

**L'ORGANIZZAZIONE DELLA CHIESA CATTOLICA
CON PARTICOLARE RIFERIMENTO ALLA SANTA SEDE
E ALLO STATO DELLA CITTÀ DEL VATICANO**

Juan Ignacio Arrieta

In questa Relazione intendo presentare i tratti fondamentali dell'organizzazione della Chiesa cattolica; mostrare in modo sintetico come appare giuridicamente la Chiesa nei suoi rapporti con altre società e particolarmente con lo Stato e quale è, concretamente, la posizione che in essa occupa la Santa Sede, nonché il ruolo dello Stato della Città del Vaticano..

La Chiesa è una società gerarchica, ma non è uno Stato: è una società di natura spirituale, una confessione religiosa caratterizzata per l'adesione dei suoi membri a valori che si muovono su piani diversi da quelli della società statale e che non interferiscono con i valori culturali di ciascun Paese né con i vincoli politici e di gerarchia che ogni Stato propone ai propri cittadini. Anzi, è in mezzo e attraverso le peculiarità storiche e culturali di ogni luogo come la Chiesa deve compiere la propria missione.

1.- Una organizzazione che riflette la propria dottrina religiosa

Il modo come la Chiesa si organizza e si presenta esternamente davanti alla società è conseguenza della prassi seguita nella diffusione del proprio credo religioso e risponde alla riflessione intellettuale realizzata dalla scienza teologica – la scienza, cioè, della religione cattolica – sul modo di stabilire detta organizzazione sulla base del credo che insegna.

Sin dai primi tempi – venti secoli fa, a Gerusalemme –, i gruppi cristiani che cominciarono a fiorire in ogni luogo dell'Impero romano iniziarono organizzandosi in comunità per ricevere l'assistenza religiosa attorno ai propri Vescovi.

Sotto la guida e il governo dei rispettivi Vescovi, detti gruppi cristiani – che attualmente chiamiamo Diocesi – crescevano come comunità “relativamente autonome” le une dalle altre, anche se in stretto legame tra loro a causa della condivisione di uno stesso patrimonio spirituale. La medesima comunanza di credenze caratterizzava, infatti, tutti questi gruppi di cristiani conferendo loro una identità propria di fede religiosa e di

pratiche spirituali, compatibile con le svariate diversità culturali e storiche.

Fra tutte le comunità cristiane disseminate nel mondo allora conosciuto in occidente, una collettività acquistò sin dall'inizio rilevanza principale a tutela di questa identità comune: la comunità di Roma. Era vista come modello e punto di riferimento non perché Roma fosse allora la capitale dell'Impero, bensì perché la Città divenne la Sede episcopale dell'Apostolo Pietro, il primo del gruppo di Dodici Apostoli ai quali Cristo – il Fondatore del cristianesimo – aveva affidato la guida pastorale della Chiesa. Sin dai primi secoli, infatti, va consolidandosi nell'intera Chiesa una comune accettazione dell'autorità della Sede di Pietro come elemento centrale di unità; i Vescovi e le comunità sparse in tutto il mondo si sono appellati al Vescovo di Roma per dirimere eventuali dispute riguardanti contenuti della comune fede e altre questioni che richiedevano sentenze definitive e autorevoli o soluzioni da condividere da parte di tutti.

Da allora in poi, con vicende varie e dolorose fratture lungo i secoli, sulle quali non posso soffermarmi, la Chiesa è apparsa organizzata attorno a questi due elementi centrali: la potestà del Successore di Pietro nella Sede episcopale di Roma, che esercita un influsso universale di unità e di coesione su tutti i Pastori e i credenti, e l'autorità dei singoli Vescovi diocesani, Successori degli altri Apostoli, messi ciascuno alla guida delle rispettive comunità cristiane o Diocesi che esistono in tutto il mondo. Manca, invece, come possiamo osservare, una pari autorità gerarchica intermedia, a livello di ciò che attualmente costituisce lo Stato anche se, come poi vedremo, a questo livello nazionale si è consolidato in tempi recenti un aspetto dell'esercizio collegiale dell'autorità dei Vescovi.

