Apostolicae Sedis Suppl.*, LXXXIX [2018], pp. 221-236; e anche, in proposito, Presidente della Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano, Decreto 15 marzo 2008, n. LIX, con il quale è promulgato il Regolamento della Commissione disciplinare dello Stato della Città del Vaticano, *ivi*, LXXIX [2008], pp. 13-17). D'altronde, non potrebbe essere diversamente, altrimenti si comprometterebbe l'indipendenza del potere giudiziario rispetto a quello esecutivo.

⁵⁹ Si rinvia all'art. 13 della legge italiana 13 aprile 1988, n. 117, per il quale "Chi ha subito un danno in conseguenza di un fatto costituente reato commesso dal magistrato nell'esercizio delle sue funzioni ha diritto al risarcimento nei confronti del magistrato e dello Stato. In tal caso l'azione civile per il risarcimento del danno ed il suo esercizio anche nei confronti dello Stato come responsabile civile sono regolati dalle norme ordinarie" (primo comma), mentre "All'azione di regresso dello Stato che sia tenuto al risarcimento nei confronti del danneggiato si procede altresì secondo le norme ordinarie relative alla responsabilità dei pubblici dipendenti" (secondo comma). Sintetizza su tali aspetti **S. IZZO**, *Articolo 13. Responsabilità civile per fatti costituenti reato*, in *La responsabilità civile dei magistrati. Commentario alle leggi 13 aprile 1988, n. 117 e 27 febbraio 2015, n. 18*, cit., p. 364: «la peculiarità della funzione giurisdizionale rispetto alle altre funzioni sovrane ha imposto di ricercare un punto di equilibrio tra le necessarie garanzie di autonomia e di indipendenza che debbono caratterizzarne l'esercizio e il principio di responsabilità connesso ad ogni forma di "potere". L'esigenza di bilanciare tali contrapposti valori è ritenuta però meritevole di considerazione fintanto che il



ancora, non si fa cenno alla responsabilità dei componenti di organi giudiziari collegiali⁶⁰, che a seconda dei casi potrebbe essere diversa⁶¹.

In definitiva, sembra inoppugnabile che questa materia, anche per la sua intrinseca complessità, avrebbe dovuto essere affrontata da una legge vaticana *ad hoc*, ben strutturata e accuratamente articolata: evitando l'inserimento estemporaneo di tre commi nella Legge sull'ordinamento giudiziario vaticano con la pretesa, un poco temeraria e avventata ('a pensar bene', questa volta...) - e comunque ennesimo eloquente segnacolo dell'esercizio talvolta imponderato della *potestas legiferandi* che

comportamento del magistrato non assurga alla soglia del penalmente rilevante, circostanza che determina il "venir meno dell'esigenza di una disciplina speciale e più favorevole" e con esso "l'azzeramento" del regime di garanzia tradizionalmente ritenuto indispensabile».

⁶⁰ La Legge vaticana 16 marzo 2020, n. CCCLI prescrive che il Tribunale e la Corte d'Appello giudichino "in collegio di tre magistrati" (artt. 6, terzo comma, e 14, terzo comma). La Corte di Cassazione, invece, "giudica ordinariamente in collegio costituito dai Cardinali giudici. Tuttavia, qualora sia richiesto dalla complessità della controversia o ricorrano motivi di opportunità, il presidente della corte di cassazione può stabilire che il procedimento venga trattato e deciso in collegio, integrato da due giudici applicati che egli sceglie tra quelli già nominati ai sensi del comma 1" (art. 19, comma 2).

