

ALESSIO SARAI
Pontificio Istituto Orientale, Città del Vaticano

LA DISCIPLINA GIURIDICA DELLA RESIDENZA E DELL'ACCESSO NELLA CITTÀ DEL VATICANO

Sommario: – 1. La residenza nella previgente legislazione vaticana. – 2. La legge 22 febbraio 2011, n. CXXXI: la disciplina autonoma della residenza. – 3. Le ipotesi di residenza nella Città del Vaticano. – 4. Il registro di anagrafe e la tessera di riconoscimento. – 5. Il territorio dello SCV ed il regime di accesso controllato. – 6. Le persone e la parte di territorio soggetta alle limitazioni di accesso. – 7. La disciplina dell'accesso nello SCV. – 8. I permessi permanenti e le tessere di accesso. – 9. La dispensa dal permesso di accesso. – 10. Il divieto di accesso nel territorio dello Stato. – 11. L'allontanamento dal territorio dello Stato. – 12. Altre sanzioni penali applicabili. – Brevi note conclusive.

1. La residenza nella previgente legislazione vaticana

Una rilevante novità introdotta dalla legge 22 febbraio 2011, n. CXXXI¹, è quella di aver regolamentato la residenza nella Città del Vaticano, situazione da sempre ben presente nella realtà del piccolo Stato d'Oltretevere, ma che non aveva prima una propria specifica disciplina giuridica.

La legge 7 giugno 1929, n. III, in materia di cittadinanza vaticana², non prendeva direttamente in considerazione la residenza, ma la contemplava solo quale requisito necessario ai fini dell'acquisto della cittadinanza³. Un collegamento tra residenza nella Città del Vaticano

¹ Legge sulla cittadinanza, la residenza e l'accesso nello SCV, 22 febbraio 2011, n. CXXXI, AAS Suppl. 82(2011), p. 1-7.

² Legge sulla cittadinanza e il soggiorno, 7 giugno 1929, n. III, AAS Suppl. 1(1929), p. 14-21: tale atto normativo è oggi abrogato e sostituito dalla legge n. CXXXI del 2011 di cui alla nota precedente.

³ Così prevedeva l'art. 1, lettera b) della legge n. III del 1929: "Sono cittadini della

e cittadinanza vaticana era in verità già presente nel testo del Trattato Lateranense⁴, dal quale lo Stato della Città del Vaticano (SCV⁵) ha avuto origine.

Ai sensi dell'art. 9, comma 1, del Trattato infatti “sono soggette alla sovranità della Santa Sede tutte le persone aventi stabile residenza nella Città del Vaticano”.

Nell'impostazione complessiva del legislatore del 1929 tendenzialmente dunque residenza e cittadinanza venivano in qualche modo ad identificarsi e sovrapporsi. Una conseguenza di questa impostazione era la difficoltà da una parte a riconoscere la cittadinanza a chi non fosse residente, dall'altra ad inquadrare come semplice residente chi non avesse titolo o interesse ad acquisire la cittadinanza. Questa interpretazione si dimostrò pertanto ben presto inadeguata e venne rivista nel corso del tempo.

Nel 1940, con una semplice annotazione nel *Diarium Romanae Curiae* pubblicato sugli *Acta Apostolicae Sedis*, si dava notizia che il 6 luglio Papa Pio XII conferiva la cittadinanza vaticana, *durante munere*, al personale delle rappresentanze pontificie delle Nunziature e delle

Città del Vaticano (...) coloro che risiedono stabilmente nella Città del Vaticano per ragioni di dignità, carica, ufficio od impiego, quando tale residenza sia prescritta per legge o per regolamento, oppure sia autorizzata dal Sommo Pontefice e per esso dal Cardinale Segretario di Stato (...).”

⁴ I Patti Lateranensi vennero sottoscritti l'11 febbraio 1929 dal Card. Pietro Gasparri, Segretario di Stato e plenipotenziario di Papa Pio XI, e dal Cav. Benito Mussolini, Capo del Governo italiano, plenipotenziario per parte del Re Vittorio Emanuele III. Il testo è pubblicato per parte della Santa Sede in AAS 21(1929), p. 210-294, e per parte italiana nella legge di esecuzione 27 maggio 1929, n. 810, in Gazzetta Ufficiale, 5 giugno 1929, n. 130. Come noto, i Patti devono il nome al Palazzo di San Giovanni in Laterano ove furono sottoscritti. Sono articolati in due documenti distinti, il Trattato – con i suoi quattro allegati – ed il Concordato: il primo è l'atto di rilevanza internazionale che regola i rapporti tra due entità sovrane in campo internazionale, mentre il secondo regola i rapporti tra la Chiesa cattolica e lo Stato. Il solo Concordato è stato modificato con i cd. Accordi di Villa Madama del 18 febbraio 1984, ratificati in Italia con la legge 25 marzo 1985, n. 121 (in Gazzetta Ufficiale, 10 aprile 1985, n. 85).

⁵ Per praticità si adotterà di seguito la sigla “SCV” univocamente conosciuta a livello internazionale per indicare lo Stato della Città del Vaticano.

Delegazioni apostoliche⁶. Si trattava di una concessione della cittadinanza *iure functionis* non collegata alla stabile residenza nella Città del Vaticano, come era invece previsto dalla legge n. III. Tuttavia non si intervenne con una modifica legislativa, ritenendo sufficiente una manifestazione di volontà del Pontefice che, quale sovrano dello Stato, poteva “benignamente disporre” su questi aspetti (così il testo della nota riportata dal *Diarium*).

Sulla questione si provvedeva ad uno scambio di note diplomatiche tra Italia e Santa Sede: con nota verbale del 23 luglio 1940⁷ l’Ambasciata d’Italia comunicava alla Segreteria di Stato l’applicabilità dell’art. 9 del Trattato ai cittadini italiani facenti parte delle rappresentanze pontificie durante lo svolgimento dell’incarico, nel senso che per tale periodo essi erano considerati “come se avessero stabile residenza” nello SCV. Era evidentemente una *fictio iuris* , per consentire di estendere la cittadinanza vaticana anche a quanti, impegnati in missioni diplomatiche all’estero, non potevano essere residenti nello SCV. La Santa Sede riscontrava la comunicazione italiana con propria nota del 17 agosto 1940⁸.

Venendo a tempi relativamente più recenti, la legge 21 novembre 1987, n. CXIX, che approva l’ordinamento giudiziario dello SCV prevede, tra le altre disposizioni, che il Giudice unico dello SCV “deve essere cittadino vaticano”: in questo caso nulla si dice sulla residenza e sembra quindi che si tratti di una forma di concessione di cittadinanza

⁶ Cfr. *Diarium Romanae Curiae*, AAS 32(1940), p. 383. Questo il testo pubblicato: “Il Santo Padre Pio XII, felicemente regnante, in data 6 luglio 1940 si è benignamente degnato di disporre che venga conferita la cittadinanza vaticana, *durante munere*, al personale delle Rappresentanze pontificie (Nunziature, Internunziature, Delegazioni Apostoliche)”.

⁷ Nota verbale della Regia Ambasciata d’Italia presso la Santa Sede alla Segreteria di Stato di Sua Santità, n. 2132 del 23 luglio 1940, Archivio del Governatorato. Lo scambio di note non costituisce in sé una fonte normativa, ma rappresenta una sorta di interpretazione autentica e condivisa del testo del Trattato Lateranense.

⁸ Nota verbale della Segreteria di Stato di Sua Santità alla Regia Ambasciata d’Italia presso la Santa Sede, n. 16238 del 17 agosto 1940, Archivio del Governatorato.

ex lege collegata ad una specifica funzione, ma indipendente dal presupposto della residenza nel territorio dello Stato⁹.

Nel 2006 viene emanato il nuovo regolamento della Guardia Svizzera ove si prevede che i componenti del Corpo risiedono stabilmente nello SCV, nel quartiere loro assegnato, e, *durante munere*, sono “ad ogni effetto considerati cittadini vaticani”¹⁰. Si tratta di un’altra ipotesi di conferimento di cittadinanza vaticana *ex lege*, in relazione allo svolgimento di una funzione per lo Stato, connessa ad una residenza stabile nel suo territorio.

Pertanto, già durante la vigenza della legge n. III del 1929, il rapporto tra cittadinanza e residenza è stato in concreto declinato in termini flessibili. Di fatto peraltro all’interno dello Stato sono venuti a risiedere anche non cittadini, superando in qualche modo il criterio di riferimento della normativa all’epoca applicabile, secondo cui tendenzialmente la cittadinanza vaticana e la residenza nello SCV andavano di pari passo.

La Commissione speciale¹¹ che elaborò la riforma della legge n. III del 1929 non poté eludere di confrontarsi con questo stato di fatto delle

⁹ Cfr. art. 3, legge 21 novembre 1987, n. CXIX, AAS Suppl. 58(1987), p. 45-50.

¹⁰ Cfr. art. 85 del regolamento organico, disciplinare e amministrativo della Guardia Svizzera Pontificia del 16 gennaio 2006, approvato dal Sommo Pontefice Benedetto XVI nell’udienza concessa in quella data al Segretario di Stato e pubblicato in un apposito volumetto della Tipografia Vaticana, 2006. Il regolamento è entrato in vigore il 22 gennaio 2006 abrogando il precedente del 1976. La formula testuale contemplata dalla norma prevede che i componenti della Guardia Svizzera “sono considerati cittadini vaticani”: sebbene non diretta, equivale a dire che sono cittadini vaticani (evidentemente durante la loro permanenza nel Corpo).