Papa e Vescovo rappresentano tutt'oggi i due poli essenziali dell'organizzazione costituzionale della Chiesa, anche se le rispettive posizioni di governo e il rapporto giuridico tra loro esistente non si è sempre spiegato allo stesso modo. In questo punto, come dicevo, la dottrina della Chiesa ha compiuto di recente sensibili svolte che obbligano a considerare tale rapporto in maniera assai diversa a come era percepita sessanta anni fa, e ora è vista in modo notevolmente decentrata in favore dei Vescovi locali, come prova il Codice di Diritto canonico del 1983 e la legislazione posteriore.

Assieme a questi due elementi, Papa e Vescovo diocesano, c'è stata una terza istituzione di governo di natura collegiale – straordinaria, perché non è sempre in attività –, che sin dall'inizio ha sempre accompagnato la vita della Chiesa: i Concili, cioè, le riunioni dei Vescovi di tutta la Chiesa o di una determinata Regione geografica. La prima

di queste riunioni ebbe luogo a Gerusalemme, appena venti anni dopo la morte del Fondatore della Chiesa e, secondo i testimoni storici – il libro degli Atti degli Apostoli, scritto da Luca –, congregò attorno a Pietro gli altri Apostoli e i dignitari della primigenia comunità cristiana. Da allora, le risoluzioni dei successivi Concili hanno sempre goduto di particolare autorità e l'assemblea universale dei Vescovi è stata considerata anche titolare, assieme al Papa, della Suprema Potestà della Chiesa.

La riflessione teologica operata di recente sulla successione tra quel “collegio” formato all'inizio della Chiesa dai primi Dodici Apostoli scelti da Cristo e il “collegio” integrato da tutti Vescovi a capo delle singole Diocesi ha dato nuova luce non solo sull'entità giuridica dei Concili, ma anche sull'organizzazione della Chiesa e sulla natura giuridica dei rapporti tra il Papa e i singoli Vescovi, successori degli Apostoli. Adesso sono 5126 i Vescovi, successori dei 12 Apostoli, in tutto il mondo, la maggior parte di loro a capo delle tremila e duecento comunità diocesane stabilmente costituite.

In precedenza, l'organizzazione complessiva della Chiesa si cercava di spiegare con formule sostanzialmente ricavate dalla società politica, dal “modello” degli Stati, e si raffigurava la Chiesa come una “società perfetta”, analoga alla società statale. Tale modello creava equivoci erronei perché risultava in eccesso preponderante la posizione del Papa, così com'era andata consolidandosi di fatto nei secoli scorsi, mentre il Vescovo diocesano e il Collegio dei Vescovi, gli altri due elementi istituiti ugualmente da Cristo come essenziali della struttura della Chiesa, rimanevano nella penombra e in posizione apparentemente subalterna. Ciò non corrispondeva alla dottrina della Chiesa, ed è stato proprio questo che ha modificato il Concilio Vaticano II, appena 50 anni fa.

Nel Concilio Vaticano II, celebrato agli inizi degli anni sessanta, si portò a termine, per la prima volta, una riflessione completa del modello organizzativo della Chiesa così come risulta, non solo dalla posizione centrale del successore di Pietro – che rimane indiscussa –, ma anche dalla posizione che corrisponde al “Collegio dei Vescovi” e ai singoli Vescovi che, nelle rispettive comunità diocesane, esercitano l'effettivo governo pastorale. Tale riflessione sulla struttura data da Cristo all'episcopato nel suo insieme – che comprende le figure del Papa, del Collegio dei Vescovi e dei singoli Vescovi nonché il tipo di rapporti giuridici che tra loro devono esistere –, ha fatto superare il convenzionale modello piramidale, copiato dalla società “statale”, che originava l'idea distorta e accentrata del rapporto tra Papa e Vescovo, sostituendolo adesso per un altro modello che presenta, invece, la Chiesa come una “comunità di comunità” articolate su due piani – universale e locale – in reciproca sinergia di “immanenza”, dove l'unità delle

credenze religiose si realizza proprio nel rispetto della pluralità e delle diversità delle singole comunità.