⁶¹ Ci limitiamo a segnalare al riguardo che l'art. 16, commi primo e secondo, della legge italiana 13 aprile 1988, n. 117, aveva regolato, nell'art. 148 del Codice di Procedura Penale e nell'art. 131 del Codice di Procedura Civile, la compilazione del sommario processo verbale dei provvedimenti adottati in forma collegiale. Segnatamente l'ultimo comma dell'art. 131 del Codice di rito civile stabiliva che il processo verbale "deve contenere la menzione della unanimità della decisione o del dissenso succintamente motivato, che qualcuno dei componenti del collegio, da indicarsi nominativamente, abbia eventualmente espresso su ciascuna delle questioni decise. Il verbale, redatto dal meno anziano dei componenti togati del collegio e sottoscritto da tutti i componenti del collegio stesso, è conservato a cura del presidente in plico sigillato presso la cancelleria dell'ufficio". Invero, una parte della norma è stata censurata dalla Corte costituzionale, sentenza 19 gennaio 1989, n. 18, nella parte in cui essa dispone «che "è compilato sommario processo verbale" anziché "può, se uno dei componenti dell'organo collegiale lo richieda, essere compilato sommario processo verbale"». Tale decisione interessava anche l'art. 148 del Codice di Procedura Penale del 1930 all'epoca in vigore, al quale è subentrato l'art. 125 del Codice Vassalli del 1989, ove il quinto comma è stato dapprima sostituito dal decreto legislativo 30 ottobre 1989, n. 351 nonché, da ultimo, parzialmente integrato dall'art. 7, primo comma, del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150. Tale comma, dunque, adesso recita: "Nel caso di provvedimenti collegiali, se lo richiede un componente del collegio che non ha espresso voto conforme alla decisione, è compilato sommario verbale contenente l'indicazione del dissenziente, della questione o delle questioni alle quali si riferisce il dissenso e dei motivi dello stesso, succintamente esposti. Il verbale, redatto in forma di documento analogico dal meno anziano dei componenti togati del collegio e sottoscritto da tutti i componenti, è conservato a cura del presidente in plico sigillato presso la cancelleria dell'ufficio. Non si applicano le disposizioni degli articoli 110, comma 4, e 111-ter, comma 3". La *ratio* della norma è evidente, dovendo rinvenirsi nell'esigenza di individuare "in quali limiti ed in qual modo il magistrato componente di organi collegiale possa, eventualmente, sottrarsi alla rivalsa in tutti i casi in cui il comportamento od il provvedimento dal quale sia derivato il danno ingiusto, e connotato dalla colpa grave come tipizzata nella stessa legge, siano tenuti od adottati nonostante il suo dissenso" (così F. VERDE, *La responsabilità del magistrato*, cit., p. 42). Un'esigenza che probabilmente dovrà sospingere il legislatore vaticano a inserire un'analogia disposizione nei due Codici di rito applicati nel piccolo Stato d'Oltretevere.



connota specie nell'ultimo decennio non solo l'ordinamento vaticano ma pure quello canonico⁶² -, di regolare esaurientemente tale oltremodo complicato comparto.

5 - Il trattamento economico dei magistrati

Qualche annotazione sul terzo segmento tematico, quello afferente al trattamento economico a favore dei magistrati, pure investito da questo *Motu Proprio*. Del pari in tale quadrante, con una singolare e curiosa specularità con gli ambiti appena tratteggiati, la posizione dei magistrati, in specie quelli ordinari del Tribunale vaticano e dell'ufficio del promotore di giustizia, viene nettamente migliorata, delineandosi una vera e propria condizione di marcato privilegio.

Passando anche qui concisamente in rassegna le norme, nel sesto comma dell'art. 10 della Legge 16 marzo 2020, n. CCCLI, si opera un'aggiunta rispetto all'abrogato comma quinto della stessa disposizione: "Al momento della cessazione, i magistrati ordinari mantengono ogni diritto, assistenza, previdenza e garanzia previsti per i cittadini, *nonché tutti i diritti previsti per i dipendenti in servizio*"⁶³. Occorrerebbe approfondire accuratamente quale sarà l'impatto concreto dell'integrazione che abbiamo segnalato in corsivo: ci riproponiamo di effettuare i doverosi riscontri, salvo qui annotare che, a meno che non sia stata introdotta *ad pompam* ovvero *inutiliter*, ciò che pare implausibile, essa probabilmente aumenta il 'patrimonio di diritti' che si acquisisce amministrando la giustizia in Vaticano, indipendentemente dal protrarsi del periodo di impiego⁶⁴.

