

## DALLO STATO PONTIFICIO ALLO STATO DELLA CITTÀ DEL VATICANO (SCV)

VITALIANO MATTIOLI\*

La formazione dello Stato Pontificio è un fenomeno complesso. Non è possibile collocarlo in una precisa cronologia né ricondurlo, come per altri Stati, ad avvenimenti ben definiti, come conquiste militari o trattati internazionali.

Un editto del Senato Romano (Senatoconsulto del 35) dichiarava la nuova religione cristiana *religio non licita*. (1)

Con l'Editto di Milano (313) Costantino pone fine a questa situazione dichiarando il cristianesimo *religio licita*.

Finalmente i Pontefici potevano organizzare senza timori la struttura della Chiesa in ambito giuridico come in quello spirituale.

La caduta dell'Impero Romano d'Occidente (476) lasciava Roma senza autorità. Per secoli era stata la sede dell'imperatore, la *caput mundi*.. Con questo evento il centro della politica mondiale si era definitivamente spostato a Costantinopoli, già chiamata dal Concilio di Costantinopoli I (381) la Nuova Roma (2).

---

\* Professor na Universidade Urbaniana de Roma

In seguito a questi avvenimenti, in Occidente si era formato un preoccupante vuoto; Costantinopoli infatti era troppo lontana in senso geografico come in quello culturale.

Questa assenza di potere civile fu colmata dall'unica autorità che godeva di grande prestigio: il Papato. Così i Papi, loro malgrado, da responsabili della comunità cristiana, si videro impegnati in tante altre incombenze civili, non di loro diretta competenza.

Specialmente le invasioni barbariche misero i Papi nella condizione di esercitare tale *munus* politico e sociale. Questo ne aumentò il prestigio ma anche gli impegni. Papa Gregorio Magno (590 – 604) lamenta proprio il doversi occupare di tante questioni ‘civili’, che lo allontanavano dalla cura pastorale della Chiesa e dalla preghiera (3).

Praticamente i Papi si trovarono a riempire un ‘vuoto di potere’.

Con il desiderio di facilitare al Papa i suoi compiti assistenziali, in questi secoli (IV – VI) diversi nobili romani donarono all’Apostolo S. Pietro, nella persona giuridica del Romano Pontefice, parte dei loro territori (da qui il nome di *Patrimonium Sancti Petri*) affinché le loro rendite venissero evolute per opere caritative o per il servizio del culto. Anticipo dello Stato Pontificio.

Il primo nucleo dello Stato Pontificio fu costituito dal Ducato di Roma. Il duca che rappresentava

l’autorità bizantina e dimorava sul colle Palatino, morì sotto il pontificato di Papa Stefano II (752 – 757). Il ducato allora passò sotto il governo del Papa.

Ormai tutti accettano, come falsa, l’opinione che fonda la base autentica e giuridica dello Stato Pontificio sulla

donazione dell'imperatore Costantino fatta a Papa Silvestro I (314 – 335) (4).

Il vero Atto di fondazione avvenne alcuni secoli dopo. Nel 754 Pipino il Breve promise al Papa Stefano II la cessione di alcuni territori, per mantenere una promessa fatta a Papa Zaccaria, deceduto poco prima (741 – 752). Questa promessa Pipino poté realizzarla soltanto nel 756, quando, cacciati i Longobardi dall'Italia, concesse alla Santa Sede buona parte dei territori dell'Italia centrale, come attestato dal Liber Pontificalis. Questa concessione territoriale fu molto ampliata da Carlo Magno nel 774 e nel 787. I territori dello Stato Pontificio erano ormai definiti.

Il Papa si trovò dunque a svolgere contemporaneamente due funzioni: quella spirituale come Sommo Pontefice, o *Servus Servorum Dei*, come si è fatto chiamare Gregorio Magno, e quella di Re, gestore materiale dei suoi territori e sudditi, inserendosi così attivamente nella politica internazionale. Questa situazione durò per circa undici secoli.

Non è questo il luogo per descrivere le vicende dello Stato Pontificio. Il suo termine definitivo fu il 20 settembre 1870.

Seppur con diverse traversie e difficoltà, in questi undici secoli, il Papa riuscì a rimanere sovrano dei suoi territori.

\*\*\*

La cessazione dello Stato Pontificio va inquadrata nelle Guerre di indipendenza, condotte da Casa Savoia nel sec. XIX, la quale desiderava realizzare l'unificazione della penisola italica spartita tra varie Potenze. Tra queste veniva coinvolto anche il Papa.

Gradualmente furono sottratti ed annessi ai Savoia i territori sotto la dominazione austriaca, spagnola e pontificia.

Il nuovo Regno d'Italia fu proclamato il 17 marzo 1861 con la nomina di Vittorio Emanuele II a Re.

Mancava la città di Roma, rimasta sotto la giurisdizione papale; quella Roma, città dei Cesari, antica sede imperiale, che nascondeva secoli di storia, di trionfi, di splendori.

Camillo Benso, conte di Cavour, nei discorsi pronunciati al Parlamento tra il 25 – 27 marzo 1861 manifestò l'esplicita volontà di sottrarre Roma all'autorità pontificia e proclamarla capitale del nuovo Regno.

In seguito a queste vicende Pio IX inviò una missiva all'ambasciatore di Francia il 26 aprile 1861: "La sovranità non è una cosa da desiderarsi in un tempo come questo, ed io lo so meglio di ogni altro. Quello che domando è solo un piccolo angolo di terra dove io sia il padrone. Se mi si offrisse di restituirmi i miei Stati, rifiuterei; ma fintanto che non avrò questo piccolo angolo, non potrò esercitare liberamente le mie funzioni spirituali" (5).

Il riconoscimento del nuovo Regno da parte delle Potenze europee non fu totale ed incondizionato. La Francia con la convenzione del 15 settembre 1864 pose come condizione che il Governo italiano si sarebbe dovuto impegnare a non occupare Roma e ad impedire che altri lo facessero. Però lo stesso Governo francese in seguito allo scoppio della guerra con la Germania ritirò le sue truppe che ancora risiedevano a Roma per la difesa della città. Forse fu la sconfitta di Napoleone III a Sedan (2 settembre 1870) a stimolare il Re Vittorio Emanuele II a fare il passo decisivo.

Di fatto il progetto di occupare Roma fu realizzato il 20 settembre 1870. Le truppe italiane entrarono nella città facendo una breccia nelle mura all'altezza di Porta Pia. Il Pontefice Pio IX (1846 – 1878) diede ordine alla sua guarnigione che difendeva

la città di arrendersi per non sacrificare inutilmente vite umane. La resa fu firmata lo stesso giorno.

Con questa data ebbe termine lo Stato Pontificio dopo circa undici secoli di storia, ed iniziò la ‘Questione Romana’.

\*\*\*

Pio IX fu l'ultimo Papa – Re. Il suo pontificato fu il più lungo della storia dopo quello dell'Apostolo Pietro. Fu proprio lui ad avvertire maggiormente la ‘pesantezza’ di dover gestire uno Stato, ma nello stesso tempo era profondamente convinto della sua indispensabilità per il bene della Chiesa. Sentimenti contrastanti per noi oggi, ma comprensibili per quel tempo.

L'avvenimento che provocò l'inizio della fine fu il rifiuto del Papa di intervenire nel 1848 nella prima guerra d'indipendenza contro l'Austria. Qui si nota il dramma ma anche la grandezza morale di questo Papa. Come sovrano di uno Stato avrebbe potuto, e forse anche desiderato, inviare le sue truppe ad integrare quelle dei Savoia per togliere all'Austria i territori italici. Ma dall'altra c'era la questione religiosa: con quale coscienza un Pontefice poteva dichiarare guerra per semplici motivi politici e rivendicazioni territoriali ad una nazione fortemente cattolica come l'Austria? Di fronte a questo dilemma Pio IX non ebbe dubbi: doveva prevalere il principio religioso. Si rifiutò di inviare le sue truppe. Questa scelta i liberali italiani non gliela perdonarono mai. Gli Osanna che si era acquistato nei primi due anni di pontificato (1846 – 1848) si tramutarono in un perenne *Crucifige* che continuò anche dopo la sua morte (1878). E' notorio che ci fu un tentativo di gettare la salma del Pontefice nel fiume Tevere quando il corteo funebre passò per il ponte Sant'Angelo.