Un modello assai più articolato e complesso, soprattutto per il linguaggio giuridico e per le modalità di governo, ma più aderente alla natura spirituale della Chiesa, che non è una società politica. Vediamo adesso su quale fondamento poggia questa organizzazione e quali siano le sue principali conseguenze di governo.

2.– Struttura dell’episcopato e logica organizzativa della Chiesa

La Chiesa ritiene di essere la struttura sociale di una religione “rivelata”, cioè, comunicata da Dio stesso agli uomini, attraverso Gesù Cristo, il Suo Figlio fatto Uomo. Di conseguenza, le indicazioni lasciate da Cristo risultano necessariamente direttive in questa società, non sono negoziabili né possono essere modificate poiché rappresentano elemento identitario del gruppo religioso, anche se è sempre possibile – come stiamo comprovando – un migliore approfondimento scientifico sul contenuto di quanto abbiamo ricevuto da Cristo.

Il “modello organizzativo” della Chiesa, di conseguenza, segue necessariamente il modo come Cristo stabilì l’articolazione delle funzioni sacre; e, in ultima analisi, è la configurazione giuridica dell’episcopato quella che determina il modello organizzativo della Chiesa: gli altri ministeri sacri, infatti, si conformano e dipendono dall’episcopato. Da quale sia la struttura voluta da Cristo per l’episcopato dipende, dunque, il modo come la Chiesa debba organizzarsi per seguire uguale volontà. Perciò, l’esauriente riflessione teologica sull’episcopato compiuta per la prima volta in maniera sistematica durante il Concilio Vaticano II era decisiva per spiegare appropriatamente l’organizzazione della Chiesa e il tipo di vincoli giuridici e dipendenze esistenti tra i Vescovi.

Quale è, allora, la struttura con cui, secondo la scienza teologica, Cristo strutturò l’episcopato?

In estrema sintesi, il Concilio Vaticano II ha spiegato che il conferimento del Sacramento dell’Episcopato compie un doppio effetto. Da una parte, attribuisce al singolo soggetto la condizione di Vescovo, abilitando ciascuno di loro per guidare una comunità cristiana in modo relativamente autonomo. D’altra parte, il Sacramento incorpora il Vescovo ad un “collegio”, il Collegio dei Vescovi, gruppo morale che succede ai Dodici Apostoli istituiti da Cristo e presieduto dal Vescovo di Roma.

E' questo corpo morale dei Vescovi, e non solo la sua periodica adunanza istituzionale riunita nei Concili Ecumenici il titolare assieme al Papa della suprema potestà della Chiesa in materia di fede. Perciò, pur non essendo radunato, il "Collegio" rimane sempre titolare, assieme al Papa, della suprema potestà nella Chiesa.

La doppia dimensione, individuale e collegiale, dell'episcopato riflette, poi, sul modello organizzativo della Chiesa come società, che risulta strutturata anche su un doppio livello. La dimensione individuale dell'episcopato – che considera il singolo Vescovo – ha rilevanza, soprattutto, sul piano locale ognuna delle tremila comunità diocesane, conferendo a ciascuna – a cominciare dalla diocesi di Roma – il proprio Pastore. La dimensione collegiale, invece, rileva particolarmente sul piano universale, provvedendo di una autorità all'intera Chiesa – il Papa e il Collegio – per vegliare sugli aspetti identitari e di unità che sono a tutti comuni. L'aderenza dei singoli Vescovi all'"armonia *comunione*" con l'intero Collegio lega tra loro le singole comunità diocesane facendole diventare unica comunità di credenti attorno al Papa e al Collegio.

Risulta, dunque, incompleto ed è semplicistico affermare che la potestà suprema nella Chiesa risiede nel Vescovo di Roma, poiché detta supremazia appartiene anche al Collegio di cui fanno parte tutti i Vescovi. Perciò, anche quando il Papa compie atti singolari di governo è tenuto a farlo "in armonia" di comunione col sentire dell'intero Collegio episcopale.