¹¹ Come già era avvenuto per la revisione della legge fondamentale e della legge sulle fonti del diritto, anche per la legge sulla cittadinanza è stato ritenuto opportuno istituire un’apposita Commissione per la riforma. La Commissione era presieduta dal Vice Segretario Generale del Governatorato e ne facevano parte il Sottosegretario della Sezione per i rapporti con gli Stati della Segreteria di Stato, un Consigliere dello Stato, due Officiali della Sezione per gli affari generali della Segreteria di Stato, due funzionari del Governatorato (rispettivamente dell’Ufficio giuridico e dell’Ufficio di stato civile, anagrafe e notariato) ed un Commissario della Gendarmeria. Si è insediata il 23 aprile 2009 e ha terminato i suoi lavori il 9 giugno 2010, con la predisposizione di un testo che, insieme ad una relazione illustrativa sul lavoro svolto, è stato trasmesso alla Segreteria di Stato per l’approvazione del Papa.

cose e, nel riscrivere la disciplina legislativa, dovette sciogliere il nodo del rapporto tra cittadinanza e residenza.

I lavori della Commissione hanno quindi portato ad un testo che è confluito nella nuova legge sulla cittadinanza, la residenza e l'accesso, 22 febbraio 2011, n. CXXI.

Pubblicata nel *Supplemento degli Acta Apostolicae Sedis* dello stesso giorno¹², la legge entrava in vigore il successivo 1° marzo. Dopo più di ottant'anni, veniva quindi abrogata la legge n. III del 1929 e la materia della residenza nella Città del Vaticano trovava una sua specifica disciplina giuridica.

2. La legge 22 febbraio 2011, n. CXXXI: la disciplina autonoma della residenza

Il riferimento diretto alla residenza già nel titolo della legge e la previsione di uno specifico capo sul punto denotano la scelta del legislatore della riforma di dare una disciplina giuridica autonoma alla condizione del residente.

Assumendo la cittadinanza come criterio di riferimento, la legge n. III del 1929, come già accennato, prevedeva due categorie soggettive di persone interne alla realtà vaticana: da una parte l'insieme indistinto dei cittadini-residenti che avevano "stabile dimora" nello Stato e dall'altra i soggiornanti non cittadini che, per varie esigenze, permanevano temporaneamente all'interno dei confini statuali.

La legge del 2011 opera invece una diversa classificazione: da una parte i cittadini (residenti e non) che ottengono *ex lege* o su richiesta la cittadinanza vaticana; dall'altra i residenti non cittadini, che hanno la dimora nello SCV, ma non acquistano la cittadinanza vaticana (rimanendo quindi stranieri per l'ordinamento interno) in quanto, pur in

¹² Cfr. art. 2, legge 1° ottobre 2008, n. LXXI, AAS Suppl. 79(2008), p. 65-70, secondo cui le leggi sono pubblicate con la data e con il numero romano progressivo per la durata di ciascun pontificato. Le leggi entrano in vigore il settimo giorno successivo alla loro pubblicazione, salvo che sia stabilito un diverso termine. Il testo ufficiale è depositato nell'apposito Archivio del Governatorato e pubblicato nello speciale *Supplemento degli Acta Apostolicae Sedis*, salvo sia prescritta nella legge medesima una diversa forma di pubblicazione.

possesso dei requisiti prescritti per l'attribuzione non attivano il relativo procedimento, oppure si trovano ad essere sprovvisti dei suddetti requisiti e non hanno quindi titolo per avanzare la richiesta.

Per coloro che di fatto dimorano nello Stato, a seguito di apposita autorizzazione rilasciata nelle forme e nei casi previsti, l'opzione se richiedere la cittadinanza vaticana o restare semplicemente residenti stranieri è lasciata nella generalità dei casi alla valutazione dell'interessato¹³, tranne nelle ipotesi in cui l'ordinamento preveda l'acquisto automatico della cittadinanza stessa¹⁴.

L'impostazione generale adottata dalla legge del 2011 dissolve definitivamente l'equivoco durato negli oltre ottant'anni di vigenza della legge precedente, esprimendo in termini chiari come oggi la cittadinanza e la residenza siano considerate in termini distinti e autonomi e come possa aversi l'una senza necessariamente l'altra. Viene quindi superata quella tralatizia quanto forzata interpretazione dell'art. 9 del Trattato secondo cui la "residenza stabile" nello Stato era in termini generali collegata con lo *status* di cittadinanza.

In termini concreti va comunque precisato come la concessione della cittadinanza vaticana resta ancor oggi legata nella maggior parte dei casi alla residenza autorizzata nel territorio dello Stato¹⁵: tuttavia l'elemento su cui focalizzare l'attenzione per valutare la portata innovativa della riforma non è tanto quello quantitativo di fatto, quanto piuttosto

¹³ Cfr. art. 1, comma 2, (che parla di concessione della cittadinanza dello SCV "a richiesta degli interessati") e art. 6, comma 1, legge 22 febbraio 2011, n. CXXXI, che ricomprende nella categoria dei residenti anche coloro che, "pur avendone il diritto, non avanzano la richiesta di acquisto della cittadinanza".

¹⁴ Cfr. art. 1, comma 1, legge 22 febbraio 2011, n. CXXXI: anche nelle ipotesi in cui l'ordinamento conferisce automaticamente la cittadinanza, è comunque da ritenere che venga lasciata all'interessato la possibilità di rinunciare agli effetti previsti.

¹⁵ Cfr. art. 1, comma 1, lett. c) e comma 2, lett. a), legge 22 febbraio 2011, n. CXXXI, secondo cui "Sono cittadini dello SCV (...) coloro che risiedono nella Città del Vaticano in quanto vi sono tenuti in ragione della carica o del servizio vaticani" e ancora "Il Sommo Pontefice e per lui il Cardinale Presidente del Governatorato attribuisce, a richiesta degli interessati, la cittadinanza dello Stato della Città del Vaticano (...) a coloro i quali risiedono nella Città del Vaticano in quanto vi sono autorizzati in ragione della carica o del servizio".

quello concettuale di diritto per cui, se anche cittadinanza e residenza possono essere ancora collegate – e di fatto è così nelle ipotesi più frequenti – non lo sono più in termini aprioristici e necessari.

Una tale novità di impostazione generale produce due effetti: il primo, già sottolineato, è che viene posta una autonoma disciplina giuridica per i residenti non cittadini; la seconda è che vengono configurate già all'interno della legge specifiche ipotesi di concessione della cittadinanza per i non residenti¹⁶.

3. Le ipotesi di residenza nella Città del Vaticano

Il capo II della legge del 2011 intitolato alla residenza è una novità rispetto alla legge del 1929.

L'art. 6 al primo comma prende in considerazione una prima ipotesi di residenza nella Città del Vaticano: quella di quanti “pur avendone il diritto (...) non avanzano la richiesta di acquisto della cittadinanza”¹⁷. La legge quindi lascia al residente la valutazione se attivare o meno il procedimento per il conferimento della cittadinanza. Pertanto, la residenza, sebbene possa rappresentare essa stessa un requisito per l'ottenimento della cittadinanza, ove questa non venga richiesta, si configura come un istituto con una propria autonoma considerazione da parte dell'ordinamento.

Per quanto possano essere collegate, residenza e cittadinanza sono istituti giuridici che si pongono su piani profondamente differenti. La residenza è in sé una mera condizione di fatto legata al luogo eletto di dimora abituale dell'interessato; la cittadinanza è invece uno *status* della persona nei confronti dello Stato e connota un rapporto di appartenenza dell'individuo alla compagine personale su cui si esercita la

¹⁶ I casi di cittadini non residenti nello SCV previsti oggi dalla legge n. CXXXI del 2011 sono i seguenti: a) Cardinali residenti in Roma (art. 1, comma 1, lett. a, come già previsto nella legge del 1929); b) diplomatici della Santa Sede (art. 1, comma 1, lett. b); c) autorizzati a risiedere nello SCV direttamente dal Sommo Pontefice (art. 1, comma 2, lett. b, per i quali la norma non richiede la residenza effettiva). Caduta la pregiudiziale ideologica del collegamento necessario tra cittadinanza e residenza, altri casi potrebbero ulteriormente essere previsti dal legislatore.

¹⁷ Cfr. art. 6, comma 1, legge 22 febbraio 2011, n. CXXXI.

sovranità dell'ordinamento giuridico di riferimento. Il concetto di cittadinanza implica una serie di diritti che fanno capo in termini esclusivi a quanti ne godono e comporta un riferimento anche a valori metagiuridici, che identificano un popolo. Nulla di tutto questo si può dire per la residenza, che neppure può definirsi propriamente uno *status*.

Per questo appare del tutto plausibile che l'ordinamento se da una parte prevede alcune ipotesi in cui si configura la condizione di residente in chi potrebbe pure richiedere la cittadinanza, dall'altra preveda degli altri casi in cui la residenza viene presa in considerazione anche nei confronti di coloro che non hanno i requisiti per diventare cittadini.