Il motivo per cui Pio IX considerava indispensabile uno Stato non era di natura politica (se fosse stato per questo se ne

sarebbe ben volentieri liberato), ma di natura religiosa. Una qualche forma di *civilis principatus* era una esigenza necessaria ed insostituibile per l'esplicitamento dell'attività spirituale e religiosa del Papa, responsabile della Chiesa Cattolica.

Il fondamento di siffatta pretesa della S. Sede è più teologico che giuridico e non può comprendersi se non richiamandosi ai principi fondamentali canonisti. Per diritto stesso divino nello svolgimento delle sue funzioni religiose universali di capo della Chiesa, il Pontefice deve essere sottratto all'ingerenza di ogni estranea autorità e godere di una indipendenza ed autonomia assolute, visibili e manifeste.

Questa esigenza è stata confermata anche dal Concilio Vaticano II. Nella Costituzione *Guadium et Spes* (Sobre a Igreja no mundo de hoje) nel n. 76 si legge: “A Igreja, que em razão da sua missão e competência, de modo algum se confunde com a sociedade política nem está ligada a qualquer sistema político determinado... No domínio próprio de cada uma, comunidade política e Igreja são independentes e autônomas”.

La realizzazione di tale principio dommatico in teoria non presenta difficoltà, in quanto appunto nell'ordine dei rapporti spirituali e religiosi la S. Sede si trova a capo di una *Societas juridice perfecta*, cioè di un ordinamento giuridico primario, la Chiesa cattolica, per definizione indipendente ed autonoma nella sua sfera di attività.

Nella pratica le cose sono più complesse. Una subordinazione politica finirebbe naturalmente per ripercuotersi anche nell'ordine dei rapporti spirituali. Da qui la necessità che la Santa Sede sia sottratta ad ogni possibile ingerenza di ogni potere estraneo e posta in una posizione di assoluta e visibile indipendenza ed autonomia.

Per raggiungere effettivamente tale risultato non esiste, secondo la concezione canonista, che un unico mezzo: la creazione di un *civilis principatus Sanctae Sedis*, di uno Stato vero e proprio, sotto la potestà del Pontefice, in modo che costui, godendo di una piena sovranità politica di capo di uno Stato, possa esercitare liberamente, senza condizionamenti e coercizioni, la sua attività spirituale e religiosa universale di capo della Chiesa Cattolica.

Praticamente il Papa per svolgere le sue funzioni di responsabile della cristianità deve contemporaneamente essere capo di uno Stato. Questo ‘Stato’ si pone come *conditio sine qua non*, in quanto solo in tale maniera può essere garantita al Pontefice quella particolare autonomia ed immunità giuridica personale dall’autorità civile dello Stato nel quale risiede.

Ogni altra soluzione diversa si presenta inadeguata per assicurare al Pontefice tale totale indipendenza.

\* \* \*

Ormai il Papa, dopo il 20 settembre 1870, non aveva più un ‘suo’ territorio. Gli era stato sottratto ‘tutto’. Si trovava ‘rinchiuso’ nei palazzi del Vaticano, in territorio italiano.

Pio IX espresse questi suoi sentimenti nella enciclica *Respicentes ea omnia* del 1° novembre 1870. Questo documento conteneva una protesta contro la presa di Roma da parte delle truppe italiane con una dettagliata e documentata esposizione dei fatti. Il Papa si considera un prigioniero di fatto.

Il nuovo Stato si rese subito conto della difficoltà nella quale si era messo e tentò, a modo suo, di tamponare la ferita aperta. Per questo pensò opportuno di regolare in qualche modo la nuova situazione che si era creata dopo il 20 settembre 1870. Così formulò, in modo del tutto unilaterale, una legislazione che

regolasse i nuovi rapporti tra lo Stato italiano ed il Sommo Pontefice: la Legge delle guarentigie (13 maggio 1871, n. 214).

“La legge delle guarentigie..., esprime assai bene la sostanza dei rapporti tra Stato e Chiesa, che durarono fino ai Patti lateranensi del 1929, poiché appunto in essa si scorge l’armonizzazione del principio di preminenza dello Stato, tanto da assoggettare la Chiesa al una sua particolare giurisdizione, con l’altro principio della insopprimibile realtà storica dell’istituzione della Chiesa cattolica... Questa legge... sia nella sua ideazione, che nei suoi contenuti e, soprattutto alla prova dei fatti, dimostrò le sue gravi carenze e la mancanza di originalità” (6).

Il testo fu inviato a Pio IX nella speranza che potesse firmarlo, accettando così la nuova relazione con lo Stato italiano.

Le riflessioni sopra esposte, confermate ancora oggi, non permisero a Pio IX di accettare questa legislazione. Spiegò i motivi del rifiuto nella enciclica *Ubi nos arcano* del 15 maggio 1871. Riporto le espressioni principali: “Con severe proposte abbiamo chiaramente fatto intendere con quanta amarezza i fedeli subiscano la situazione che Ci affligge, e quanto siano lontani dal farsi ingannare da quelle menzogne che si nascondono sotto il nome di ‘guarentigie’, tuttavia riteniamo sia dovere del Nostro ufficio apostolico dichiarare solennemente a tutto il mondo che non solo le cosiddette ‘guarentigie’ malamente coniate dal governo subalpino, ma anche titoli, onori, immunità, privilegi e qualunque altra offerta fatta sotto il nome di garanzie o ‘guarentigie’ non possono avere alcun valore per dichiarare sicuro e libero l’uso del potere a Noi affidato da Dio e per difendere la necessaria libertà della Chiesa”.

Dunque Pio IX non firmò in quanto la frase “nel territorio del Regno” non garantiva ai Pontefici quella totale autonomia della quale avevano assolutamente bisogno.

Su questo già aveva espresso precedentemente la sua opinione nella Allocuzione *Maxima Quidem* del 9 giugno 1862: “Questo principato civile è necessario affinché lo stesso Romano Pontefice a nessun principe o civile potestà soggetto giammai, possa con pienissima libertà esercitare il supremo potere ed autorità, ricevuta divinamente dallo stesso Cristo, di pascere e di governare per l'universa Chiesa l'intero gregge del Signore e di provvedere così al maggior bene della Chiesa e dei fedeli” (7).

Da ciò emerge che l'unica preoccupazione che angustiava il Pontefice era il timore, trovandosi nella situazione di *ospite* in uno Stato straniero (il nuovo Regno d'Italia), di non poter godere di quella libertà ed autonomia indispensabili per l'esercizio del ministero petrino. Dunque: unico intento era quello spirituale, molto alieno da calcoli e vantaggi politici.

Il Papa ormai si considera prigioniero dello Stato italiano.

“In sostanza..., dal 1870 al 1929 il Pontefice visse in territorio italiano, sottomesso come qualsiasi cittadino italiano alla legge comune” (8).

Tuttavia la legislazione, riconosciuta solo dallo Stato italiano, non limitò l'attività della S. Sede, non segnò un punto di arresto nelle sue iniziative e nell'esercizio delle sue funzioni. Anzi vide accrescere gradualmente la sua influenza e prestigio anche in ambito politico.

Durante l'intervallo della Questione Romana (1870 – 1929) la Santa Sede, pur mancante di un territorio e di sudditi propri, si è presentata alla comunità internazionale quale soggetto di pieno diritto. Stanno a conferma le visite ufficiali di numerosi Capi di Stato al Sommo Pontefice, che in tal modo gli hanno riconosciuto la sua sovranità.