Il secondo risultato della dottrina sul "Collegio Episcopale" è l'esistenza di un rispettoso sistema di governo, del tutto caratteristico della Chiesa, che deve presiedere i rapporti giuridici tra il Papa e i Vescovi, e tra gli stessi Vescovi.

La dinamica organizzativa che pone la struttura basilare della Chiesa sul doppio piano di "Chiesa universale" e "Chiesa particolare", istaura tra i due livelli rapporti di "mutua interiorità" che impedisce l'impiego puro e netto di categorie giuridiche come il "decentramento" o l'"autonomia di governo", per definire i rapporti tra Papa e Vescovi. Non vi sono, dunque, competenze giuridiche del tutto esclusive, né da una parte né dall'altra. Ambedue le autorità devono sapersi corresponsabili delle funzioni altrui.

Il Vescovo diocesano non è affatto "rappresentante" del Papa nella diocesi: egli rappresenta Cristo stesso nella propria comunità. Di conseguenza, non può parlarsi propriamente di rapporti di gerarchia amministrativa tra di loro: pur essendoci una gerarchia essa va concepita in forma di rispettosa comunione fra entrambi i soggetti. La posizione giuridica e l'autorità di ogni singolo Vescovo, secondo la dottrina della Chiesa,

è anche di diritto divino e non può essere subordinata se non per motivazioni strettamente legate alla comunione di fede.

Perciò, si parla a questo riguardo di rapporti di “comunione gerarchica” tra i Vescovi e il Papa, che vanno concretizzati in forme di governo che puntano sull’armonia nelle decisioni e la ricomposizione dei criteri personali. Il governo “collegiale” in comunione, con tutte le difficoltà esistenti per una netta delimitazione di competenze, risulta, allora, il paradigma del governo pastorale nella Chiesa a livello universale e diocesano.

3.- Istituzioni ecclesiastiche costituzionali dell’organizzazione centrale

I due livelli costituzionali in cui si presenta la Chiesa – la Chiesa universale o “Comunione di Chiese” e la Chiesa particolare o Diocesi – seguono, dunque, le rispettive autorità di governo pastorale: Sommo Pontefice e Vescovo diocesano.

All’interno del Collegio episcopale, il Successore di Pietro compie funzioni agglutinanti di tutti i membri ed è garanzia di unità: gode di particolari attribuzioni per fissare, sempre con il concorso degli altri Vescovi, il contenuto della fede cristiana.

In quanto Capo del Collegio episcopale, il Sommo Pontefice compie inoltre un ruolo determinativo nell’incorporazione di nuovi Vescovi al Collegio stesso e nell’affidamento a ciascuno di loro di singole comunità cristiane su cui esercitare il potere pastorale che l’episcopato conferisce. Su di lui ricade la responsabilità ultima sulla nomina dei Vescovi, proprio perché a lui spetta concedere la comunione ai nuovi Vescovi e incorporarli al Collegio.

Attorno al Sommo Pontefice sono sorte nei secoli altre istituzioni secondarie di diritto umano, componenti ciò che possiamo chiamare “organizzazione centrale della Chiesa”. Alcune di queste entità hanno un compito prevalentemente consultivo, come il Sinodo dei Vescovi o il Collegio dei Cardinali, che occasionalmente compie anche funzioni elettive del nuovo Vescovo di Roma.

Altri istituti, invece, esercitano la potestà esecutiva di governo del Papa su settori prefissati sempre di natura spirituale e non concorrenti con il potere politico dello Stato. A questa categoria appartengono gli organismi della Curia Romana e anche il corpo di Rappresentanti del Romano Pontefice, che dagli origini dello Stato moderno sono

disseminati in tutto il mondo eseguendo il doppio compito di mantenere il legame ecclesiale con i Vescovi del Paese e di trattenere rapporti diplomatici con le autorità politiche del luogo. Nella Storia, infatti, la Santa Sede è stata una delle prime a mantenere propri rappresentanti stabilmente accreditati davanti ai governi civili.