Relativamente a questo ultimo aspetto, l'art. 6, comma 2, contempla tre casi in cui è possibile ottenere un'autorizzazione a risiedere, senza che essa dia tuttavia diritto a richiedere la cittadinanza:

- a) persone di famiglia di cittadini o di residenti;
- b) collaboratori domestici di cittadini o di residenti;
- c) altri casi ritenuti opportuni.

Riguardo ai familiari, se da una parte la legge ha limitato i casi di residenza idonei alla concessione della cittadinanza¹⁸, dall'altra ha preso in considerazione in termini decisamente più ampi l'autonoma possibilità di risiedere nello SCV. Infatti, secondo quanto previsto dalla lettera a) dell'art. 6, comma 2, possono ottenere l'autorizzazione alla residenza tutti i familiari – ben oltre quindi i soli componenti della famiglia nucleare – senza indicazione di limite di grado di parentela¹⁹. Il disposto della norma testualmente non fa nemmeno riferimento ai parenti, ma piuttosto a “persone di famiglia”: la terminologia atecnica utilizzata porta a ritenere che possa quindi trattarsi sia di parenti che di

¹⁸ Cfr. art. 1, comma 2, lettera c), legge 22 febbraio 2011, n. CXXXI. A seguito della riforma possono acquisire su richiesta la cittadinanza vaticana, quando autorizzati a risiedere ed in possesso delle altre condizioni di legge, solo il coniuge e i figli del cittadino.

¹⁹ Onde tuttavia evitare abusi, è da ritenersi che i familiari in oggetto debbano comprendersi entro il sesto grado, secondo quanto previsto come limite dal diritto civile. In materia civile si ricordi infatti che, ai sensi dell'art. 4 della legge sulle fonti del diritto (1° ottobre 2011, n. LXI) si applica nello SCV il codice civile italiano, come vigente alla data del 1° gennaio 2009. Il suddetto codice prende in considerazione la parentela al massimo entro il sesto grado (cfr. art. 572).

affini²⁰. Il vincolo di famiglia deve intercorrere con un cittadino vaticano o con altra persona straniera che tuttavia possieda autonomo titolo di residenza nello SCV.

La seconda ipotesi si riferisce ai collaboratori domestici. La *ratio* della norma è abbastanza evidente, in quanto volta a fornire una risposta alle concrete esigenze di servizio, di governo della casa e disbrigo delle faccende domestiche: queste attività sono svolte frequentemente da persone che, proprio in ragione delle loro mansioni, trovano accoglienza all'interno della stessa casa in cui prestano la propria attività. Trattandosi di un servizio continuativo che comporta di fatto una dimora abituale nella Città del Vaticano, il legislatore ha preso in considerazione questa specifica ipotesi, prevedendo come le persone addette al servizio possano assumere la condizione di residenti nello SCV – sebbene non possano evidentemente aspirare alla cittadinanza – a seguito di apposita autorizzazione. Anche in questa fattispecie, i collaboratori devono avere un rapporto e svolgere i loro servizi nei confronti di un cittadino o di altra persona che abbia un autonomo titolo di residenza nella Città del Vaticano.

La previsione della lettera c), più che una fattispecie specifica, rappresenta una norma aperta: il riferimento agli “altri casi ritenuti opportuni” consente di concedere titolo per la residenza anche oltre le strette previsioni tipizzate nella legge, dando all'autorità amministrativa competente al rilascio la possibilità di valutare caso per caso, a seconda delle diverse circostanze, la meritevolezza in concreto della concessione del provvedimento.

L'autorità competente è individuata dalla legge nel Presidente del Governatorato, nella sua qualità di organo a cui è demandato l'esercizio del potere esecutivo nello SCV. Mentre le autorizzazioni alla residenza che preludono all'acquisto della cittadinanza – o che comunque danno un titolo per avanzare richiesta in questo senso – sono rilasciate

²⁰ La parentela è il vincolo tra le persone che discendono da uno stesso stipite (art. 74 codice civile italiano). L'affinità è il vincolo tra un coniuge e i parenti dell'altro coniuge (art. 78 codice civile italiano). Le norme sono da ritenersi valide anche per l'ordinamento vaticano, ai sensi del già richiamato art. 4 della legge sulle fonti del diritto.

per conto del Pontefice dal Segretario di Stato (per le persone addette agli organismi e alle istituzioni della Santa Sede) e dal Presidente del Governatorato (negli altri casi), in questa diversa ipotesi di autorizzazione alla residenza che non dà titolo per richiedere la cittadinanza il provvedimento è rilasciato sempre dal Presidente del Governatorato, in nome proprio e non per conto del Papa²¹.

Ancora va notato come, mentre per le autorizzazioni alla residenza che danno titolo alla richiesta della cittadinanza non è previsto dalla legge alcun termine di validità temporale, per cui non è precluso che esse vengano date anche a tempo indeterminato, viceversa per le autorizzazioni alla sola residenza la norma prescrive che possano essere concesse solo a tempo determinato. La mancanza tuttavia di un limite temporale tassativo permette che il termine di scadenza possa essere comunque anche piuttosto ampio: non c'è poi alcun ostacolo a che il provvedimento venga rinnovato, anche più volte, alla scadenza²².

4. Il registro di anagrafe e la tessera di riconoscimento

Da quanto previsto dalla legge di riforma, per cui possono risiedere legittimamente nel territorio statale anche i non cittadini, discende la specifica necessità di un registro di anagrafe per l'annotazione dei residenti e di un loro documento di riconoscimento. In realtà il registro di anagrafe già era prescritto dalla legge n. III del 1929²³, sebbene in un contesto normativo in cui residenza e cittadinanza erano sostanzialmente coincidenti²⁴ ed in cui quindi di norma le stesse persone erano registrate sia nel registro di anagrafe che in quello dei cittadini.

Le differenze tra i nominativi registrati sui due registri menzionati vennero a determinarsi prima con la concessione della cittadinanza ai diplomatici (registrati tra i cittadini, ma non tra i residenti), poi con la

²¹ Cfr. il combinato disposto degli artt. 2 e 6, comma 2, legge 22 febbraio 2011, n. CXXXI.

²² In via di prassi, le autorizzazioni vengono ordinariamente rilasciate con validità annuale e rinnovate alla scadenza finchè perdura l'esigenza per la quale erano state rilasciate.

²³ Cfr. art. 22, legge 7 giugno 1929, n. III.

²⁴ Cfr. art. 1, lettera b), legge 7 giugno 1929, n. III.

prassi sempre più diffusa di quanti, pur residenti nello SCV ed in possesso dei requisiti di legge, non acquisivano la cittadinanza (registrati viceversa nel registro di anagrafe, ma non in quello dei cittadini).

La legge del 2011 ha dato una migliore sistematizzazione alla materia, anche sotto questo aspetto. Sono quindi previste due coppie di norme che in un certo senso vanno lette insieme: da una parte gli artt. 4 e 5 relativi al registro dei cittadini e alla carta di identità, dall'altra gli artt. 7 e 8 relativi invece al registro di anagrafe e alla tessera di riconoscimento.

Mentre il registro dei cittadini ha ad oggetto il popolo (costituito appunto dall'insieme dei cittadini), il registro di anagrafe²⁵ ha per riferimento la popolazione (l'insieme cioè di coloro che effettivamente risiedono nello Stato, anche se non cittadini). Mentre la carta di identità è il documento di riconoscimento dei cittadini, la tessera costituisce documento analogo per i residenti.

Secondo le previsioni dell'art. 7, nel registro di anagrafe vanno annotati:

- a) i nomi delle persone residenti;
- b) il titolo che ne autorizza la residenza;
- c) la revoca o la cessazione degli effetti dell'autorizzazione;
- d) i provvedimenti che comportano la perdita della residenza.

Dal momento che la residenza nello SCV deve essere autorizzata²⁶, nel registro andrà annotato anche il titolo in base al quale è stata concessa la relativa autorizzazione²⁷.

²⁵ Il termine anagrafe deriva dal greco *αναγραφή* che significa proprio "registro": ha assunto il significato di registro della popolazione, che viene mantenuto da ogni amministrazione statale, attraverso le sue diverse articolazioni, e ha come fine quello di documentare la situazione numerica degli abitanti residenti e di registrarne le modifiche nel tempo.

²⁶ Come già rilevato, l'unica eccezione è costituita dalla fattispecie dell'art. 1, comma 1, lettera c) della legge 22 febbraio 2011, n. CXXXI, in cui la residenza non ha bisogno di autorizzazione amministrativa in quanto prescritta direttamente da una norma. In questo caso sul registro dovrà essere comunque indicata la norma che costituisce il titolo (obbligatorio) della residenza.

²⁷ Ricapitolando, sulla base dell'art. 6, comma 2, della legge 22 febbraio 2011, n. CXXXI, a parte quelli che danno anche diritto a richiedere la cittadinanza, i possibili titoli che danno la facoltà di richiedere l'autorizzazione alla residenza, alle condizioni di legge, sono i seguenti: a) persona di famiglia del cittadino o residente; b) collaboratore domestico di cittadino o residente; c) altri casi ritenuti opportuni: in quest'ultima

Le autorizzazioni in questione possono essere sempre revocate: nel registro dovranno quindi essere annotati tutti gli eventuali provvedimenti revocatori adottati, dal momento che, all'atto della revoca, cessano gli effetti dell'originaria autorizzazione. Andranno registrate anche tutte le diverse ipotesi in cui, per qualsiasi motivo, gli effetti delle autorizzazioni vengono a cessare²⁸: il primo e più evidente caso è quello della scadenza della loro validità, dal momento che le autorizzazioni alla residenza che non danno titolo alla richiesta della cittadinanza sono sempre rilasciate a tempo determinato.