Oltre a questo è interessante notare gli interventi fatti in questo periodo dai Pontefici su quesiti internazionali. Sembra che tra il 1870 ed il 1914 vennero effettuati non meno di 13 interventi di ordine internazionale. Uno dei più importanti è il messaggio appassionato di Benedetto XV (1 agosto 1917) per porre fine alla “inutile strage” della prima guerra mondiale.

\*\*\*

La speranza dello Stato italiano di chiudere ‘in fretta’ la ‘Questione Romana’ che aveva messo in moto il 20 settembre 1870, andava sfumata *sine die*, per quasi 60 anni.

Pio IX morì nel 1878. In quel periodo morirono anche i principali artefici dell’unità d’Italia: Cavour (+ 1861), Vittorio Emanuele (+ 1878), Garibaldi (+1882),

Nessuno dei Papi che successero a Pio IX: Leone XIII (1878 – 1903), Pio X (1903 – 1914), Benedetto XV (1914 – 1922) riuscirono a sbloccare la ‘Questione Romana’.

Il Governo italiano non aveva nessuna intenzione di cedere un benché minimo territorio.

Rimanevano molte tensioni psicologiche e diversità ideologiche. La memoria di quel recente passato pesava ancora come un macigno.

Leone XIII ritornò diverse volte sull’argomento. In particolare in un discorso al Collegio dei Cardinali il 2 marzo 1885 ed in una lettera al card. Rampolla, Segretario di Stato, datata 15 giugno 1887. Fece anche diversi tentativi di riconciliazione, abortiti però fin dall’inizio. Tuttavia riuscì ad ammorbidente la tensione: ampliò i suoi interventi dottrinali nel sociale e spinse i cattolici ad impegnarsi molto in questo settore promuovendo l’Opera del Congressi e le Settimane Sociali.

In seguito ci fu la prima guerra mondiale che distolse l'attenzione da queste problematiche.

Quando Achille Ratti fu nominato Papa nel 1922 con il nome di Pio XI la situazione era molto diversea. Gli animi da ambedue le parti erano più tranquilli, gli studi giuridici, civilisti e canonisti, più approfonditi, l'Italia si trovava in differenti contesti politici. Inoltre, ed è la cosa più importante, la situazione diventava sempre più pesante. Si avvertiva la necessità urgente, dovuta al cambiamento dei rapporti internazionali, al crescente prestigio dei Pontefici Romani ed al ruolo sempre più incisivo che andavano assumendo nello scacchiere internazionale, di pervenire ad una soluzione onorevole per ambedue le parti.

Restava sempre il punto cruciale della autonomia territoriale. Il nuovo Pontefice lo evidenziò fin dalla sua prima enciclica, *Ubi Arcano* del 23 dicembre 1922. Ricordava la natura divina della sovranità pontifica e la necessità che questa sovranità non fosse soggetta ad alcuna autorità o legge, ma che fosse del tutto indipendente e tale fosse manifestamente riconosciuta: "Noi dunque, eredi e depositari del pensiero e dei doveri dei Nostri venerati Antecessori, com'essi investiti dell'unica autorità competente nella gravissima materia e responsabili avanti a Dio, Noi protestiamo, com'essi hanno protestato, contro una tale condizione di cose a difesa dei diritti e della dignità dell'Apostolica Sede, non già per vana e terrena ambizione, della quale arrossiremmo, ma per puro debito di coscienza, memori di dover morire e del severissimo conto che dovremmo rendere al divino Giudice".

Ma ormai sembrava giunto il momento favorevole per porre fine all'annosa questione. Si trattava di un'esigenza comune, come risulta dagli scambi epistolari.

Mussolini in una lettera a Domenico Barone così si esprime: "... le confermo la mia convinzione circa l'utilità di

vedere finalmente eliminata ogni ragione di dissidio fra l'Italia e la Santa Sede,... la incarico di mettersi in relazione con i rappresentanti di Questa” (9).

In riferimento a questa il card. Gasparri inviò una lettera all'avvocato Pacelli: “Lei, Signor Avvocato, quale rappresentante della Santa Sede...può, fin da ora, assicurare che la convinzione circa l'utilità e la importanza di eliminare ogni ragione di dissidio fra l'Italia e la S. Sede non potrebbe essere, presso questa ultima, né più profonda, né più sentita, come risulta da ripetuti solenni documenti” (10).

Le trattative ufficiali furono condotte per l’ Italia dal Capo del Governo Benito Mussolini; Pio XI nominò suo rappresentante il card. Pietro Gasparri.

Iniziate nell'autunno 1926, furono lunghe e complesse.

La S. Sede, nel suo realismo cercò di chiarire subito i punti salienti: “In questo scambio di idee, Ella, Signor Avvocato, terrà presenti i seguenti punti dai quali la S. Sede non potrebbe prescindere...: 1) La condizione che si vuol dare alla S. Sede deve essere conforme alla sua dignità e alla giustizia; 2) Perciò deve essere tale che garantisca piena libertà e indipendenza non solamente reale ed effettiva, ma anche visibile e manifesta, con territorio di sua piena ed esclusiva proprietà sia di dominio che di giurisdizione come conviene a vera sovranità ed inviolabile ad ogni evenienza” (11).

In alcuni momenti sembrò di non poter giungere ad una conclusione.

Il Papa in tutta questa fase si mostrò veramente all'altezza. Fu disposto a rinunciare a tante rivendicazioni secondarie, pur di ottenere l'essenziale: un territorio per la sua autonomia.

Finalmente si arrivò all' 11 febbraio 1929. Nella sala grande del Palazzo del Laterano (attualmente sede del Vicariato di Roma) furono firmati gli Accordi che mettevano la parola fine alla Questione Romana. Da qui il nome di Patti Lateranensi.

Da parte italiana il firmatario era Benito Mussolini; da parte della S. Sede il card. Pietro Gasparri.

Pio XI espresse la sua soddisfazione: "Un Trattato inteso a riconoscere e, per quantum hominibus licet, ad assicurare alla Santa Sede una vera e propria e reale sovranità territoriale e che evidentemente è necessaria dovuta a Chi, stante il divino mandato e la divina rappresentanza ond'è investito, non può essere suddito di alcuna sovranità terrena ... perché una qualche sovranità territoriale è condizione universalmente riconosciuta indispensabile ad ogni vera sovranità giurisdizionale" (12).

Benito Mussolini fece diversi interventi in Senato per difendere l'operato del Governo. Qualche anno dopo scrisse un articolo sul giornale francese *Le Figaro* del 18 dicembre 1934 nel quale evidenziava la 'ragione politica' della scelta fatta. Ne riporto alcuni brani più significativi: "Tutta la storia della civiltà occidentale, dall'impero romano ai tempi moderni, da Diocleziano a Bismarck, insegna che quando lo Stato impegna una lotta contro una religione, è lo Stato che ne uscirà, alla fine, sconfitto. La lotta contro la religione è la lotta contro l'inafferrabile e l'irraggiungibile, è la lotta contro lo spirito in ciò che ha di più intimo e di più profondo ed è ormai provato che in questa lotta le armi dello Stato – anche le più aguzze – non riescono a inferire colpi mortali alla Chiesa, la quale – specialmente la Cattolica – esce trionfante dalle più dure prove... Quando si lotta contro uno Stato si è di fronte a una realtà materiale, che può essere afferrata, colpita, mutilata, trasformata; ma quando si lotta contro una religione non si riesce a individuare un particolare bersaglio; basta la semplice resistenza passiva dei

sacerdoti e dei credenti, per rendere inefficiente l'attacco dello Stato... Uno Stato che non voglia seminare il turbamento spirituale e creare la divisione fra i suoi cittadini, deve guardarsi da ogni intervento in materia strettamente religiosa" (13).