In quanto garante dell'unità della Chiesa, la Santa Sede interagisce ufficialmente con gli Stati attraverso questi canali diplomatici per concludere con le autorità politiche accordi e concordati di interesse reciproco. Ma anche in questa particolare funzione, in ragione della collegialità episcopale che abbiamo presentato, la Santa Sede – cioè, il Papa e i suoi rappresentanti – rispetta e coinvolge necessariamente gli episcopati nazionali nello sviluppo delle relazioni con le autorità, essendo impensabile che possa operare senza adeguarsi al punto di vista dell'episcopato nazionale. Ancora una volta, la dottrina sulla collegialità episcopale è servita al giusto decentramento e alla valorizzazione dell'episcopato locale.

Nell'ultimo secolo, a partire dalla creazione del piccolo Stato della Città del Vaticano nel 1929 – appena mezzo kilometro quadro di giardini, che solo intende preservare l'immunità della persona del Papa e proteggere il suo compito spirituale da qualunque ingerenza dai poteri temporali –, gli sforzi compiuti dalla Chiesa per rafforzare i rapporti con i Paesi integranti la comunità internazionale sono stati rilevanti. All'inizio del secolo XX^o, la Santa Sede tratteneva rapporti diplomatici con 21 Paesi; nel 1961, durante la celebrazione a Roma del Concilio Vaticano II i rappresentanti diplomatici erano 48, nel 1980 arrivarono a 92 e attualmente sono 183 gli ambasciatori accreditati, oltre alle due legazioni con l'Unione Europea e il Sovrano Ordine di Malta. La Santa Sede è anche Osservatore delle Nazioni Unite e partecipa ad altre Organizzazioni e Organismi Intergovernativi e Programmi internazionali.

Da sempre si è sostenuto che la titolarità di tutti questi rapporti diplomatici, per storico possesso e continuato esercizio storico nel tempo, corrisponde alla Santa Sede, cioè, all'organo capitale della Chiesa, e non all'intera Chiesa e tantomeno al piccolo Stato della Città del Vaticano, solo strumentale per l'indipendenza del Papa da ogni potere temporale.

4.– Origine ed evoluzione del potere temporale del papato

Il potere temporale dei Papi – quello relativamente ampio che avevano fino al 1870 e quello quasi simbolico che hanno adesso – non appartiene minimamente alla

essenza delle credenze cristiane. E' solo un elemento strumentale, estrinseco ed accessorio alla Chiesa e al papato, che si è delineato lungo i secoli come via per assicurare la necessaria autonomia al Capo della Chiesa consentendole, inoltre, di poter compiere la sua specifica missione nel mondo. Ce lo dimostra la storia dei fatti.

Roma, centro dell'Impero Romano, è stata la sede episcopale di San Pietro, principe degli Apostoli istituiti da Cristo Gesù e divenne centro della comunione di tutte le altre comunità cristiane sparse nel mondo.

Con la caduta dell'Impero Romano il Vescovo di Roma si trovò anche nella necessità di colmare il vuoto di potere che si era creato e da esponente di elevata autorità morale, divenne gradualmente titolare di un potere pubblico. Nel consolidamento di questa concreta esperienza di governo che trova origine l'attività direttiva dei Pontefici romani nell'amministrazione di un territorio attorno a Roma, consolidandosi nell'Alto medioevo, in parallelo alle trasformazioni sociopolitiche sperimentate dalle vicine regioni italiane.

Nei secoli seguenti, man mano che si configurava lo Stato moderno nei Paesi europei, il principato del Papa sullo Stato Pontificio creatosi nella fascia centrale dell'Italia, appariva come "la principale garanzia della sua indipendenza nel nuovo sistema europeo degli Stati". Era il solo modo allora ritenuto efficace di preservare l'autonomia dal potere temporale, come peraltro ha confermato l'esperienza storica delle comunità che si sono slegate da Roma e anche quella che osserviamo in altre confessioni religiose.