Infine vanno annotati nel registro tutti i provvedimenti che ad ogni modo comportano la perdita della residenza (elezione di nuova residenza all'estero, trasferimento, revoca dell'alloggio nello SCV e simili).

La legge prescrive che il registro di anagrafe sia tenuto dal Governatorato²⁹. Lo stesso organo è pure da considerare competente ai fini del rilascio della tessera di riconoscimento³⁰. Le modalità concrete del rilascio del documento e le relative prescrizioni tecniche di dettaglio sono rinviate alle previsioni della normativa di carattere regolamentare.

5. Il territorio dello SCV ed il regime di accesso controllato

Il capo III della legge è dedicato all'accesso all'interno della Città del Vaticano. Come ogni Stato infatti anche lo SCV, in conseguenza della diretta sovranità esercitata sul proprio territorio, determina le regole e le condizioni per l'accesso e la permanenza al suo interno

ipotesi si ritiene che nel registro vada precisato il motivo specifico che giustifica la concessione del provvedimento.

²⁸ Il testo normativo sembra far riferimento alla cessazione delle autorizzazioni: propriamente a cessare non sono le autorizzazioni, ma gli effetti giuridici che da esse si producono.

²⁹ Cfr. art. 7, legge 22 febbraio 2011, n. CXXXI, ma anche art. 4, lettera h), legge 1° ottobre 2008, n. LXXI.

³⁰ La previsione normativa della tessera di riconoscimento contenuta nella legge 22 febbraio 2011, n. CXXXI (art. 8) non ha precedenti nella legge 7 giugno 1929, n. III: il motivo di tale asimmetria è determinato dal fatto che nell'ottica del legislatore del 1929 come documento di riconoscimento era sufficiente la sola carta di identità per i cittadini, in quanto i residenti avrebbero dovuto tutti godere dello *status civitatis vaticanae*, proprio in virtù della residenza.

L'autorità statale è preposta al controllo dei transiti presso i varchi di confine nazionale e alla tenuta in sicurezza delle relative frontiere. Un tale servizio si svolge ordinariamente attraverso presidi armati di polizia o delle forze militari a difesa dei confini, a cui si aggiungono specifici compiti di dogana per il controllo delle merci in transito.

Per lo SCV la situazione geografica comporta delle evidenti peculiarità. Il territorio dello Stato si presenta infatti di dimensioni assai ridotte³¹ con una limitata linea di frontiera. Trattandosi di Stato *enclave*, il territorio vaticano è completamente intercluso all'interno dei confini dello Stato italiano, per cui l'unica frontiera vaticana esistente è di fatto quella con l'Italia³².

Il territorio vaticano è definito dal Trattato Lateranense³³, secondo la pianta allegata (allegato I), e si estende al Palazzo apostolico vaticano, con gli edifici, i giardini e i terreni annessi e dipendenti, alla Basilica di San Pietro e alla relativa Piazza.

Il territorio vaticano, al pari di quello degli altri Paesi, si estende *usque ad sidera, usque ad inferos*, e comprende quindi la colonna d'aria sovrastante³⁴ e il sottosuolo. Non ne fanno invece parte gli immobili di cui all'art. 15 (e quindi agli artt. 13 e 14, commi 1 e 2) del Tratta-

³¹ La superficie totale dello SCV si estende in totale per appena 0,439 km quadrati.

³² I varchi di accesso allo SCV che costituiscono confine di Stato risultano essere l'ingresso del Petriano (adiacente alla Piazza del Sant'Uffizio) e quello di Sant'Anna (su via di Porta Angelica), oltre a quello dei Musei vaticani (su viale Vaticano). Su Piazza San Pietro, che tuttavia costituisce già territorio vaticano sebbene aperto normalmente al pubblico, vi sono gli accessi dell'Arco delle campane e del Portone di bronzo (rispettivamente a sinistra e a destra rispetto a chi si pone davanti alla facciata della Basilica). Vi è poi l'ingresso del Perugino, che risale agli anni '70, su via della Stazione Vaticana, aperto soprattutto per favorire l'accesso dei grossi veicoli. Ultimamente è stato aperto un nuovo accesso su Piazza del Risorgimento, ma si tratta piuttosto di un'uscita da un ampio parcheggio sotterraneo (parcheggio di Santa Rosa), che di fatto non viene quasi mai utilizzata. Vi è infine l'ingresso ferroviario costituito da un arco praticato attraverso le mura leonine verso la via Aurelia, chiuso da un portone scorrevole in ferro.

³³ Cfr. art. 3, comma 1, Trattato Lateranense che per la definizione dei confini dello Stato rimanda direttamente a quanto indicato nella pianta di cui all'allegato I che costituisce ad ogni effetto parte integrante del Trattato stesso.

³⁴ Cfr. art. 7, comma 2, Trattato Lateranense.

to³⁵: essi infatti, pur godendo delle immunità riconosciute dal diritto internazionale alle sedi degli agenti diplomatici esteri, sorgono invece in territorio dello Stato italiano³⁶. La proprietà privata dei medesimi è riconosciuta o attribuita alla Santa Sede o ad altri enti facenti capo alla medesima o aventi rapporti con essa: l'immunità è in questo caso riconosciuta a favore della Santa Sede e non dello SCV. I controlli che vengono esercitati all'accesso a queste zone non sono riconducibili a quelli di frontiera, ma derivano piuttosto dal loro regime di immunità assimilabile a quello delle ambasciate, oltre che dall'ordinaria loro condizione di proprietà privata che fa capo alla Sede Apostolica o ad enti ad essa collegati.

6. Le persone e la parte di territorio soggetta alle limitazioni di accesso

La regolamentazione dell'accesso all'interno dei confini dello Stato riguarda evidentemente gli stranieri. I cittadini infatti per definizione, proprio in virtù del loro *status*, hanno piena libertà di accesso, senza essere tenuti all'adempimento di particolari specifiche formalità, salvo la dimostrazione della loro identità personale: una tale condizione può

³⁵ Ai sensi degli artt. 13, 14 e 15 del Trattato Lateranense gli immobili in questione risultavano essere “le Basiliche patriarcali di San Giovanni in Laterano, di Santa Maria Maggiore e di San Paolo, cogli edifici annessi, l'edificio di San Callisto presso Santa Maria in Trastevere, il Palazzo pontificio di Castel Gandolfo con tutte le dotazioni, attinenze e dipendenze e la Villa Barberini, gli immobili siti nel lato nord del Colle Gianicolense appartenenti alla Sacra Congregazione di *Propaganda Fide* e ad altri Istituti ecclesiastici e prospicienti verso i palazzi vaticani, gli edifici ex-conventuali in Roma annessi alla Basilica dei Santi XII Apostoli ed alle chiese di Sant'Andrea della Valle e di San Carlo ai Catinari, con tutti gli annessi e dipendenze, i palazzi della Dataria, della Cancelleria, di *Propaganda Fide* in Piazza di Spagna, il palazzo del Sant'Offizio ed adiacenze, quello dei Convertendi in Piazza Scossacavalli, il palazzo del Vicariato e gli altri edifici nei quali la Santa Sede riterrà di sistemare altri suoi Dicasteri”. In virtù di quest'ultima previsione aperta e del modificarsi dello stato dei luoghi, nel corso del tempo l'elenco è andato modificandosi secondo le necessità.

³⁶ Nel senso della appartenenza delle “zone immuni” al territorio dello Stato italiano è esplicito l'art. 15 del Trattato Lateranense: esse “benché *facenti parte del territorio dello Stato italiano*, godranno delle immunità riconosciute dal diritto internazionale alle sedi degli agenti diplomatici di Stati esteri”.

essere realizzata, se del caso, semplicemente attraverso l'esibizione della carta d'identità³⁷.

Tuttavia la limitazione all'accesso nello Stato non riguarda tutti gli stranieri, ma solo i non residenti. La condizione di residente infatti, che oggi la legge del 2011 prevede anche per i non cittadini, esonera dai controlli agli accessi nel territorio dello Stato, salvo esigenze particolari: non avrebbe senso applicare specifiche limitazioni a coloro che sono autorizzati a risiedervi, avendo nello Stato la propria dimora abituale. Gli stranieri residenti pertanto, iscritti nel registro di anagrafe vaticana, possono entrare e uscire liberamente dal territorio dello Stato, con la sola condizione di dimostrare, se richiesti, l'identità personale attraverso l'esibizione della tessera di riconoscimento.

Alla luce di queste considerazioni, si evince come la disciplina che regola e limita l'accesso nello SCV non vale per i cittadini, ma non vale nemmeno per gli stranieri residenti; si applica quindi, di conseguenza, ai soli stranieri non residenti. In questo senso l'art. 9 della legge restringe espressamente il suo campo di applicazione a "coloro che non sono cittadini o non hanno la residenza nello Stato".