Il Trattato fu subito riconosciuto dalla maggioranza degli Stati. Lo stesso Pio XI ne parlò con enfasi in un discorso al Corpo Diplomatico il seguente 9 marzo: "E' questo grande, incomparabile (e forse finora mai verificato) plebiscito non solo d'Italia ma di tutte le parti del mondo. Non c'è, in questa parola, esagerazione alcuna. Noi stiamo ricevendo lettere e telegrammi non solo da tutte le città e villaggi d'Italia, non solo da tutte le città e molti villaggi di tutti i paesi d'Europa, ma anche dalle due Americhe, dalle Indie, dalla Cina, dal Giappone, dall'Australia, dalla Nuova Zelanda, dal Nord, dal Centro, dal Sud dell'Africa, dall'Alaska, dal Mackenzie, dall'Hudson, come se si trattasse di un avvenimento del luogo... Un vero plebiscito, non solamente nazionale ma mondiale" (14).

Tuttavia i consensi non furono del tutto unanimi. Per esempio la Francia elevò forti proteste. In un articolo stampato sul giornale della Svizzera tedesca, National Zeitung del 12 febbraio 1929, si parla di una grave sconfitta per la Francia. Anche nei giornali tedeschi di sinistra si parlò di alleanza reazionaria.

\*\*\*

Tre sono i documenti firmati, ratificati il 7 giugno 1929: il Trattato, la Convenzione finanziaria, il Concordato. I primi due riguardavano la conclusione della Questione Romana e dettavano la nuova legislazione; il terzo i rapporti della Chiesa in Italia con lo Stato italiano. Quest'ultimo, in seguito a trasformazioni storico – culturali avvenute in Italia, fu revisionato il 18 febbraio 1984.

Il nostro studio si limita al Trattato con il quale fu fondato il nuovo Stato della Città del Vaticano. Oltre che da questo Trattato, l'ordinamento costituzionale del nuovo S.C.V. è regalato anche dalle 6 Leggi Fondamentali del 7 giugno 1929.

Il Trattato si compone di 27 articoli.

Il Preambolo rimarca la reciproca buona volontà: "Premesso che la Santa Sede e l'Italia hanno riconosciuto la convenienza di eliminare ogni ragione di dissidio tra loro esistente con l'addivenire ad un sistemazione definitiva dei reciproci rapporti...".

Subito prosegue entrando nel vivo del problema: "e che assicurando alla Santa Sede in modo stabile una condizione di fatto e di diritto la quale Le garantisca l'assoluta indipendenza per l'adempimento della Sua alta missione nel mondo. ... Che dovendosi, per assicurare alla Santa Sede l'assoluta e visibile indipendenza, garantirLe una sovranità indiscutibile pur nel campo internazionale, si è ravvisata la necessità di costituire, con particolari modalità, la Città del Vaticano, riconoscendo sulla medesima alla Santa Sede la piena proprietà e la esclusività ed assoluta potestà e giurisdizione sovrana...".

In poche righe per due volte si ribadisce la necessità del 'territorio' autonomo.

Art. 2: "L'Italia riconosce la sovranità della Santa Sede sul campo internazionale come attributo inerente alla sua natura, in conformità alla sua tradizione ed alle esigenze della sua missione nel mondo".

Art. 3: "L'Italia riconosce alla Santa Sede la piena proprietà e la esclusiva ed assoluta potestà e giurisdizione sovrana sul Vaticano, com'è attualmente costituito, con tutte le sue pertinenze e dotazioni, creandosi in tal modo la Città

del Vaticano per gli speciali fini e con le modalità di cui al presente Trattato”.

Nei seguenti articoli sono elencate le norme dettagliate che regalano i nuovi reciproci rapporti tra i due Stati.

Il nuovo Stato risulta essere territorialmente il più piccolo del mondo: ha soltanto 0,44 km quadrati.

Mussolini commentò in Senato questa ristrettezza: “Ettari 44 sono veramente il corpo ridotto al minimo necessario per sostenere lo spirito” (15).

Al Papa non interessava la ‘grandezza’ ma ‘l’autonomia’. Con il Trattato finalmente l’aveva ottenuta. In tal modo aveva raggiunto due obiettivi: da una parte l’autonomia; dall’altra la liberazione dalle incombenze e preoccupazioni materiali derivanti da uno Stato territorialmente grande, come era il precedente Stato Pontificio.

A parte il ‘modo’ con il quale questo Stato fu sottratto alla giurisdizione della Chiesa, questa fu liberata da tanti impegni da potersi dedicare totalmente alla sua missione spirituale.

Nella lettura del Trattato si nota questo sottofondo: la ristrettezza del territorio, voluta dal Pontefice come logica conseguenza della sua missione e garanzia di poterla meglio realizzare, non rappresenta una limitazione alla sovranità del Pontefice quanto piuttosto la conclusione di tutto un periodo storico.

Il Papa liberato ormai dagli oneri materiali di governo può dedicarsi con tutte le energie, con maggior libertà e facilità all’attuazione dell’unico suo scopo che consiste nella *salus animarum*.

In questo senso si è parlato di *caratteristica francescana* del nuovo Stato. Il Prof. D’Avack si esprime: “Non esiterei anzi a

ritenere che fu proprio tale preoccupazione il movente principale che ispirò e condusse la S. Sede a quella concezione francescana nella costituzione dello S.C.V. che dal punto di vista territoriale le fece ricercare la minor quantità di territorio possibile, dal punto di vista della popolazione le fece accogliere quel sistema di cittadinanza, di residenza e di funzioni che la riduceva al minimo indispensabile dei membri e che da quello infine della sovranità la indusse nell'ordine internazionale a disinteressarsi di tutti i congressi e gli affari d'ordine temporale” (16).

E’ in questa ottica che va interpretato il discorso di Giovanni XXIII, martedì 11 aprile 1961, in occasione delle celebrazioni del centenario dello Stato italiano: “La ricorrenza che in questi mesi è motivo di sincera esultanza per l’Italia, il centenario della sua unità, ci trova, sulle due rive del Tevere, partecipi di uno stesso sentimento di riconoscenza alla Provvidenza del Signore, che pur attraverso variazioni e contrasti, talora accesi, come accade in tutti i tempi, ha guidato questa porzione elettissima d’Europa verso una sistemazione di rispetto e di onore nel concetto delle nazioni grazie a Dio depositarie, sì, oggi ancora, della civiltà che da Cristo prende nome e vita... Tutto il resto di quel periodo storico fu nei disegni della Provvidenza preparazione alle pagine vittoriose e pacifiche dei Patti Lateranensi”. (17).

Praticamente nel Trattato lo Stato italiano non ha fatto altro che riconoscere al Papa i Palazzi del Vaticano nei quali già risiedeva. Ma questo solo apparentemente. In realtà ha reso quei territori un ‘nuovo Stato’. La vera differenza non consiste nel riconoscimento di un determinato territorio ma nel ritenere ‘questo’ territorio non più parte dello Stato italiano ma formante un nuovo Stato, in virtù del quale per i Pontefici terminava la loro condizione di ospiti nello Stato italiano.

Lo Stato italiano con il Trattato non si è limitato a riconoscere *sic et simpliciter* alla Santa Sede una sovranità politico – territoriale e l'esistenza di uno Stato comunque costituito, ma le ha tassativamente riconosciuto una determinata sovranità politico – territoriale avente specifici attributi e l'esistenza di uno Stato determinato con un prestabilito modo di costituzione politico e giuridico.

\*\*\*

Lo S.C.V. è un vero e proprio Stato ma con caratteristiche particolari.

Le peculiarità dal punto di vista giuridico hanno fatto sorgere un problema: lo Stato Città del Vaticano (S.C.V.) può essere riconosciuto come un vero e proprio Stato?

Il Vaticano fin dall'inizio si è riconosciuto come un vero e proprio Stato e si è sforzato di tradurre in atto tale sua qualifica, procurando di assumere anche sostanzialmente nel suo ordinamento costituzionale quella precisa fisionomia giuridica e tutte quelle note caratteristiche che sono proprie degli Stati. Infatti lo S.C.V. possiede le caratteristiche essenziali, seppur minime, di uno Stato sovrano con un suo territorio, popolazione, autorità suprema e indipendente e facoltà completa di attuazione internazionale.