⁶² Su questi profili rinviamo ancora a G. BONI, *La recente attività normativa ecclesiale*, cit., *passim*; EAD., *Ancora sul legislatore paziente o impaziente*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 22 del 2021, pp. 27-36. Quanto ai profili di teoria generale, sono sempre attuali i saggi di E. BAURA, tra i quali segnaliamo *Profili giuridici dell'arte di legiferare nella Chiesa*, in *Ius Ecclesiae*, XIX (2007), pp. 13-36; ID., *La potestà legislativa universale*, in *Il diritto della Chiesa tra universale e particolare*, a cura del GRUPPO ITALIANO DOCENTI DI DIRITTO CANONICO, ASSOCIAZIONE CANONISTICA ITALIANA, Glossa, Milano, 2013, pp. 65-86; più recentemente, anche con riferimenti alla produzione legislativa contemporanea, si veda ID., *L'attività legislativa codiciale ed extracodiciale al servizio del buon governo. Presupposti giuridici*, in *Governare nella Chiesa. Presupposti giuridici per il buon governo*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2023, pp. 35-60.

⁶³ Ricordiamo che il quinto comma dell'art. 10 della Legge vaticana del 16 marzo 2022, n. CCCLI era stato introdotto con l'art. 3, n. 1, del *Motu Proprio* di papa Francesco del 16 febbraio 2021, che appunto recitava: "Al momento della cessazione i magistrati ordinari mantengono ogni diritto, assistenza, previdenza e garanzia previsti per i cittadini".

⁶⁴ Sulla condizione giuridica dei cittadini vaticani si rinvia per tutti a J.I. ARRIETA, *Corso di diritto vaticano*, cit., p. 93 ss. In termini generali osservava G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto vaticano*, 2^a ed., Giappichelli, Torino, 2020, p. 43, come la cittadinanza vaticana, benché sia "funzionale", derivando cioè "in via principale ed assolutamente prevalente dall'ufficio rivestito nella Curia Romana o nello stesso Stato", non determina una sostanziale indifferenza della Città del Vaticano nei riguardi del "bene comune dei propri cittadini. E infatti questo Stato non si disinteressa di tale bene e nell'ordinamento



Viene poi integrato l'art. 5 della Legge 4 dicembre 2023, n. DCXXVI, sul trattamento economico dei magistrati ordinari del Tribunale e dell'ufficio del promotore di giustizia⁶⁵: dopo avere ribadito che i magistrati ordinari cessati dall'ufficio godono di un trattamento di quiescenza, cioè quelli di fine servizio e pensionistico già regolati appunto nel 2023⁶⁶, si dispone che questi,

“in quanto derivanti dalle attività prestate in favore dello Stato della Città del Vaticano, sono dovuti e corrisposti per l'intero ai magistrati ordinari cessati dall'ufficio indipendentemente da ogni eventuale erogazione di analoga natura, comunque denominata, maturata o percepita all'estero”.

'Patti chiari amicizia lunga': onde scongiurare future contestazioni - anche in relazione all'intersecazione, ad esempio, con le disposizioni contenute nella Convenzione di sicurezza sociale del 16 giugno 2000 tra Santa Sede e Repubblica Italiana⁶⁷ ovvero con altre presenti o sopravvenienti normative - si confeziona un precetto che arresti perentoriamente *in limine* ogni pretesa di addurre anche solo ragioni equitative per misconoscere il diritto al cumulo delle erogazioni percepite, intoccabilmente acquisito. Dunque, per esempio, la pensione

si trovano numerose disposizioni che ad esso si riferiscono, con riferimento alla tutela e cura del corpo sociale (si pensi alle norme penali in materia di sicurezza personale e pubblica), alla sua organizzazione (si pensi al sistema delle registrazioni anagrafiche), al benessere materiale, spirituale e religioso (si pensi alle disposizioni in materia sanitaria, di istruzione, di tutela del tempo libero, di promozione delle attività religiose e di culto)”.

⁶⁵ Cfr. **FRANCESCO**, Legge 4 dicembre 2023, n. DCXXVI, recante disposizioni per la dignità professionale e il trattamento economico dei magistrati ordinari del Tribunale e dell'ufficio del promotore di giustizia dello Stato della Città del Vaticano, consultabile all'indirizzo *internet* www.vaticanstate.va.