L'applicazione della relativa disposizione di legge non si estende nemmeno per l'intero territorio vaticano, ma solo per una sua porzione. Lo stesso art. 9 fa infatti "salva la parte del territorio vaticano in cui è consentito il libero accesso". Il riferimento è alla disciplina, che non ha eguali in nessun altro Paese al mondo, per cui vi sono delle porzioni territoriali dello Stato che sono assoggettate ad un regime di libero accesso da parte di chiunque, senza restrinzioni o controlli alla frontiera. Data l'esiguità dell'estensione dello SCV, tali immobili rappresentano in termini percentuali una parte significativa di territorio statale. Si tratta di zone che appartengono a tutti gli effetti al territorio vaticano, su cui si esercita in pienezza la potestà di imperio dello Stato, ma che, in ragione di una scelta sovrana dello SCV, anche a seguito degli Ac-

³⁷ La carta d'identità è il documento di riconoscimento che viene rilasciato ai cittadini vaticani (cfr. art. 5, legge 22 febbraio 2011, n. CXXXI). La normativa del 1929, in termini più espliciti, prevedeva espressamente che con la sola esibizione della carta d'identità i cittadini potessero uscire ed entrare nella Città del Vaticano senza altre formalità.

cordi internazionali previsti dal Trattato Lateranense, vengono lasciate libere all'ingresso e alla circolazione delle persone.

Il libero accesso è consentito in Piazza San Pietro e nella Basilica vaticana, nei Musei vaticani e nella chiesa di Sant'Anna.

Lo speciale regime di Piazza San Pietro è disciplinato dall'art. 3, comma 2, del Trattato Lateranense, che ne prevede l'ordinaria apertura al pubblico³⁸, salvo diversa volontà della Santa Sede (*rectius*: dell'autorità vaticana) che ritenesse di sottrarre temporaneamente la Piazza al transito per particolari occasioni³⁹.

Nulla dice il Trattato della Basilica di San Pietro: tuttavia essa, per prassi consolidata, come cuore della cristianità e punto di riferimento spirituale per tutto l'orbe cattolico in quanto tomba dell'Apostolo e sede della cattedra del suo successore, è aperta a fedeli e pellegrini, oltre che a visitatori da tutto il mondo, senza necessità di alcuna autorizzazione per l'accesso.

Quanto ai Musei vaticani, il libero ingresso discende dall'art. 18 del Trattato, il quale prevede che il patrimonio artistico della Città del Vaticano sia fruibile dagli studiosi e dai visitatori, restando comunque riservata alla Santa Sede (*rectius*: all'autorità vaticana) la piena libertà di regolare l'accesso del pubblico (ad esempio quanto a modalità, orari di visita, biglietto di ingresso, ecc.).

Infine, in via di prassi, è consentito senza necessità di permesso anche l'accesso alla chiesa di Sant'Anna: si tratta della chiesa parrocchiale dello SCV (detta anche chiesa dei Palafrenieri) che, per il suo carattere di luogo di culto e per la contiguità con l'ingresso vaticano di Porta Angelica, è normalmente accessibile ai fedeli e ai visitatori senza necessità di specifiche formalità.

7. La disciplina dell'accesso nello SCV

³⁸ L'accesso in Piazza San Pietro resta libero, sebbene per motivi di sicurezza, resi più stringenti a seguito delle minacce del terrorismo internazionale, siano stati introdotti specifici controlli di sicurezza preventivi svolti dall'autorità di polizia italiana.

³⁹ Cfr. art. 3, commi 2 e 3, del Trattato Lateranense. La Piazza, quando aperta al pubblico, sebbene territorio vaticano, resta soggetta ai poteri di polizia delle autorità italiane.

Per quanto fin qui detto, la regolamentazione relativa alle limitazioni di accesso allo SCV e ai controlli agli ingressi di frontiera si applica solo agli stranieri non residenti e alle parti di territorio diverse da quelle in cui è consentito il libero ingresso del pubblico.

Il principio generale stabilito dalla legge del 2011, così come era d'altronde anche sotto la previgente disciplina⁴⁰, è quello per cui per accedere nel territorio dello SCV occorre uno specifico permesso, rilasciato dalla competente autorità vaticana. L'istituto del permesso è previsto al fine di esercitare un controllo discrezionale ed insindacabile da parte dell'autorità statale in ordine alle persone che richiedono di accedere nello Stato e alle motivazioni che presentano a giustificazione della relativa richiesta: chi vuole introdursi nel territorio dello SCV deve pertanto avere uno specifico titolo di accesso.

L'autorità competente al rilascio dei permessi è individuata nel Governatorato, quale struttura amministrativa dello SCV⁴¹. Il permesso per l'accesso può essere inquadrato nell'ambito dei provvedimenti autorizzatori, e pertanto, come tale, non si configura mai come un atto dovuto, nè può sorgere in capo al richiedente un diritto al rilascio: piuttosto sono lasciati alla valutazione discrezionale dell'amministrazione l'*an* ed il *quomodo* della relativa concessione. Ciò si evince anche dalla espressa previsione del comma 2 dell'art. 6 in cui è disposto che il permesso può essere rifiutato: ovviamente, a fronte del rifiuto, l'autorità deve avere adeguate motivazioni a sostegno della propria valutazione (il testo di legge parla di "giusti motivi"), che resta comunque ampiamente discrezionale. Non è nemmeno previsto dalla legge che i motivi del rifiuto debbano essere portati a conoscenza dell'interessato.

Il permesso ha sempre una validità limitata nel tempo: l'autorizzazione infatti costituisce il titolo legittimo di accesso nel territorio dello Stato e viene concessa qualora i motivi del richiedente siano giudicati

⁴⁰ Cfr. art. 12, legge 7 giugno 2011, n. III.

⁴¹ Cfr. art. 9, legge 22 febbraio 2011, n. CXXXI. Non si è voluta irrigidire eccessivamente la previsione normativa del testo di legge, lasciando invece, attraverso il rinvio alla norma di carattere regolamentare, la opportuna possibilità di adattare, ed eventualmente modificare con maggiore facilità e senza bisogno di novellare la legge, aspetti organizzativi e di dettaglio connessi al procedimento autorizzativo.

idonei dall'autorità amministrativa: tali motivi sono sempre collegati con un'esigenza dell'interessato ad introdursi nello SCV. Da ciò deriva che il permesso consente di rimanere all'interno dello Stato per il tempo corrispondente alle esigenze in relazione alle quali viene rilasciato⁴².

8. I permessi permanenti e le tessere di accesso

Venendo incontro all'esigenza pratica di coloro che hanno motivo di accedere di frequente nello SCV, per evitare l'incomodo di chiedere reiteratamente uno specifico permesso legato sempre alle stesse esigenze, la normativa consente in questi casi il rilascio di un permesso a carattere permanente.

Anche questo tipo di permesso, come ogni provvedimento autorizzativo all'accesso, può essere rifiutato in quanto rientrante nella sfera di valutazione discrezionale dell'amministrazione; ugualmente può essere in ogni tempo revocato qualora vengano meno le condizioni per le quali era stato concesso o sopravvenga una nuova valutazione della situazione da parte dell'autorità preposta⁴³.

E' anche previsto il rilascio di una speciale tessera di accesso a coloro che – nè cittadini, nè residenti – prestano tuttavia servizio negli

⁴² Cfr. art. 9, comma 3, legge 22 febbraio 2011, n. CXXXI.

⁴³ La legge non dispone testualmente della possibilità di revoca in ogni tempo del permesso di accesso: tuttavia una tale considerazione consegue dalla stessa natura autorizzatoria che afferisce al provvedimento in esame. Inoltre, un elemento normativo di sostegno in questo senso deriva dal fatto che la legge prevede in termini espliciti la revoca in ogni tempo dell'autorizzazione alla residenza nello SCV (cfr. artt. 2, comma 4, e 6, comma 3, legge 22 febbraio 2011, n. CXXXI): se ne può dedurre agevolmente che se è revocabile un provvedimento assai più impegnativo come l'autorizzazione alla residenza, lo sarà ancor più un semplice permesso di accesso. Il problema della revoca, da un punto di vista pratico, si pone per lo più riguardo ai permessi permanenti (art. 10, comma 2) in quanto i permessi *una tantum* esauriscono la loro efficacia in termini quasi istantanei, in quanto giustificano l'accesso e la permanenza provvisoria in territorio vaticano per il solo compimento dell'esigenza per cui sono rilasciati. Per un principio di logicità e congruenza dell'azione amministrativa, l'autorità competente alla revoca è da ritenersi la medesima a cui fa capo il rilascio del permesso, quindi il Governatorato.

organismi della Santa Sede, nelle istituzioni ad essa collegate o nello SCV, o abbiano comunque con i suddetti enti un qualche rapporto di collaborazione⁴⁴.

La validità temporale della tessera, sebbene non espresso direttamente dalla legge, deve ritenersi direttamente collegata allo svolgimento del servizio o della collaborazione per il quale l'accesso viene autorizzato. L'esibizione della tessera, a richiesta, presso i varchi di ingresso nel territorio vaticano, è condizione per il legittimo ingresso nello Stato.