Tale garanzia che era durata per secoli, cominciò a vacillare dopo la rivoluzione francese e le guerre napoleoniche. Per qualche tempo, solo la presenza in Città di un forte presidio militare francese riuscì a ritardare l'entrata a Roma delle truppe del Regno d'Italia. La guerra franco prussiana, però, obbligò la Francia a richiamare le milizie che proteggevano la Città, lasciando definitivamente aperto il campo per completare l'unificazione italiana il 20 settembre 1870. Da allora, dovettero trascorrere quasi 60 anni perché si risolvesse il problema dell'autonomia del Papa, che venne a denominarsi "Questione romana".

Con la perdita del poter temporale, appariva in chiara luce che la "soggettività" internazionale della Sede Apostolica era qualcosa di specifico, appartenente ad un elemento della Chiesa e non legato al potere temporale che per secoli aveva goduto il Pontefice. Di fatto, l'unificazione italiana aveva cancellato la sovranità di altre entità – i

restanti regni e territori indipendenti prima esistenti in Italia – che non ponevano alcun problema di permanenza soggettiva nella comunità internazionale.

5.- Il Trattato Lateranense con l'Italia

La soluzione della c.d. “Questione romana” – come si chiamò il problema internazionale posto con la presa di Roma – incombeva per uguale la Chiesa e lo Stato italiano. Dopo la Prima guerra mondiale, dopo mesi di trattative, si giunse all’approvazione di due documenti, strettamente collegati che integrano i denominati “Patti Lateranensi”: un Trattato e un Concordato firmati nel palazzo del Laterano l’11 febbraio 1929 e sostanzialmente vigenti nell’attualità.

Nel Trattato l'Italia riconosceva la soggettività internazionale della Sede Apostolica e la piena sovranità di essa sul territorio statale della Città del Vaticano, al quale l'Italia riconosceva pure soggettività internazionale. Il Trattato, dunque, riconosce due soggetti internazionali autonomi: la Santa Sede e lo Stato della Città del Vaticano. L'altro testo, cioè, il Concordato, è una Convenzione internazionale tra il Regno d'Italia e la Sede Apostolica che regola in blocco l'attività della Chiesa nello Stato italiano nelle materie che interessavano a entrambi: personalità giuridica degli enti religiosi, matrimonio, insegnamento della religione e scuola, ecc. I due testi erano, perciò, strettamente legati, anche perché la libertà della Chiesa in Italia era nel lungo andare la migliore garanzia della vigenza del Trattato.

La soluzione della “Questione romana” per i “Patti Lateranensi” liberò il papato dal potere temporale sopprimendo per sempre lo Stato Pontificio e aprendo la Chiesa ad una “Nuova Era” in cui poter compiere la propria missione spirituale in modo più limpido e senza l'ombra di interessi temporali. La soluzione manteneva la continuità del soggetto Santa Sede, l'organo capitale della Chiesa cattolica, che era l'interesse giuridico prevalente da proteggere. Al corpo diplomatico accreditato presso la Santa Sede – una decina di Paesi di tradizione cattolica – divenne allora comunicato l'esito delle trattative con l'Italia, come elementare dovere informativo, senza però domandare alcun permesso o assenso né procurarsi garanzie dalle Potenze rappresentate.

Soffermiamoci un attimo sull'identità dei due soggetti internazionali delineati in questo Trattato: Santa Sede e Stato della Città del Vaticano.

Come indicato nel suo *proemio*, il Trattato lateranense intendeva assicurare “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" (*proemio*). A ciò provvedeva l'Italia riconoscendo "la sovranità della Santa Sede nel campo internazionale come attributo inerente alla sua natura, in conformità alla sua tradizione ed alle esigenze della sua missione nel mondo" (art. 2). Da parte dell'Italia era l'attestazione di una autonomia del soggetto Santa Sede rispetto della sottostante realtà statale, passata o futura e, quindi, il riconoscimento di una continuità del soggetto Santa Sede confacente con la sua natura religiosa.