E' proprio in quanto 'Stato' che può stringere rapporti con gli altri Stati. Questo è contemplato nell'art. 3 della legge I fondamentale: "Al Sommo Pontefice resta riservata la rappresentanza dello Stato Vaticano, per mezzo della Segreteria di Stato, in confronto degli Stati esteri per la conclusione dei trattati e dei rapporti diplomatici". In tal modo il Pontefice, in quanto capo di uno Stato, può garantire alla Chiesa Cattolica che si trova nelle singole Nazioni quella libertà di esercizio per il raggiungimento della sua propria finalità.

Dal punto di vista politico, la posizione dello S.C.V. è *sui generis*: nell'ordine internazionale si presenta nella sua conformazione giuridica come Stato neutralizzato. Infatti l'art. 24 del Trattato dice: "La Città del Vaticano sarà sempre considerata territorio neutrale ed inviolabile".

Conseguenza di questo è che non può avere relazioni internazionali all'infuori di quelle di pace; non solo non deve muovere guerre ad altri Stati ma astenersi da azioni e comportamenti che possano stimolare tale partecipazione.

Fin dalla sua fondazione la maggioranza dei giuristi non ha mai dubitato di questo. Il Prof. Donati, Università di Padova, ha accennato che "secondo l'assunto comune della dottrina, il concetto generale dello Stato si riconduce a quattro elementi costitutivi: popolo, territorio, sovranità, persona statuale", dimostra che questi elementi si trovano tutti nella costituzione della Città del Vaticano. Conclude che la Città del Vaticano è un vero e proprio Stato secondo il diritto internazionale vigente (18).

Dello stesso parere è anche il Prof. Jemolo affermando che la Città del Vaticano "è costituzionalmente, necessariamente, uno Stato" (19)

Infine il Prof. Ruffini insegnava espressamente che la Città del Vaticano è un vero e proprio Stato: "O si ammette che lo Stato della Città del Vaticano è un vero e proprio Stato o, in caso inverso, si dovrebbe pur negare che lo fosse l'antico Stato della Chiesa, ad onta che l'opinione pubblica e la pratica diplomatica mondiale l'abbiano considerato e trattato sempre come tale. Ritenuto però che lo Stato della Città del Vaticano sia un vero Stato, bisogna concedere che esso è... un *Unicum* nella vita giuridica e politica dei popoli, allo stesso modo che un *Unicum* fu nella storia ed è nel mondo moderno e sarà finché sia per durare nei secoli, la S. Sede" (20).

Questa caratteristica di *unicum*, fu rimarcata anche da Anzillotti il quale afferma che il nuovo S.C.V. non può “considerarsi alla stregua di qualsiasi altro Stato, perché è esso stesso un ente costitutivo a servizio di un altro subietto di diritto internazionale, la Chiesa cattolica. Soltanto dalla correlazione tra questo e quello si può desumere il valore e l'importanza dello Stato pontificio; verità ,questa, tutt'altro che nuova, ma che presumeva ricordare ora che lo Stato pontificio si ricostituisce in proporzioni così modeste territorialmente” (21)

Proprio se si esaminano i singoli elementi costitutivi di uno Stato: territorio, sovranità, popolazione, e fine, si deve concludere che lo S.C.V. è un vero Stato ma, come sosteneva il Ruffuni, *sui generis*, da renderlo diverso dagli altri Stati.

1) Riguardo al territorio, risulta lo Stato più piccolo del mondo: solo 44 ettari di superficie.

Per comprendere questo, è necessario mettere in relazione il territorio con le finalità dello S.C.V. Questo è stato infatti costituito proprio per garantire alla Santa Sede la totale indipendenza temporale.

In tale ottica il territorio assume una funzione molto più importante della popolazione, valendo molto più di questa come presupposto di tale indipendenza; viene ad essere elemento primario dello S.C.V. rispetto alla popolazione che funge da elemento secondario, in perfetta antitesi a quanto si realizza in tutti gli altri Stati. Ogni Stato infatti è per la popolazione. Se questa viene a mancare, lo Stato perde il suo motivo d'esserci. Invece “Il Trattato del Laterano ha creato lo S.C.V. per assicurare l'assoluta indipendenza della S. Sede e rispetto a questa destinazione del nuovo Stato la funzione essenziale è compiuta dal territorio. Perciò il territorio è necessariamente inalienabile” (22).

2) Una caratteristica ancora maggiore è il genere di sovranità. Nel Trattato è il Pontefice ad essere Sovrano del suo Stato: "Lo Stato della Città del Vaticano è sotto la sovranità del Sommo Pontefice" (art. 26, c. 2). Lo conferma il Codex Juris Canonici (1983), can. 331: "Ecclesiae Romanae Episcopus... Collegii Episcoporum est caput, Vicarius Christi atque universae Ecclesiae his in terris Pastor; qui ideo vi muneric sui suprema, plena, immediata et universali in Ecclesia gaudet ordinaria potestate, quam semper libere exercere valet".

La Legge I fondamentale, art. 1, riconosce al Sommo Pontefice la pienezza dei tre poteri: legislativo, esecutivo, giudiziario all'interno dell'ordinamento dello Stato. La stessa Legge (art. 3) gli attribuisce la rappresentanza di fronte agli Stati esteri per tutte le relazioni di diritto internazionale. Nella Chiesa invece la sovranità spirituale spetta alla Santa Sede intesa nel suo significato più ampio, quale istituzione comprendente oltre al Pontefice anche le Congregazioni, Tribunali ed uffici centrali che costituiscono la Curia Romana. Così si esprime il Codex Juris Canonici (1983): "Nomine Sedis Apostolicae vel Sanctae Sedis in hoc Codice veniunt non solum Romanus Pontifex, sed etiam, nisi ex rei natura vel sermoni contextu aliud appareat, Secretaria Status, Consilium pro publicis Ecclesiae negotiis, aliaque Romanae Curiae Instituta" (can. 361).

In pratica il Sommo Pontefice esercita poteri assoluti di governo, in parte direttamente ed in parte per mezzo degli speciali organi delegati.

Questi organismi sono:

- La Pontificia Commissione, istituita da Pio XII il 20 marzo 1939. Ad essa è delegato l'esercizio di tutti i poteri spettanti al Pontefice concernenti il governo dello S.C.V.
- Il Governatore, al quale spetta la delega dell'esercizio normale del potere esecutivo (Legge I Fondamentale, art. 6).

- Il Consigliere Generale. Nominato direttamente dal Pontefice, presiede l'organo consultivo dello Stato.
- Organi giurisdizionali. Il tribunale di appello è la Rota Romana.
- Organi amministrativi. Dipendono tutti dal Governatore dello Stato.

La organizzazione giuridica dello Stato è armonizzata da sei Leggi fondamentali, che però non costituiscono una limitazione della sovranità da parte della S. Sede, che non è vincolata alla loro osservanza. La S. Sede infatti nell'ordinamento della Chiesa è al di sopra dello *jus canonicum*; così nell'ordinamento dello S.C.V. resta al di sopra delle leggi da lei stessa emanate. La S. Sede dunque è la fonte di tutti indistintamente i poteri sovrani, legislativo, esecutivo, giudiziario.

3) La popolazione. Per quanto riguarda i sudditi della sovranità pontificia: a costoro non è permessa alcuna partecipazione all'esercizio del potere di governo. Tuttavia si deve tener conto che gli orientamenti del Concilio Vaticano II hanno mutato alcuni aspetti. Paolo VI con il Motu Proprio del 28 marzo 1968, ha istituito una Consulta composta da 24 membri laici affinché "collabori con la Pontificia Commissione dello Stato della Città del Vaticano nello studio di determinate questioni, fornendo ad essa quei pareri e suggerimenti che possono esserle utili per il buon governo dello Stato".