Riguardo al rilascio dei permessi di accesso, permanenti e non, e delle tessere di accesso l'unico riferimento normativo relativo all'autorità competente è quello contenuto all'art. 10, comma 1, che prende in considerazione genericamente il Governatorato dello SCV.

9. La dispensa dal permesso di accesso

La regola generale è quella posta dall'art. 9 per cui da parte degli stranieri non residenti occorre uno specifico permesso autorizzativo per accedere nello SCV, rilasciato su istanza dell'interessato a seguito di una valutazione della competente autorità⁴⁵. La regola tuttavia subisce delle eccezioni, in quanto la legge stessa prevede tre ipotesi specifiche di dispensa per i soggetti indicati all'art. 11.

Come noto, l'istituto della dispensa, assai utilizzato nell'ordinamento canonico, consiste nella *relaxio legis* nel caso particolare⁴⁶: viene quindi confermata in termini generali la regola della necessità del permesso per l'accesso, ma viene anche previsto dal legislatore l'eso-

⁴⁴ Cfr. art. 10, comma 1, legge 22 febbraio 2011, n. CXXXI. Nella stesura dell'articolo la Commissione di riforma ha tenuto presente il testo dell'art. 1 del decreto del Presidente del Governatorato 20 giugno 2007, n. XLII, con il quale è stato disposto l'aggiornamento della disciplina di alcuni documenti, il cui testo presenta con l'articolo in questione rilevanti elementi di somiglianza.

⁴⁵ Cfr. art. 9 e 10, legge 22 febbraio 2011, n. CXXXI.

⁴⁶ Cfr. can. 85 CIC. Propriamente la dispensa nell'ordinamento canonico consiste in un atto di potestà esecutiva che esonera dall'osservanza di una legge ecclesiastica in un caso particolare. Nell'ipotesi dell'art. 11 della legge 22 febbraio 2011, n. CXXXI, è lo stesso testo legislativo a prevedere i soggetti dispensati dal permesso di accesso, in deroga alla regola generale posta dalla legge medesima all'art. 9.

nero da questa incombenza in alcuni casi particolari specificati. L'esonero trova la sua giustificazione nella peculiare condizione personale dei soggetti esonerati.

Ai sensi dell'art. 11, i soggetti dispensati per legge dall'obbligo di permesso di accesso sono i seguenti:

- 1) i Cardinali, i Patriarchi, i Vescovi e i loro accompagnatori;
- 2) i membri del Corpo diplomatico accreditato presso la Santa Sede;
- 3) i congiunti del Sommo Pontefice.

Riguardo alla prima categoria (Cardinali, Patriarchi e Vescovi), è chiara la ragione dell'esonero. Si tratta infatti di persone che per la funzione che ricoprono all'interno della Chiesa sono legati da un rapporto particolarmente stretto con la Curia romana e con gli organi di governo della Chiesa universale, con cui sono portati ad avere frequenti interlocuzioni.

I Cardinali sono chiamati alla funzione di assistere il Romano Pontefice nel governo della Chiesa universale e pertanto hanno un legame peculiare di collaborazione con il Papa⁴⁷ che li porta ad essere, quando occorre, convocati alla sua presenza, singolarmente⁴⁸ o in Concistoro⁴⁹, con la necessità quindi di accedere in territorio vaticano. I Cardinali hanno inoltre la funzione elettiva del Sommo Pontefice per esercitare la quale si riuniscono in Conclave nella Città del Vaticano⁵⁰, conflueno da tutte le parti del mondo.

I Vescovi sono i componenti del collegio episcopale, soggetto canonico di piena e suprema potestà sulla Chiesa universale⁵¹. Poiché tale potestà si esercita sempre in comunione con il Sommo Pontefice, ne

⁴⁷ Cfr. can. 349 CIC.

⁴⁸ Cfr. can. 356 CIC, ultimo periodo, che prevede un obbligo giuridico anche per i Cardinali che hanno la cura di una diocesi e sono quindi lontani da Roma di recarsi presso il Romano Pontefice ogni volta che vengono convocati.

⁴⁹ Cfr. can. 353 CIC. Il Concistoro è l'assise in cui i Cardinali prestano aiuto con attività collegiale al Sommo Pontefice: può essere ordinario o straordinario.

⁵⁰ Il Conclave è l'assise cardinalizia che ha il compito di eleggere il Sommo Pontefice. Per legge, il Conclave deve svolgersi entro il territorio della Città del Vaticano (cfr. Cost. Ap. *Universi Dominici Gregis*, n. 41).

⁵¹ Cfr. can. 336 CIC.

deriva la necessità di un rapporto costante con la Santa Sede e i suoi organi. In particolare nelle ipotesi di Concilio ecumenico o di Sinodo⁵², i Vescovi sono chiamati in assise dalle diverse parti del mondo, normalmente proprio nella Città del Vaticano alla presenza del Papa. In alcune ipotesi l'accesso nello SCV per loro si configura come un vero e proprio obbligo giuridico previsto dal diritto canonico e quindi recepito dall'ordinamento vaticano⁵³: si pensi, a titolo di esempio, al caso in cui il Vescovo venga convocato dal Sommo Pontefice o all'ipotesi della visita *ad limina*⁵⁴ cui il Vescovo (diocesano) è tenuto sulla base delle disposizioni del diritto canonico.

I Patriarchi sono Vescovi a cui, secondo il diritto orientale, compete la potestà su tutti i Vescovi, non esclusi i Metropoliti, e su tutti gli altri fedeli cristiani della Chiesa patriarcale *sui iuris* che presiedono⁵⁵. La menzione espressa dei Patriarchi è segno di attenzione per le Chiese patriarcali orientali e per la loro tradizione, dal momento che essi, in quanto Vescovi, sono già tra i soggetti non tenuti a richiedere il permesso di accesso.

L'esonero dalle autorizzazione all'accesso nello SCV si estende anche ai diplomatici stranieri accreditati presso la Santa Sede (e presso lo SCV). Per l'esercizio delle loro funzioni è infatti indispensabile che vengano assicurate tutte le effettive condizioni per lo svolgimento della missione diplomatica, prima tra tutte la possibilità di interloquire ai massimi livelli con l'istituzione internazionale presso cui è accreditata la rappresentanza, quindi con la Santa Sede ed in particolare con la Segreteria di Stato. Tanto più che, per l'esiguità del territorio vaticano,

⁵² Il Concilio ecumenico è l'assise di tutti i Vescovi in cui si esercita solennemente in forma congiunta la potestà del collegio episcopale sulla Chiesa universale (cfr. can. 337 CIC). Il Sinodo è invece un'assemblea di Vescovi scelti dalle diverse regioni del mondo che si riunisce in tempi determinati per svolgere le funzioni stabilite dall'ordinamento canonico (cfr. can. 342 CIC).

⁵³ Per il recepimento del diritto canonico tra le fonti applicabili dell'ordinamento giuridico vaticano, cfr. art. 1, comma 1, legge 1° ottobre 2008, n. LXXI.

⁵⁴ L'ordinamento canonico prevede che il Vescovo diocesano, secondo una periodicità fissa, si rechi a Roma per venerare le tombe dei Santi Pietro e Paolo e si presenti al Romano Pontefice (cfr. can. 400 CIC).

⁵⁵ Cfr. can. 56 CCEO.

le sedi delle ambasciate degli Stati accreditati presso la Santa Sede sono in Italia e non all'interno dello SCV⁵⁶. Per questo è necessario che i membri del Corpo diplomatico accreditati presso la Santa Sede e presso lo SCV, pur non essendo cittadini vaticani, nè residenti nello SCV, possano comunque accedere liberamente nel territorio dello Stato e passare senza necessità di specifico permesso autorizzatorio i varchi di frontiera, al fine dello svolgimento della loro funzione diplomatica ed in ossequio alle garanzie previste per essi dal diritto internazionale.

L'ultima categoria soggettiva considerata dalla legge tra quelle per cui non è necessaria la richiesta di permesso per l'accesso è costituita dai congiunti del Sommo Pontefice. In questo caso non la funzione istituzionale, quanto piuttosto il particolare legame familiare e affettivo nei confronti del capo dello Stato giustifica l'opportunità di esonerare queste persone dalle formalità autorizzatorie previste ordinariamente per legge per l'ingresso degli stranieri nel territorio statale. La norma parla in senso ampio di "congiunti" del Sommo Pontefice, non usa il termine tecnico di "parenti": questo a significare che nella definizione può essere ricompreso chiunque abbia un rapporto di parentela di qualsiasi grado o un legame di familiarità con il Pontefice. Si può ritenere che nella previsione normativa possano rientrare anche i componenti della Casa Pontificia, chiamati anche "familiari" di Sua Santità, in quanto svolgono un servizio diretto alla persona del Papa all'interno del Palazzo apostolico⁵⁷.

⁵⁶ Generalmente le sedi delle ambasciate dello Stato accreditante si trovano presso il territorio del Paese in cui la missione svolge il suo compito di rappresentanza. Non così però per le sedi delle missioni diplomatiche accreditate presso la Santa Sede che, per l'esiguità della superficie dello SCV, sono ospitate in territorio italiano, con una serie di garanzie internazionali (cfr. art. 12, comma 2, Trattato Lateranense). I diplomatici accreditati presso la Santa Sede non sono perciò residenti nella Città del Vaticano, dal momento che le rispettive ambasciate si trovano in Italia.