A garanzia della sovranità della Santa Sede veniva ora istituito un altro soggetto internazionale, la Città del Vaticano, uno "Stato" "sui generis" sul quale era riconosciuta alla Santa Sede "la piena proprietà e l'esclusiva ed assoluta potestà e giurisdizione sovrana" (*proemio*; art. 3), in modo da "assicurare alla Santa Sede l'assoluta e visibile indipendenza, [e] garantirLe una sovranità indiscutibile pur nel campo internazionale".

Santa Sede e Stato della Città del Vaticano appaiono così delineati nel Trattato come due soggetti internazionali di natura diversa. Mentre la Santa Sede è l'organo supremo di governo della Chiesa cattolica – distinto della Chiesa come tale – lo Stato della Città del Vaticano è un soggetto internazionale di natura statale, benché assai peculiare, come il medesimo Trattato riconosce.

6.– Soggettività separata della Santa Sede e dello Stato della Città del Vaticano

La Santa Sede, infatti, è un elemento dell'organizzazione della Chiesa cattolica: è l'organo apicale di questa confessione religiosa, titolo che, però, condivide con un organo collegiale formato da tutti i Vescovi.

Si tratta, dunque, di un soggetto internazionale non statale, il che attualmente non è più una "contraddizione" poiché la società internazionale ammette anche soggetti eterogenei, ciascuno con però capacità giuridica adeguata a realizzare i compiti enunciati nei rispettivi testi costitutivi (Cfr. CIJ [Tribunal interacional de Justicia] Recueil 1949, pp. 178-180).

La condizione di "soggetto di diritto internazionale" comporta, anzitutto, la fattualità di essere agente di rapporti internazionali e titolare di diritti e doveri secondo le regole dell'ordine internazionale. Ed è proprio questo quanto testimonia l'esperienza giuridica rispetto dell'attività della Santa Sede, non soltanto attraverso l'esercizio del diritto di legazione attivo e passivo – attualmente la Santa Sede ha rapporti diplomatici

con ben 181 Paesi –, ma anche del diritto a stipolare trattati bilaterali – i Concordati ne sono espressione tipica –, di prendere parte alle convenzioni plurilaterali e, in particolare, di poter agire come arbitro o mediatore tra le Potenze, di cui è prova recente l'intervento della Santa Sede nell'allacciamento dei rapporti tra Cuba e gli Stati Uniti di America, o l'invito a partecipare nei processi di pace di vari Paesi latinoamericani.

Questa attività internazionale è intestata specificamente alla Santa Sede, in quanto organo supremo di governo della Chiesa cattolica, distinto della Chiesa stessa, la cui soggettività è diversa dallo Stato Vaticano. Qui la Santa Sede è nozione intesa in senso *lato*, come insieme di strutture e organismi dipendenti dal Papa che lo aiutano nel suo ministero di governo (cann. 113 §1, 361 CIC).

Di fatto, la soggettività internazionale della Santa Sede è stata più esplicitamente riconosciuta in vari Trattati bilaterali celebrati, per esempio, con la Spagna (1953), Santo Domingo (1954), Venezuela (1964), Israele (1993), Palestina (2000), ecc.

Il secondo dei soggetti internazionali riconosciuto dal Trattato Lateranense del 1929 è lo Stato della Città del Vaticano, cioè, una entità statale, di ridotte dimensioni spaziali e con un popolo altrettanto limitato e peculiare, che serve come territorio indipendente per la sovrana autonomia della Sede Apostolica.

Il rapporto che c'è tra Santa Sede e Stato Vaticano è del tutto funzionale come evidenza, per esempio, il modo come il Trattato Lateranense identifica il soggetto titolare dei rapporti diplomatici. Infatti, in concordanza col riconoscimento della sovranità della Santa Sede, lo Stato italiano riconosceva primariamente ad essa, piuttosto che allo Stato della Città del Vaticano, “il diritto di legazione attivo e passivo secondo le regole generali del diritto internazionale” (art. 12). In tale modo prendeva atto che non c'era stata discontinuità nella titolarità dei diritto di legazione nella successione dallo Stato Pontificio al nuovo Stato della Città del Vaticano.