Il carattere distintivo dello S.C.V. consiste nel fatto che il Pontefice esplica una sovranità 'territoriale' prima ancora di una sovranità 'personale', cioè si afferma essenzialmente e primariamente come dominio sul territorio e solo accessoriamente sulla popolazione. Questo è comprensibile, ma evidenzia ancora di più la peculiarità di questo Stato, in quanto è il territorio a

costituire la *conditio sine qua non* affinché la Chiesa possa esercitare il suo mandato universale.

4) Il Fine. Tale Stato infatti è stato creato proprio per assicurare alla S. Sede l'assoluta e visibile indipendenza e garantirle una sovranità indiscutibile anche nell'ambito internazionale. Il suo fine è infatti non di ordine temporale, come per tutti gli altri Stati, ma di ordine spirituale. Il suo è un superiore interesse, che determina il suo sorgere e la sua la vera ed unica ragione di esistere: quello di permettere alla Chiesa Cattolica di svolgere la sua missione spirituale. Ciò esige che la potestà suprema di governo debba necessariamente appartenere alla S. Sede pena l'automatica estinzione dello Stato in quanto verrebbe meno la ragione prima ed il fine ultimo della sua esistenza.

L'anomalia dello S.C.V. si evidenzia ancora meglio se si analizzano tre caratteri assolutamente unici, inediti circa la sua finalità: un fine apolitico, un fine trascendente gli interessi della propria popolazione, un fine teleologico.

Prima caratteristica: fine apolitico. Tutti gli Stati del mondo hanno come elemento primario una finalità politica, che può evolversi nel tempo in rapporto ai cambiamenti dello scenario internazionale.

La finalità invece dello S.C.V. è spirituale, in obbedienza ai dettami del fondatore della Chiesa: Cristo. Per tale motivo rimane anche immutabile. Abbiamo visto che è proprio questa finalità apolitica-spirituale a motivare la sua esistenza come Stato. Così infatti ha pensato anche lo Stato italiano al momento della stipulazione del Trattato.

Seconda caratteristica: fine trascendente gli interessi della propria popolazione. In questo sta il passaggio dal particolare all'universale, il salto dall'immanente al trascendente. Mentre tutti gli Stati hanno come impegno

primario quello di provvedere al benessere della propria collettività (dimensione particolare) e sono coinvolti nella soluzione delle problematiche di ordine temporale (dimensione immanente), lo S.C.V. ha come compito il perseguitamento di finalità unicamente spirituali e religiose, al di là degli interessi materiali della sua popolazione. Quindi finalità di natura trascendente (spirituale) ed universale: si rivolge ai suoi membri (i battezzati nella Chiesa Cattolica) sparsi in tutto il mondo andando oltre il ristrettissimo numero dei cittadini vaticani.

Terza caratteristica: fine teleologico. E' la conclusione di ciò che è stato già detto, l'elemento di differenziazione tra gli ordinamenti civili e la legislazione ecclesiastica.

Questa ultima caratteristica permette di chiarire definitivamente la necessità dell'esistenza dello S.C.V. e nello stesso tempo motiva la ragione ultima della sua esistenza.

Mentre gli altri Stati si autogiustificano, il nuovo S.C.V. si presenta con il suo carattere *strumentale* in cui risiede proprio la sua *ratio vitae*. Il motivo della sua esistenza è di garantire alla Chiesa (gestita dalla S. Sede) l'esercizio della sua missione universale. Infatti la missione della chiesa è la *salus animarum*. Lo S.C.V. serve a lei per raggiungere questo scopo.

La Chiesa Cattolica svolge una missione non di natura politica ma spirituale, concependo la sua attività come un servizio. Così si esprimeva Paolo VI a riguardo della *potestas*, spiegando la natura di tale 'potere' nella Chiesa: "Sappiamo che nel linguaggio umano, e anche nella realtà storica, la parola 'potestà', *exsusia*, è ambivalente, e può essere intesa come dominazione o come servizio. E sappiamo che nostro Signore ha dato una risposta molto chiara a questo possibile equivoco dicendo ai suoi discepoli: 'Chi tra di voi è il più grande diventi

come il più piccolo e chi governa diventi come colui che serve' (Lc., XXII, 28). Il nostro potere non è un potere di dominazione, ma un potere di servizio, una 'diakonìa', un ufficio a servizio della comunità" (23).

\* \* \*

Un punto ancora da chiarire è il rapporto tra la Santa Sede ( o Sede Apostolica) e lo S.C.V.

Il soggetto della sovranità è la stessa Santa Sede. Diverse volte questo è accennato nel Trattato. Riporto l'art. 4: "La sovranità e la giurisdizione esclusiva che l'Italia riconosce alla Santa Sede sulla Città del Vaticano importa che nella medesima non possa esplicarsi alcuna ingerenza da parte del Governo italiano e che non vi sia altra autorità che quella della Santa Sede".

La teoria più accettata oggi è che lo S.C.V. e la Santa Sede sono due enti tra loro distinti e reciprocamente coordinati da un rapporto organico. Tale teoria è più conforme ai principi del diritto internazionale ed anche, in un certo senso, alla dottrina cattolica circa l'istituzione divina del Romano Pontefice ed i sacrosanti diritti che ad esso competono per esplicita volontà di Cristo. Si tratta di due enti tra loro distinti ma , per un certo aspetto, reciprocamente coordinati da un rapporto organico; invece per un altro aspetto, necessariamente lo S.C.V. è subordinato ed in funzione della suprema autorità spirituale della Santa Sede. In questo senso, a livello di esempio, si può dire che lo S.C.V. è l'*involucro*, peraltro recente, della S. Sede che è invece la sostanza, della potestà pontificia.

Infatti lo S.C.V. tutela ed assicura, in maniera chiara e visibile, l'indipendenza della Sede Apostolica; attribuisce al Sommo Pontefice una sovranità vera e propria anche in ambito

politico; accorda alla Santa Sede il carattere di Potenza sovrana, secondo il diritto internazionale, di fronte agli altri Stati ed al mondo intero.

La sua natura insieme alla relazione teologica con la Santa Sede sono state descritte in una lettera di Giovanni Paolo II: lo Stato della Città del Vaticano è *sovrano*, ma non possiede tutte le caratteristiche di una comunità politica. Si tratta di uno Stato *atípico*: esso esiste a conveniente garanzia dell'esercizio della spirituale libertà della Sede Apostolica, e cioè come mezzo per assicurare l'indipendenza reale e visibile della medesima nella sua attività di governo a favore della Chiesa universale, come pure della sua opera pastorale rivolta a tutto il genere umano; esso non possiede una propria società per il cui servizio sia stato costituito e neppure si basa sulle forme di azione sociale che determinano solitamente la struttura e l'organizzazione di ogni altro Stato.

Riporto la parte principale del documento:

“Tutte le persone, chiamate a svolgere *diversi compiti* , partecipano realmente all'unica ed incessante attività della Sede Apostolica, e cioè a quella « sollecitudine per tutte le Chiese » (cfr. 2 Cor 11, 28)... Questa considerazione ... riguarda, sia le persone addette più direttamente al servizio della stessa Sede Apostolica, in quanto prestano la loro opera presso quegli Organismi, il cui insieme viene appunto compreso sotto il nome di « Santa Sede », sia quanti sono al servizio dello Stato della Città del Vaticano, che alla Sede Apostolica è così intimamente legato. Occorre tener presente la *natura specifica* della Sede Apostolica. Quest'ultima - benché le sia strettamente connessa l'entità designata come lo Stato della Città del Vaticano - non ha la configurazione dei veri Stati, che sono soggetto della sovranità politica di una data società. D'altra parte lo Stato della Città del Vaticano è sovrano, ma non possiede tutte le ordinarie

caratteristiche di una comunità politica. Si tratta di uno Stato atipico: esso esiste a conveniente garanzia dell'esercizio della spirituale libertà della Sede Apostolica, e cioè come mezzo per assicurare l'indipendenza reale e visibile della medesima nella sua attività di governo a favore della Chiesa universale, come pure della sua opera pastorale rivolta a tutto il genere umano... Inoltre, le persone che coadiuvano la Sede Apostolica, o anche cooperano al governo nello Stato della Città del Vaticano, non sono, salvo poche eccezioni, cittadini di questo. La Sede Apostolica ... per ben più importanti aspetti trascende i ristretti confini dello Stato della Città del Vaticano fino ad estendere la sua missione a tutta la terra" (24).