⁵⁷ La Prefettura della Casa Pontificia è stata istituita nel 1967 da Paolo VI con la Cost. *Regimini Ecclesiae Universae*, integrata dal Motu Proprio *Pontificalis Domus* del 28 marzo 1968, AAS 60(1968), p. 305-315. Oggi risulta regolamentata dalla Cost. *Pastor Bonus* di Giovanni Paolo II (artt. 180-181).

10. Il divieto di accesso nel territorio dello Stato

Nell'ambito del capo III della legge relativo all'accesso nella Città del Vaticano è previsto all'art. 12 anche uno specifico divieto di accesso nel territorio vaticano, adottabile qualora vi siano adeguate ragioni (la norma parla testualmente di "giusti motivi").

La legge non specifica l'ambito di estensione soggettiva dell'interdizione all'accesso, che potrebbe quindi astrattamente riferirsi a chiunque. Tuttavia, in termini concreti, per impedire l'ingresso nella Città del Vaticano ad un cittadino o ad uno straniero residente è certo più appropriato revocare la cittadinanza o l'autorizzazione alla residenza⁵⁸. In quest'ottica, il divieto di accesso sarebbe quindi più propriamente uno strumento rivolto agli stranieri non residenti⁵⁹.

Il divieto è in sostanza un *provvedimento interdittivo* il cui effetto concreto è quello di impedire l'ingresso nel territorio dello SCV: da ciò discende la cessazione di validità di ogni e qualsiasi permesso eventualmente in corso e l'impossibilità di rilasciarne per il futuro nei confronti del soggetto colpito dal provvedimento. Gli organi di vigilanza delle frontiere e la gendarmeria vaticana sono chiamati a garantire l'effettività del divieto, impedendo l'accesso nello Stato. Qualora il soggetto interdetto riesca comunque ad introdursi in territorio vaticano, la sua permanenza nello SCV si configura non solo abusiva, ma anche illecita, in quanto in violazione dell'ordine di interdizione posto dall'autorità.

Il divieto può essere inflitto anche in funzione preventiva, a prescindere quindi da una pregressa commissione di illecito. Da questo punto di vista, in un certo senso, la funzione del divieto in esame è analoga a quella svolta dal rifiuto del permesso di accesso, anche se si tratta evi-

⁵⁸ I provvedimenti che autorizzano la residenza sono sempre revocabili, per espressa disposizione di legge (cfr. artt. 2, comma 4, e 6, comma 3, legge 22 febbraio 2011, n. CXXXI). Il godimento della cittadinanza cessa con il venir meno della residenza quando essa ne rappresenta un requisito di legge (cfr. art. 3, comma 1, lettera d).

⁵⁹ Per l'irrogazione del divieto di accesso ai soli stranieri non residenti si esprime anche l'art. 3 della legge 14 dicembre 1994, n. CCXXVII, AAS Suppl. 65(1994), p. 57-59.

dentemente di un provvedimento maggiormente affittivo che, diversamente dal rifiuto, impedisce l'accesso nello SCV anche per il futuro⁶⁰.

Nel silenzio della legge, che non qualifica espressamente il provvedimento, è da ritenersi che il divieto in questione possa essere annoverato tra le sanzioni amministrative ed in particolare sia assimilabile alle *misure di prevenzione*⁶¹. Pertanto la relativa comminazione compete all'autorità amministrativa, sulla base delle valutazioni discrezionali del caso.

Il divieto di accesso può configurarsi anche come *misura accessoria* ad una pronuncia penale di condanna: non si tratta di una pena in senso stretto⁶², ma di un provvedimento interdittivo che viene comminato dal giudice, in aggiunta o in sostituzione della sanzione penale principale⁶³.

⁶⁰ Non a caso sia per il rifiuto del permesso di accesso (art. 9, comma 2), sia per l'emanazione del divieto di accesso (art. 12, comma 1) la legge richiede il medesimo presupposto, ossia la sussistenza di "giusti motivi": la differenza va rinvenuta nel fatto che i motivi che giustificano l'emanazione del provvedimento interdittivo devono essere più gravi di quelli alla base del semplice diniego di accesso. La valutazione viene compiuta dall'autorità amministrativa, che è da identificarsi in entrambi i casi nella Direzione per i servizi di sicurezza e di protezione civile del Governatorato. Mentre il rifiuto del permesso di accesso viene emanato a seguito di richiesta di accesso dell'interessato, il divieto di accesso viene comminato d'ufficio, come ogni provvedimento interdittivo.

⁶¹ Le misure di prevenzione sono tradizionalmente considerate misure special-preventive di natura amministrativa dirette ad evitare la commissione di illeciti e hanno la caratteristica di essere applicate indipendentemente dalla commissione di un precedente reato, onde la denominazione di misure *ante o praeter delictum* (cfr. G. FIANDACA - E. MUSCO, *Diritto penale*, Bologna, 1995, p. 813-814).

⁶² Come pene in senso stretto vanno identificate quelle previste dall'art. 11 del codice penale "Zanardelli" (che si applica nello SCV ai sensi dell'art. 7, comma 1, della legge 1° ottobre 2008, n. LXXI), vale a dire l'ergastolo, la reclusione, la detenzione, il confino, la multa e l'interdizione dai pubblici uffici (per i delitti) e l'arresto, l'ammenda e la sospensione dall'esercizio di una professione o di un'arte (per le contravvenzioni).

⁶³ Le misure accessorie sono considerate tali in quanto "accedono" ad altra pena principale: da qui la necessità di comminarle sempre congiuntamente ad altre sanzioni penali, rispetto alle quali sono considerate complementari. La loro complementarità è tuttavia solo astratta in quanto di fatto in sede applicativa possono anche essere sostitutive delle pene principali irrogate e non portate ad esecuzione (cfr. G. FIANDACA

Per espressa scelta del legislatore, il provvedimento di divieto cominatio dal giudice può avere una validità solo temporanea⁶⁴. Al contrario, nel silenzio della legge, negli altri casi, si ritiene che il divieto possa avere anche carattere permanente ed impedire quindi l'accesso in perpetuo nel territorio vaticano, salva diversa decisione che revochi gli effetti interdittivi.

11. L'allontanamento dal territorio dello Stato

L'art. 12, comma 2, della legge n. CXXXI del 2011 così prevede: "Coloro che si trovano nella Città del Vaticano senza le necessarie autorizzazioni o dopo che esse siano scadute o revocate possono esserne allontanati".

La reazione dell'ordinamento attraverso l'allontanamento non rappresenta in questo caso solo un provvedimento sanzionatorio nei confronti di chi si è abusivamente introdotto nello Stato, quanto anche e soprattutto un efficace e tempestivo intervento volto a ristabilire l'ordine legale violato e a rimuovere concretamente la situazione anti-giuridica venutasi a determinare: con l'allontanamento infatti si produce una sorta di *restitutio in pristinum* della situazione anteriore alla perturbazione causata dall'introduzione abusiva del soggetto privo di permesso.

La norma, nella sua articolazione, per procedere all'allontanamento prende in considerazione due presupposti:

- a) la situazione di fatto di chi si trova all'interno dei confini dello Stato;
- b) l'assenza di idonea autorizzazione di ingresso.

Il primo aspetto riguarda evidentemente la mera permanenza fisica del soggetto in territorio vaticano, riscontrata da parte della gendarme-

- E. Musco, *Diritto penale*, Bologna, 1995, p. 665-667).

⁶⁴ Cfr. art. 12, comma 1, legge 22 febbraio 2011, n. CXXXI. L'art. 21, comma 2, della legge 7 giugno 1929, n. III, prevedeva invece la possibilità di cominare il divieto di accesso non solo temporaneo, ma anche perpetuo a seguito di condanna dei Tribunali vaticani: il divieto non era però emanato dal giudice, ma piuttosto con separato provvedimento del Governatore.

ria o del personale addetto alla sicurezza, all'interno dei confini dello Stato.

Quanto al secondo aspetto, il legislatore articola la fattispecie specificando che può trattarsi sia del caso in cui un titolo autorizzativo non sia mai stato concesso – perché non richiesto o negato – sia di quello in cui esso sia stato precedentemente concesso, ma abbia cessato la sua validità in quanto scaduto o revocato⁶⁵. Va rilevato come l'assenza di un titolo rende l'ingresso semplicemente abusivo (e l'ordinamento reagisce con l'allontanamento del soggetto), mentre l'ingresso in violazione di un diniego reso al richiedente o di un divieto di accesso si configura non solo abusivo, ma anche illecito e punibile con ulteriore sanzione penale.

Dal momento che al fine di procedere all'allontanamento è richiesto il presupposto della mancanza di valida autorizzazione all'accesso, è da ritenersi che l'istituto – così come il divieto di accesso previsto dal comma precedente dello stesso art. 12 – sia applicabile agli stranieri non residenti, per i quali è necessario uno specifico permesso per l'ingresso nello Stato: i cittadini e i residenti infatti, per la condizione in cui si trovano, hanno libero accesso⁶⁶.

L'allontanamento, nel silenzio della legge, si configura come un tipico *provvedimento di polizia* la cui comminazione e contestuale esecuzione si ritiene faccia capo quindi alla gendarmeria vaticana, attraverso l'accompagnamento anche coatto alla frontiera del soggetto.