⁶⁶ L'art. 5 della Legge 4 dicembre 2023, n. DCXXVI, inizialmente stabiliva: “Fatto salvo quanto previsto dall'art. 10, comma 5 [ora 6: n.d.A.], della *Legge sull'ordinamento giudiziario dello Stato della Città del Vaticano* n. CCCLI, del 16 marzo 2020, che espressamente riconosce e garantisce ai magistrati ordinari cessati dal servizio il mantenimento di ogni diritto, assistenza, previdenza e garanzia per i cittadini, ai magistrati ordinari è riconosciuto un trattamento di quiescenza, che consiste in un trattamento di fine servizio ed in un trattamento pensionistico”.

⁶⁷ Come riportato nel relativo comunicato pubblicato nella *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana*, serie generale n. 256 del 4 novembre 2003, p. 53, “Il giorno 15 ottobre 2003 si è perfezionato lo scambio degli strumenti di ratifica previsto per l'entrata in vigore della Convenzione di sicurezza sociale tra la Santa Sede e la Repubblica italiana, con accordo amministrativo, firmato nella Città del Vaticano il 16 giugno 2000, la cui ratifica è stata autorizzata con legge 19 agosto 2003, n. 244, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 203 del 2 settembre 2003. In conformità all'art. 39, la Convenzione entrerà in vigore il giorno 1° gennaio 2004 e l'accordo amministrativo, in base all'art. 26, entrerà in vigore contemporaneamente alla Convenzione”. Il testo della *Conventio inter Apostolicam Sedem et Italiam de providentia sociali* e del corrispondente *Accordo amministrativo per l'applicazione della Convenzione di sicurezza sociale tra la Santa Sede e la Repubblica Italiana* sono stati inoltre pubblicati in *Acta Apostolicae Sedis*, XCV (2003), rispettivamente alle pp. 830-848 e alle pp. 849-861. Per un breve commento alla Convenzione si rinvia a **M. PERSIANI**, *Il lavoro sub umbra Petri*, Edizioni Studium, Roma, 2016, pp. 88-91; **ID.**, *Il lavoro nei rapporti tra Santa Sede e Italia*, in *Diritto e religioni*, XV (2020), 2, pp. 215-216.



vaticana si potrà tranquillamente sommare a quella italiana, a prescindere dalle entità.

Al di là della giustizia ovvero dell'equità (evocate solennemente nelle premesse della legge pontificia), o, meglio, dell'*aequitas* di tale prescrizione, prospettive nelle quale ci esimiamo dall'inoltrarci - ma il diritto canonico, prima fonte normativa e primo criterio di riferimento interpretativo, potrebbe e forse dovrebbe porgere qualche lume all'ordinamento vaticano⁶⁸ -, da essa visibilmente e innegabilmente filtra come prevalga e divenga dominante una visione esclusivamente e angustamente burocratica ed economica dell'ufficio di magistrato vaticano: mortificando e offuscando quella dimensione di servizio che dovrebbe invece sempre spiccare in primo piano e che emergeva nitidamente, oltre che - si deve ammettere - ammirevolmente, in passato, quando i giudici vaticani erano assunti e pagati *part time*, intenti e protesi al bene dello Stato e della Santa Sede e assai poco preoccupati del loro trattamento di quiescenza⁶⁹.

Si dirà che tali rilievi sono ultronei ed esorbitanti dalla sfera giuridica, addirittura intrisi di bieco moralismo. Replichiamo e ribadiamo che sono invece del tutto pertinenti all'*unicum* dello Stato della Città del Vaticano, in perfetta aderenza alla sua primigenia e permanente missione: la quale ultima deve essere condivisa *toto corde* da chi in esso presta la sua attività lavorativa, certamente dai magistrati; senza contare che la morale non è moralismo. Tale riflessione testimonia e comprova, anzi, quanto si appuntava nell'*incipit* circa l'opportunità che le revisioni normative vaticane siano sempre scandagliate nell'ottica, irrinunciabile e indeponibile, della specificità dello Stato del papa, irriducibile a qualunque altro.