La Santa Sede è personificata dal Romano Pontefice, unico soggetto della sovranità. Egli è il vero

Sovrano non solo spirituale ma anche temporale e politico. In lui si trovano dunque riunite due sovranità: una essenziale, inseparabile ed universale, inherente allo stesso Primo, cioè alla suprema Autorità di Colui che fu da Gesù Cristo costituito quale Capo della sua Chiesa; l'altra accessoria, contingente e limitata, perché di ordine temporale e come tale circoscritta entro determinati confini di tempo e di luogo.

La S. Sede è una istituzione divina perpetua che non deve identificarsi con la persona fisica dei vari Pontefici che si succedono nel corso dei secoli sulla Cattedra di S. Pietro. Essa è una persona morale per diritto divino al pari della Chiesa Cattolica.

Infatti il can. 113 c. 1 del C.J.C., afferma che la Santa Sede è *persona morale*, per la stessa istituzione divina. In tal modo questo can. identifica la Santa Sede con il Romano Pontefice e rivendica che il fondamento della sua istituzione è divino e non per derivata volontà umana.

E' per questo che il Trattato parla di Santa Sede e riconosce ad essa l'attributo di sovranità.

Il can. 361 del C.J.C. parla della Santa Sede evidenziandone due componenti: una in senso più stretto si riferisce solo al Romano Pontefice; l'altra più ampia e generale comprende non solo il Romano Pontefice ma anche la Segreteria di Stato con gli altri organismi della Curia Romana.

Dunque l'espressione "Santa Sede" designa primariamente solo il Sommo Pontefice e poi in senso allargato tutti gli apparati di 'governo' della Chiesa, la Segreteria di Stato ed i vari organismi della Curia Romana.

La S. Sede ha una duplice veste: organo supremo della Chiesa cattolica universale e titolare della sovranità dello Stato della Città del Vaticano e, pertanto, soggetto attivo e passivo del diritto internazionale..

L'art 2 del Trattato presenta la S. Sede come soggetto di diritto internazionale, in virtù non soltanto del suo potere temporale alla stregua degli altri capi di Stato, ma specialmente per il suo primato spirituale universale in maniera primordiale e indipendente, fondato sul diritto divino. Così la S. Sede nel consesso internazionale si presenta come *persona moralis iure divino*, sorta cioè senza l'intervento di alcuna autorità umana e indipendente da essa.

Ultimo punto da chiarire è il rapporto tra Santa Sede e Chiesa Cattolica. Infatti l'espressione Santa Sede viene spesso identificata con Chiesa Cattolica, pontificato romano, S.C.V

La S. Sede presiede la Chiesa Cattolica che è, sotto l'aspetto giuridico, una comunità autonoma e indipendente da qualsiasi autorità umana, sovrana. L'esercizio di tale sovranità compete al Sommo Pontefice. Affinché lui possa esercitare il

suo ufficio petrino si serve della collaborazione di un insieme di organismi subordinati. Questo insieme, con a capo il Sommo Pontefice, come abbiamo detto è ciò che va sotto il nome di Santa Sede o Sede Apostolica.

Questo si evince anche dalla lettera che Pio XI ha scritto al card. Gasparri: "La Santa Sede è organo supremo della Chiesa Cattolica universale...E' il Sommo Pontefice che interviene e che tratta nella pienezza della sovranità della Chiesa Cattolica che egli, esattamente parlando, non rappresenta, ma impersona ed esercita per diretto mandato divino" (25).

La Santa Sede rapportata alla Chiesa sta come il capo all'intero corpo, e svolge la sua missione religiosa. Riguardo allo S.C.V. svolge la sua dimensione politico – statale. La Santa Sede viene ad essere il supremo organo di direzione e di rappresentanza tanto della Chiesa quanto dello S.C.V.

\*\*\*

Oggi nello scenario internazionale, la personalità dello Stato della Città del Vaticano, quale ente sovrano di diritto pubblico internazionale, distinto dalla Santa Sede, il cui capo è il Sommo Pontefice, è riconosciuta dalla quasi totalità degli Stati. In questi decenni è andato sempre aumentando il numero degli Stati accreditati presso lo S.C.V.

Le relazioni tra la Santa Sede e le Nazioni Unite, iniziate nel 1957, si conclusero in via definitiva nel 1960. A partire dal 1957 nello scenario internazionale è esclusivamente la S. Sede ad assumere la duplice rappresentanza dello Stato della Città del Vaticano e della Chiesa Cattolica.

La Segreteria di Stato di Sua Santità con la Nota n. 6752/57 del 16 ottobre 1957 precisava che le relazioni ch'essa mantiene con la Segreteria delle Nazioni Unite s'intendono

stabilite tra la Santa Sede e la Segreteria delle Nazioni Unite e che le delegazioni, che alla Segreteria di Stato è possibile accreditare dinanzi alle Nazioni Unite, sono delegazioni della Santa Sede e come tali devono essere d'ora in poi designate. L'allora Segretario Generale Dag Hammerskjöld con un comunicato (leg. 241/01 del 29 ottobre 1959) ha accolto la Nota.

La rappresentanza fondamentale è quella che appartiene alla Santa Sede in quanto organo della Chiesa cattolica universale. Questo era anche prima della formazione dello S.C.V.

Oggi la S. Sede mantiene osservatori permanenti presso l'O.N.U. Questo *status* non prevede il diritto di voto, ma ciò non impedisce che essa aderisca a molte importanti convenzioni internazionali ed enti intergovernativi dell'O.N.U., come la F.A.O., l'U.N.E.S.C.O. e presso altri Organismi compreso il parlamento Europeo. E' per questo che ha partecipato alla Conferenza sulla sicurezza e cooperazione in Europa (Helsinki, agosto 1975), e ad altre come quella del Cairo (1994) e di Pechino 1995).

Non sono da trascurarsi infine gli inviti a visitare la sede delle Nazioni Unite rivolti dal Segretario dell'O.N.U. a Paolo VI ed a Giovanni Paolo II. Visite effettuate rispettivamente il 4 ottobre 1965 ed il 2 ottobre 1980.

Al termine del pontificato di Giovanni Paolo II (2 aprile 2005) le rappresentanze pontificie erano in tutto 203 così distribuite: 176 nunziature, 12 delegazioni apostoliche, 15 rappresentanze presso le organizzazioni internazionali.

IL Papa cerca di ottemperare anche alla sua missione pacificatrice. Alcuni esempi: la visita di Pio XII al Quirinale (28 dicembre 1939) per scongiurare i Reali a non entrare in guerra. Pio XII inviò anche una lettera autografa a Mussolini per lo stesso motivo (24 aprile 1940). Da ricordare inoltre l'intervento,

questa volta con esito positivo, per la contesa per il canale di Bearle nel 1978 – 1979, quando l'Argentina e il Cile ricorsero all'arbitrato di Giovanni Paolo II e l'impegno messo dalla stessa Pontefice per evitare la guerra in Iraq inviando due lettere personali al Presidente degli Stati Uniti G. W. Bush ed al Presidente dell'Iraq Saddam Hussein.

Non va neanche trascurato il prestigio morale della S. Sede in riferimento ai Messaggi che il Papa invia ai Capi di Stato per la Giornata mondiale della pace voluta per la prima volta da Paolo VI il 1° gennaio 1968 e per aver lanciato l'idea della 'ingerenza umanitaria', come proposta che il diritto internazionale deve vagliare ed elaborare.