Il testo della legge del 2011 letteralmente parla di “allontanamento”, evitando la locuzione “espulsione”, usata invece nella previgente disciplina del 1929⁶⁷. Una tale scelta è stata oggetto di dibattito nel-

⁶⁵ La concessione dell'autorizzazione a risiedere o del permesso di accesso è rimessa al prudente apprezzamento dell'autorità competente, che nella sua discrezionalità può anche negarla. Le autorizzazioni alla residenza sono inoltre sempre revocabili (cfr. art. 2, comma 4, e art. 6, comma 3, legge 22 febbraio 2011, n. CXXXI). Ugualmente è da ritenersi per analogia riguardo ai permessi di ingresso (cfr. art. 9).

⁶⁶ Cfr. art. 9, comma 1, legge 22 febbraio 2011, n. CXXXI, che prescrive la necessità di un permesso di accesso solo per coloro che non sono cittadini e non hanno la residenza nello Stato.

⁶⁷ Cfr. art. 21, comma 1, legge 7 giugno 1929, n. III. Alcuni degli esperti che hanno

l'ambito dei lavori dalla Commissione di riforma ed è prevalsa rispetto ad un'ipotesi alternativa che avrebbe invece preferito eliminare del tutto dalla legge ogni riferimento ai casi di allontanamento o espulsione⁶⁸.

12. Altre sanzioni penali applicabili

La legge n. CXXXI non prevede direttamente sanzioni per le ipotesi di violazione, ma rimanda a questo scopo ad una disciplina normativa esterna.

La prima fonte a cui far riferimento per l'individuazione di specifici reati in proposito è il codice penale. Il codice di riferimento è quello del Regno d'Italia emanato nel 1889, vigente in Italia il 7 giugno 1929, quando venne costituito lo SCV ed il legislatore vaticano lo recepì tra le fonti del proprio ordinamento interno, con la legge n. II⁶⁹. La successiva legge 1° ottobre 2008, n. LXXI, ha abrogato espressamente la previgente legge n. II, ma tuttavia ha lasciato singolarmente inalterato il richiamo al “codice penale italiano recepito con la legge 7 giugno 1929, n. II, come modificato ed integrato dalle leggi vaticane”⁷⁰: il co-

contribuito alla riforma legislativa del 2011 hanno sottolineato tuttavia la maggiore correttezza, da un punto di vista del linguaggio tecnico-giuridico, del termine “espulsione” (cfr. G. DALLA TORRE, *Parere sul progetto di legge vaticana sulla cittadinanza ed il soggiorno*, 24 settembre 2009, Archivio del Governatorato).

⁶⁸ Nella relazione predisposta dalla Commissione di riforma sul primo testo del progetto trasmesso agli esperti, sul punto si sollevava il dubbio se non fosse stato opportuno semplificare ulteriormente l'articolato, menzionando soltanto il divieto di accesso ed eliminando la norma sull'allontanamento (cfr. Relazione della Commissione di riforma, 7 luglio 2009).

⁶⁹ L'art. 4, comma 1, della legge 7 giugno 1929, n. II, prevedeva che sotto le riserve specificate nella stessa legge, si osservasse nella Città del Vaticano l'allora vigente codice penale del Regno d'Italia, insieme alle leggi che l'avevano modificato o integrato ed ai relativi regolamenti, fino all'entrata in vigore della stessa legge n. II, quindi fino al 7 giugno 1929.

⁷⁰ Cfr. art. 7, comma 1, legge 1° ottobre 2008, n. LXI. Il codice tuttavia, sebbene emanato dal Regno d'Italia, è a tutti gli effetti fonte vaticana. Tant'è che non solo fin dal 1930 è cessata la sua vigenza in Italia, mentre continua ad applicarsi nello SCV, ma esso è vigente con tutte le modifiche e integrazioni apportate nel tempo dalle leggi vaticane.

dice penale in vigore nello SCV è dunque ancora oggi il codice “Zanardelli”, emanato per l’Italia nel 1890.

In questo codice non si riscontra la presenza di una norma relativa a fattispecie quali l’ingresso o la permanenza abusiva nel territorio dello Stato. Si configura invece uno specifico reato quando l’introduzione clandestina o compiuta con l’inganno avviene in luoghi militari in cui l’accesso sia vietato al pubblico: l’art. 110, comma 2, del codice, “per il solo fatto di entrare”, prevede la pena della detenzione fino a sei mesi⁷¹.

Va considerato anche l’art. 434, ove si configura reato contravvenzionale punito con l’arresto fino ad un mese e l’ammenda la condotta di chi trasgredisce ad un ordine o non osserva un provvedimento legalmente dato dall’autorità competente per ragioni di giustizia o di pubblica sicurezza. Nella fattispecie rientra certamente anche l’ingresso illecito nello Stato a seguito di rifiuto del permesso di accesso di cui all’art. 6, comma 1, o in violazione del divieto di accesso di cui all’art. 12, comma 1, della legge n. CXXXI. Ci si trova di fronte infatti ad un provvedimento dato dalla competente autorità, evidentemente per ragioni di sicurezza (o di giustizia nel caso di divieto temporaneo di accesso comminato con decreto penale del giudice vaticano) e non osservato da chi era tenuto a rispettarlo.

Brevi note conclusive

Dalla disamina della disciplina giuridica in materia di residenza e accesso nella Città del Vaticano, anche alla luce della evoluzione storica che la materia ha avuto, è possibile tracciate qualche conclusione su come oggi l’ordinamento giuridico vaticano prende in considerazione il fenomeno.

La prima annotazione, come è più volte emerso, è quella che il diritto vaticano, con la legge 22 febbraio 2011, n. CXXXI, rubricata non a caso “Legge sulla cittadinanza, la residenza e l’accesso”, prende in considerazione e disciplina espressamente la residenza e l’accesso nel

⁷¹ L’art. 110 del codice fa riferimento a “fortificazioni, navi, stabilimenti, strade o altre opere militari”: nel caso dello SCV può trattarsi ad esempio di immobili di pertinenza della gendarmeria o della Guardia svizzera.

territorio dello Stato, in termini sistematici e autonomi rispetto alla cittadinanza.

La residenza nello SCV è quindi oggi sia requisito prodromico e necessario ai fini della concessione della cittadinanza vaticana, sia anche condizione autonoma di chi non può o non vuole ottenere lo *status* di cittadino. Resta immutata rispetto alla disciplina del 1929, la necessità di autorizzazione ai fini di ottenere la residenza nello SCV, ove non vige la proprietà privata e pertanto i relativi alloggi devono essere assegnati dall'amministrazione a seguito di un procedimento concessione. La residenza è quindi per lo più collegata allo svolgimento di una funzione o di un ufficio per la Santa Sede o lo SCV.

I cittadini e gli stranieri residenti hanno libero accesso nel territorio dello Stato. Per tutti gli altri, salvo specifiche categorie soggettive esentate *ex lege*, l'ingresso è consentito solo su autorizzazione, concessa discrezionalmente dall'amministrazione a seguito delle esigenze specifiche per cui è richiesta. Va notato, come assoluta particolarità, che vi sono tuttavia ampie porzioni dello Stato il cui ingresso non è subordinato ad autorizzazione (si pensi a Piazza San Pietro) ed è consentita la libera circolazione.

A presidio delle norme sulla permanenza nel territorio dello Stato esistono specifici istituti quali il divieto di accesso e l'allontanamento che garantistico l'effettività del sistema. Ricostruito in questi termini, così come oggi sistematizzati dalla legge 22 febbraio 2011, n. CXXXI, l'ordinamento giuridico vaticano si mostra perfettamente articolato nel disciplinare la materia della residenza e dell'accesso, sempre salvaguardando la sua assoluta peculiarità per cui lo Stato stesso esiste in funzione di assicurare al Papa e alla Santa Sede l'assoluta libertà e autonomia nello svolgimento della missione spirituale della Chiesa.

Legal system of residency and access to the Vatican City

On February 22 2011 Pope Benedict XVI promulgated a new *Law concerning citizenship, residency and access to the Vatican City*, n. CXXXI. This Law replaces the previous Law June 7 1929, n. II. Art. 9 of the Lateran Treaty deals also with this matter.

According to the old Law of 1929 citizenship and residence were directly connected. A first derogation thereto ensued from a decision of Pope Pius XII in 1940:

the Holy See diplomats, who actually did not have their residence in the Vatican City State, were nonetheless Vatican citizens.

The new Law of 2011 distinguishes between Vatican citizens who are also resident in the Vatican City State, citizens who are not resident (for example members of the diplomatic corps) and finally residents who are not Vatican citizens (because they do not apply for or do not obtain the citizenship).

The new Law provides for the requisites to obtain the residency in the Vatican City State even without citizenship: the enrolment in a special register and the issue of a personal card, which allows free access to the territory of the Vatican State.

The new Law regulates as well the general conditions of access to the territory of the Vatican State for those who are not citizens of and have no residence in it. According to Art. 3 of the Lateran Treaty Saint Peter's Square is ordinarily accessible to everyone, without any formality.

Sanctions are to be applied in case of unauthorized access to the Vatican City State.

Even in this matter of the residence and access the Vatican legal system safeguards the peculiarity of the Vatican State in view of protecting the freedom of the Pope and of the Holy See.