Sempre secondo quest'angolo visuale va registrato l'art. 6 del *Motu Proprio*, il quale inaspettatamente abroga l'art. 35 del Regolamento Generale del Fondo Pensioni⁷⁰, rafforzando ancora di più la condizione di privilegio dei magistrati ordinari del Tribunale vaticano e dell'ufficio del promotore di giustizia. Questa norma stabiliva la possibilità di commutare in una prestazione *una tantum*, erogata dal Fondo, il diritto

⁶⁸ Si veda, per esempio, E. BAURA, *Interpretación de la ley y equidad canónica en el arte jurídico*, in *Ius et iura. Escritos de derecho eclesiástico y de derecho canónico en honor del profesor Juan Fornés*, a cura di M. BLANCO ET ALII, Comares, Granada, 2010, pp. 87-101.

⁶⁹ Su questi aspetti rinviamo a G. BONI, M. GANARIN, A. TOMER, *Il 'processo del secolo'*, cit., p. 87 ss.

⁷⁰ L'art. 6 del *Motu Proprio* del 27 marzo 2024 prevede che "Sono abrogati l'art. 35 del Regolamento Generale del Fondo Pensioni e tutte le disposizioni, di qualsiasi rango e natura che ad esso rinviano o fanno riferimento". Sul Fondo pensioni cfr. FRANCESCO, *Motu Proprio sulla revisione del Fondo Pensioni Vaticano*, 28 maggio 2015, in *Acta Apostolicae Sedis*, CVII (2015), pp. 509-519, con il quale è stato promulgato il nuovo statuto, ove l'art. 1, primo comma, dispone che il Fondo pensioni ha personalità giuridica canonica pubblica e civile vaticana nonché sede nello Stato della Città del Vaticano; esso ha il fine principale di assicurare una copertura previdenziale a favore, tra l'altro, del personale alle "dipendenze [...] dello Stato della Città del Vaticano". Il Regolamento Generale del Fondo pensioni invece è stato approvato con *Motu Proprio* del 15 dicembre 2003, *ivi*, XCVI (2004), pp. 213-238.



alla pensione nel caso in cui il titolare fosse stato colpito da condanna penale o canonica passata in giudicato per offesa alla Santa Sede, per delitti contro la religione cattolica, la moralità pubblica, il buon costume o il patrimonio ecclesiastico o comunque avesse tenuto un comportamento incompatibile, a giudizio della Commissione disciplinare della Curia romana di regola competente a disporre la commutazione⁷¹, con la permanenza di qualsiasi rapporto con la Santa Sede (primo comma)⁷²; e in questi casi, di conseguenza, il Regolamento prevedeva la cancellazione dell'iscritto coinvolto dal Fondo pensioni (quarto comma)⁷³. Per converso ora, in forza della novella, i magistrati, anche se condannati, continueranno a ricevere il trattamento pensionistico. Pare anche qui francamente (quanto meno) stonata tale 'blindatura' e 'assolutizzazione' del diritto alla pensione⁷⁴, che obnubila

⁷¹ Secondo l'art. 1, § 2, del Regolamento della Commissione Disciplinare della Curia Romana, approvato *de mandato summi pontificis* in data 30 aprile 2016 e consultabile in *Communicationes*, XLIX (2017), pp. 64-69, "Ad istanza dell'Autorità competente di cui al § 1 [cioè dell'autorità del singolo ente implicato: n.d.A.], la Commissione decide circa la commutazione del diritto alla pensione in una prestazione *una tantum* a norma dell'art. 35 del *Regolamento Generale del Fondo Pensioni* e dei Regolamenti degli Enti che prevedono per tale fattispecie la consultazione della Commissione medesima". Il precedente Regolamento del 23 dicembre 2010, consultabile nel Bollettino n. 18 del 2010 dell'Ufficio del lavoro della Sede Apostolica all'indirizzo *internet www.ulsava*, stabiliva invece, all'art. 2, § 2, che "La medesima [Commissione: n.d.A.] non è competente sul personale degli Enti provvisti di una propria Commissione Disciplinare, salvo quanto previsto nell'art. 1 § 2" (per un commento al previgente Regolamento si rinvia a **S.F. AUMENTA**, *Regolamento della Commissione disciplinare della Curia Romana*, in *Norme procedurali canoniche commentate*, a cura di M. DEL POZZO, J. LLOBELL, J. MIÑAMBRES, Coletti a San Pietro, Roma, 2013, pp. 581-590; più di recente, si veda la ricostruzione di **A. ZAPPULLA**, *El «derecho disciplinar» en la Curia Romana y en el Estado de la Ciudad del Vaticano. Análisis comparado de los Reglamentos de las respectivas Comisiones disciplinarias, convergencias y divergencias*, in *Ius canonicum*, LXII [2022], pp. 219-248). Comunque sia, per effetto dell'art. 6 del *Motu Proprio* del 27 marzo 2024, l'art. 1, § 2 del Regolamento in vigore è stato abrogato.