Giovanni Paolo II, nel discorso rivolto al Corpo Diplomatico accreditato presso la S. Sede, 16 gennaio 1993, ha chiarito quali devono essere gli obiettivi della politica internazionale: "L'emergere dell'individuo è alla base di quello che viene chiamato il "diritto umanitario". Esistono degli interessi che trascendono gli Stati: sono gli interessi della persona umana, i suoi diritti. Oggi come ieri, l'uomo e le sue necessità sono, ahimè, tuttora minacciati, a dispetto dei testi più o meno vincolanti del diritto internazionale, a tal punto che un nuovo concetto si è imposto in questi ultimi mesi, quello d'ingerenza umanitaria" (26).

Infine le rappresentanze reciproche da parte degli Stati con le proprie ambasciate e da parte della s. Sede con le proprie nunziature.

Paolo VI istituì la Pontificia Commissione *Iustitia et Pax* in via sperimentale con Motu Proprio *Catholicam Christi Ecclesiam* del 6 gennaio 1967 ed in forma definitiva con Motu Proprio *Iustitiam et Pacem* del 10 dicembre 1976. Giovanni Paolo II con la Costituzione Apostolica *Pastor Bonus* del 28 giugno 1988 la trasformò in Pontificio Consiglio della Giustizia e della Pace.

Giovanni Paolo II per facilitare i rapporti della S. Sede con gli Stati, con la stessa Costituzione Apostolica *Pastor Bonus* divise la Segreteria di Stato in due Sezioni: la Sezione degli Affari Generali e la Sezione dei Rapporti con gli Stati.

Purtroppo oggi ci sono tentativi contro lo *status* di osservatore permanente della S. Sede all’O.N.U. Specialmente dopo il 1999 è stata sollecitata una campagna di pressione internazionale all’insegna dello slogan *See Change* (cambia sede). Questa ed altre campagne però non hanno avuto alcun esito. Anzi in occasione dei 40 anni di presenza della S. Sede all’O.N.U., il 1º luglio 2004 i 191 Paesi membri hanno adottato all’unanimità una risoluzione che riconosce alla S. Sede il diritto ad una più attiva partecipazione ai lavori dell’Assemblea, rafforzando così il suo *status* di osservatore permanente.

\*\*\*

La Chiesa si presenza come indispensabile per l’umanità. Direttamente lei rivolge il suo messaggio soltanto ai cattolici. Ma siccome il messaggio che lei trasmette non è il suo ma quello che il fondatore Cristo le ha affidato, indirettamente il suo influsso si estende a tutto il mondo. Il messaggio di Cristo infatti su molti punti si fonda sulla legge naturale. Starei per dire: parte del messaggio di Cristo è ‘pre – cristiano’.

Quando la Chiesa difende i diritti umani, si fa paladina dell’etica naturale; quando parla di dottrina sociale non fa opera di cristianizzazione. I suoi interventi non devono essere considerati come interferenze esterne, vaticane. Non per niente i Pontefici inviano alcune loro Encicliche non soltanto ai Vescovi ed al popolo cristiano ma “a tutti gli uomini di buona volontà”.

La Chiesa si pone per il mondo intero come faro di civiltà, punto di riferimento per impedire che l’umanità vada verso la

sua rovina, come difensore dei diritti inalienabili dell'uomo. In una parola: l'esistenza della Chiesa si presenta indispensabile per il mondo intero.

Questo suo ruolo profetico, impegno di amore per l'umanità, diaconia svolta nell'umiltà, la Chiesa può esercitarlo mediante l'esistenza di quell'altro ente, lo S.C.V., che si presenta come lo strumento terreno.

La Chiesa è di istituzione divina ed imperitura. La modalità invece della quale si serve, uno Stato, è di origine umana, contingente, peritura e mutabile come abbiamo analizzato nell'approfondire il passaggio storico dallo Stato Pontificio allo Stato della Città del Vaticano.

#### VITALIANO MATTIOLI

- 
- (1) Tertulliano, *Apologetico*, V, 1 s.; Eusebio di Cesarea, *Storia Ecclesiastica*, II, 2, 1-6; cfr. Alberto Barzandò, *Il Cristianesimo nelle leggi di Roma imperiale*, Paoline, Milano 1996, p. 21-24 e 113-116.
  - (2) Cfr. "Da Roma alla Terza Roma – Studi e Documenti", Atti XI Seminario, Roma – Campidoglio 21 aprile 1991, Herder, Roma 1994.
  - (3) Cfr. *Omelie su Ezechiele*, libro I, II, 4-6.
  - (4) L. Duchesne – P. Fabre, *Le Liber censuum*, Paris 1901, I, p. 366 – 369; cfr anche: Giovanni Maria Vian, *La donazione di Costantino*, Il Mulino, Bologna 2004.
  - (5) Cit. da Ennio Innocenti, *Storia del potere temporale dei Papi*, Sacra Fraternitas Aurigarum, Roma 1996, p. 335.
  - (6) Lorenzo Spinelli, *Lo Stato e la Chiesa – Venti secoli di relazioni*, UTET, Torino 1988, p. 112 e 120.
  - (7) *Acta Pii IX*, Pars I, vol. III, p. 457 s.
  - (8) L. Spinelli, o.c., p. 121.
  - (9) Lettera di Mussolini a Barone, 4 ottobre 1926, in F. Pacelli, *Diario della Conciliazione*, Ed. Vaticana, 1959, p. 207.

- (10) Lettera del card. Gasparri a F. Pacelli, 6 ottobre 1926, in F. Pacelli, o.c., p. 208.
- (11) Lettera del card. Gasparri a F. Pacelli, 24 ottobre 1926, in F. Pacelli, o.c., p. 209.
- (12) Discorso ai Parroci e Quaresimalisti di Roma, 11 febbraio 1929, in A.A.S., XXI , 1929, p. 105.
- (13) Il testo completo in Nino Tripodi, I Patti Lateranensi e il Fascismo, Ed. Cappelli, 1959, p. 157-161.
- (14) Testo in A.A.S., XXI , 1929, p. 121.
- (15) Testo in Nino Tripodi, o.c., p. 129.
- (16) Pietro Agostino D'Avack, Vaticano, in Novissimo Digesto Italiano, UTET, Torino 1980, vol. XX, p. 584.
- (17) Discorsi – Messaggi – Colloqui del Santo Padre Giovanni XXIII, Poliglotta Vaticana 1963, vol. III, p. 205.
- (18) Donato Donati, La Città del Vaticano nella teoria generale dello Stato, Padova 1930, p. 8 ss.
- (19) Arturo Carlo Jemolo, Carattere dello Stato della Città del Vaticano, in Rivista di diritto internazionale, XXI (1929), p. 194.
- (20) Francesco Ruffini, Lo Stato della Città del Vaticano, Estratto dagli “Atti della Reale Accademia delle Scienze di Torino”, LXVI (1931), p. p. 25 ss.
- (21) Dionisio Anzillotti, “La condizione giuridica internazionale della Santa Sede in seguito agli Accordi del Laterano” , in Rivista di Diritto internazionale, XXI (1929), p. 172.
- (22) D. Donati, La Città del Vaticano nella teoria generale dello Stato, o.c. , p. 43.
- (23) Ai Vescovi degli U.S.A., in Insegnamenti di Paolo VI, Poliglotta Vaticana, Roma 1975, vol. XII, p.861 s.
- (24) Lettera del Sommo Pontefice Giovanni Paolo II circa il significato del lavoro prestato alla Sede Apostolica al Cardinale Agostino Casaroli, 20 Novembre 1982.
- (25) Lettera di Pio XI al card. Gasparri, 30 maggio 1929, in Francesco Pacelli, o.c., p. 550 s.
- (26) Insegnamenti di Giovanni Paolo II, Poliglotta Vaticana, vol. XVI/1 (1993), p. 127.