In compenso, l'Italia assunse nel Trattato l'impegno di “impedire in Roma tutto ciò che possa essere in contrasto col” (art. 1 CL) “carattere sacro della Città Eterna, sede vescovile del Sommo Pontefice, centro del mondo cattolico e meta di pellegrinaggi”.

7.– Gli elementi dello Stato della Città del Vaticano

Com'è stato osservato, tenendo conto del declinare della concezione dello Stato moderno e del consolidarsi nell'ordinamento internazionale di forme nuove di garanzia

per entità no statuali, dotate però di soggettività internazionale, si potrebbe ritenere che la “Questione romana” avrebbe forse potuto avere nell’attualità una soluzione diversa a quella territoriale e estatuale.

Tuttavia, qualunque posizione si voglia adottare al riguardo, va presso atto che a quel tempo le “Parti contraenti il Trattato lateranense intesero ricorrere all’unica figura giuridica atta a garantire, al livello di sviluppo allora caratterizzante l’esperienza giuridica, nel modo più pieno l’indipendenza della Santa Sede”, pur nella consapevolezza, come dice il *proemio* del Trattato, che si trattava di uno Stato di “particolari modalità”.

Una prima peculiarità è costituita dalla conformazione del territorio. La ristrettezza dello spazio evitava che l’Italia dovesse fare cessioni territoriali al Papa e rendeva meno gravosa l’amministrazione da parte della Santa Sede, mentre si raggiungeva, comunque, l’obiettivo, quasi simbolico, di poter affermare il principio di indipendenza del Papa dall’autorità statale che si riteneva necessario.

D’altronde, però, detto limite non consentiva di accomodare nel nuovo Stato tutte le entità che in vario modo esprimono l’Alta funzione del Pontefice nella Chiesa. Molte istituzioni religiose – Dicasteri del governo della Chiesa, Università ecclesiastiche, sedi centrali di Congregazioni e organizzazioni ecclesiastiche, Residenze internazionali religiose di vario tipo, ecc. – non potevano ricollocarsi materialmente nel piccolo Stato,. Perciò, lungo i negoziati si convenne di riconoscere forme varie di immunità dalla legislazione italiana amministrativa o fiscale ad alcune proprietà della Santa Sede o a sedi di enti morali della Chiesa che non trovarono accomodo entro il perimetro della Città del Vaticano.

Altro elemento peculiare del nuovo Stato riguarda la popolazione. A questo proposito, il Trattato prevede anche un tipo di rapporto di sudditanza analogo a quello della cittadinanza ma impostato in base alla “residenza” nel territorio dello Stato; residenza che può essere stabilita *ex lege*, per ragioni di ufficio, o per autorizzazione legittima. Le esigenze e condizioni dello statuto del “residente” sono state completate poi dalla legislazione propria dello Stato Vaticano. Il Trattato ritiene, perciò, soggetti alla sovranità della Santa Sede “le persone aventi stabile residenza nella Città del Vaticano” (art. 9).

Infine, per quanto concerne il terzo elemento tradizionalmente considerato costitutivo come dello Stato, la sovranità o il potere di governo nella Città del Vaticano

viene affidato alla Santa Sede, intesa in senso “stretto” e riferibile solo all’ufficio di Sommo Pontefice.

Pur essendo questa una dimensione accessoria al suo ruolo a capo della Chiesa cattolica, dal Trattato emerge che il Romano Pontefice, in quanto titolare della Sede Apostolica, è l’unico soggetto politico – se si consente il termine –, dello Stato della Città del Vaticano, e solo lui assume ruoli di indirizzo del governo dello Stato. Così viene poi sancito dalla Legge Fondamentale dello Stato che segnala le modalità di esercizio del suo potere sovrano in campo legislativo, esecutivo e giudiziale. I cittadini, dunque, di questo Stato – in realtà, i residenti nel territorio – non possiedono diritti politici in questo Stato ideato tutto a garanzia dell’immunità del pontefice.