⁷² «Il diritto alla pensione può essere commutato con provvedimento della "Commissione disciplinare della Curia Romana", assunto in base al proprio Regolamento, in una prestazione "una tantum" da parte del Fondo nel caso in cui il titolare venga colpito da condanna penale o canonica passata in giudicato per offesa alla Santa Sede, per delitti contro la religione cattolica, la moralità pubblica, il buon costume e il patrimonio ecclesiastico o comunque abbia tenuto un comportamento incompatibile, a giudizio della Commissione disciplinare, con la permanenza di qualsiasi rapporto con la Santa Sede» (primo comma).

⁷³ "Nel caso di provvedimento di cui al comma 1, viene comunque disposta la cancellazione dell'iscritto dal Fondo" (quarto comma).

⁷⁴ Inizialmente il diritto alla pensione si riteneva fosse di "natura retributiva", ossia inteso quale corrispettivo del servizio prestato, tant'è che gli artt. 23 e 24 del Regolamento in materia previdenziale emanato da papa Paolo VI nel 1963 «prevedevano la perdita o la riduzione del trattamento di pensione quando il dipendente o il titolare di una pensione fosse stato ritenuto, da un'apposita Commissione, "indegno o immeritevole"»: così **M. PERSIANI**, *Il lavoro sub umbra Petri*, cit., pp. 78-79; secondo tale Autore «questo istituto si spiega soltanto accettando l'idea che, per i pubblici dipendenti, la pensione sostituisce la retribuzione e, quindi, continua ad adempiere ad una funzione di corrispettività. Da ciò deriva che un trattamento retributivo, anche se sotto forma di pensione, non può continuare ad essere erogato ad



indebitamente l'atipicità dell'organizzazione propria della Santa Sede e dello Stato della Città del Vaticano, nonché del rapporto fiduciario che ogni dipendente instaura e consolida nel tempo con l'una o con l'altra: un rapporto contrassegnato e intimamente plasmato da un sostrato etico che non può confinarsi nel 'limbo' dell'irrelevanza giuridica.

Meraviglia parimenti che un *Motu Proprio* eminentemente dedicato all'ordinamento giudiziario vaticano e diretto allo scopo precipuo di disciplinare, e agevolare sotto vari profili, l'ufficio e lo *status* dei magistrati vaticani abbia disposto l'abrogazione dell'art. 35 *erga omnes*, accampando - come appunto si afferma enfaticamente nel preambolo - ragioni "di equità e giustizia [...] al fine di garantire il diritto al trattamento di quiescenza in tutte le sue componenti e comunque denominato". Inevitabile e pungente il richiamo, ancora una volta e in chiusura, al motto andreottiano del 'pensar male'.

D'altronde, se fosse stata davvero impellente e dilagante quest'ansia di equità e giustizia generalizzata, la revisione della normativa sarebbe stata effettuata in altro momento e nei confronti di tutti i potenziali condannati, senza distinzioni: certo adesso se ne giova l'intera collettività degli iscritti al Fondo senza disparità, ma emerge inequivocamente che non fossero loro i prioritari beneficiari, per così dire, della premurosa sollecitudine pontificia. Altrimenti non sarebbe stata varata in un frangente sospetto, e proprio in una legge indirizzata, nel complesso, ai 'soliti' sospetti⁷⁵. E ciò con la contraddizione,

un dipendente "indegno o immeritevole", posto che, se fosse rimasto in servizio, gli illeciti commessi avrebbero giustificato la sua destituzione o una sanzione retributiva». Sarà poi il Regolamento dell'8 settembre 1992 a innovare la disciplina previgente mediante l'introduzione dell'istituto della commutazione, il quale riflette una differente concezione del diritto alla pensione che "non è più, o non è più soltanto, corrispettivo del servizio prestato, ma assolve, oramai, anche alla funzione di liberare dalla situazione di bisogno nella quale inevitabilmente si trova il pensionato per effetto del venir meno del diritto alla retribuzione" (*ivi*, p. 84). Alla luce della parabola evolutiva dell'istituto ci sembra francamente ostico individuare la *ratio* del *Motu Proprio* del 27 marzo 2024, posto che la preservazione integrale del trattamento pensionistico anche in presenza di una condanna penale pare introdurre un marcato sbilanciamento - e ciò pure rispetto a misure alternative che sarebbero state più ragionevoli e proporzionate, come la possibilità di riduzione dell'importo della pensione in casi particolarmente gravi -: da ciò la nostra considerazione sull'inopportuna 'assolutizzazione' del diritto alla pensione.

⁷⁵ Sul clima di sospetto alimentato dal *Motu Proprio* commentato in questa sede si veda, a titolo esemplificativo, F. MANTI, *L'ultimo regalo di Bergoglio: l'impunità divina ai giudici vaticani*, 22 aprile 2024, in *ilGiornale.it*, consultabile all'indirizzo internet www.ilgiornale.it, ove si dà notizia che il papa «ha prodotto un'altra Lettera Apostolica *motu proprio* sui magistrati ordinari del Tribunale e dell'Ufficio del Promotore di giustizia, creando uno scudo alle loro eventuali malefatte, per cui qualunque errore facciano non pagheranno mai di persona ma si potrà far causa "esclusivamente" contro il Vaticano, che pagherà anche "le spese di giudizio, rappresentanza e difesa", si legge nell'articolo 11 comma 3 della nuova Legge sull'ordinamento giudiziario del Vaticano», per poi concludere: «Perché arriva questo colpo di spugna? È come se il Pontefice sapesse che il giudizio sull'ex Segretario di Stato - ben lungi dall'essere "giusto" come vorrebbero i principi giuridici vaticani - rischia di essere ribaltato in Appello. Ipotesi di scuola, ovviamente. Ma la tempistica è sospetta. [...] così è sempre più difficile "il



giuridicamente un poco stridente, di fissare una norma di carattere 'generale' attraverso una legge *ratione materiae* speciale⁷⁶. Ovvero, per essere puntigliosi, di abrogare una norma speciale attraverso una legge *ratione materiae* altrettanto speciale, tuttavia involvente una cerchia di soggetti assai più ristretta rispetto ai destinatari della prima: inducendo, così, una specie di 'asimmetria' anomala (eppure lampante) sul piano teleologico. Ma non sono, questi, tempi per cruciarsi troppo a causa di non del tutto lineari e raffinate tecniche normative: in gioco c'è, purtroppo, ben altro.



digiuno dai pettegolezzi e dalle maldicenze" che sogna Papa Francesco».

⁷⁶ Sulla cessazione della legge rinviamo per tutti a **E. BAURA**, *Parte generale del diritto canonico. Diritto e sistema normativo*, Edusc, Roma, 2013, p. 402, il quale precisa, sulla base del can. 20 del *Codex Iuris Canonici*, che "L'espressione *ius speciale* [...] deve essere intesa [...] come riferita alle leggi che trattano in maniera specifica una determinata materia o riguardano una peculiare circostanza, luogo o gruppo di persone"; e soprattutto richiama alla prudenza laddove il legislatore intenda revocare una norma preesistente. Una virtù che "richiede come primo passo quello di informarsi bene dei pro e contro delle soluzioni possibili. Perciò prima di operare un cambiamento legislativo la prudenza richiede di aver studiato approfonditamente la legislazione che si intende cambiare: i suoi precedenti, le ragioni che portarono alle scelte normative, le difficoltà riscontrate nel momento applicativo e altri elementi di questo tipo" (*ivi*, p. 394) come le conseguenze giuridiche e l'impatto che, pure *ad extra*, potrebbe esercitare la misura normativa, così da valutarne i profili tanto di razionalità quanto di opportunità.