
**IL DIRITTO DEL LAVORO
NELLO STATO DELLA CITTÀ DEL VATICANO
E L'UFFICIO DEL LAVORO DELLA SEDE APOSTOLICA**

S.E.R. Mons. Prof. GIORGIO CORBELLINI

Vescovo tit. di Abula

Presidente dell'Ufficio del Lavoro della Sede Apostolica

Presidente della Commissione Disciplinare della Curia Romana

Dott. WALDERY HILGEMAN

Difensore del Vincolo e Promotore di Giustizia

Postulatore delle Cause dei Santi

Sommario:

§1. Premessa. §2. Introduzione. §3. Principi circa il lavoro prestato presso la Sede Apostolica. §4. Lo stato giuridico del personale. §5. L'Ufficio del Lavoro della Sede Apostolica e le sue competenze. §6. L'esame e la soluzione delle controversie. §6.1. Criteri generali. §6.2. L'esame dell'istanza innanzi al Direttore. §6.3. L'esame del ricorso davanti al Collegio di Conciliazione ed Arbitrato. §7. Conclusione.

§1. Premessa

Oggetto del nostro studio è il *Diritto del lavoro nello Stato della Città del Vaticano*. Nello studio che segue cercheremo di illustrare l'impianto giuslavoristico vaticano.

La trattazione affronterà in modo analitico le novità inserite nell'impianto giuridico vaticano (e tal volta anche della Santa Sede), avendo cura di riportare, altresì, i vari atti normativi che regolano la materia del lavoro in vaticano; in particolare ciò sarà fatto attraverso un riferimento comparativo a diverse norme che hanno regolato o modificato l'assetto dell'impianto giuslavoristico.

Ai fini di un corretto inquadramento del tema si rendono necessari alcuni, sintetici ma indispensabili, cenni sulla nascita dello Stato della Città del

Vaticano, tralasciando, tuttavia, di considerare la storia del plurisecolare Stato Pontificio¹ e degli sviluppi successivi alla breccia di Porta Pia.

Quale indefettibile presupposto storico-giuridico dell'ordinamento vaticano il Trattato Lateranense², firmato tra la Santa Sede ed il Regno d'Italia, l'11 febbraio 1929³ e perfezionato il 7 giugno dello stesso anno⁴, con lo scambio delle ratifiche rappresenta il punto di partenza del presente articolo, al fine di illustrare la genesi dello Stato della Città del Vaticano⁵, Stato sovrano all'interno del quale deve essere collocato il sistema delle fonti, vaticane e della Santa Sede, concernenti la materia del lavoro.

Infatti, pure essendo una convenzione bilaterale⁶ internazionale, fonte di diritto internazionale, il Trattato Lateranense⁷ presenta la singolarità di

¹ Lo Stato Pontificio era il più antico tra gli Stati medievali su terra italiana poiché risaliva, nel suo nucleo originario, all'epoca longobarda. Esso consisteva nei territori che si erano venuti via, via aggiungendo alla piccola terra di Sutri, donata nel 728 da Liutprando ai «beatissimi Pietro e Paolo» (cfr. CALASSO F., *Medio Evo del Diritto*, vol. I, Milano 1954, 446). Quel primo nucleo dello Stato Pontificio fu costituito quando il papato avvertì la necessità di sottrarsi all'egemonia longobarda, cercando al contempo di non cadere sotto l'influenza dei Franchi (cfr. DUCHESNE L., *I primi tempi dello Stato Pontificio*, traduzione italiana, Torino 1970, 55, 61-81).

² Le trattative per la stesura degli accordi cominciarono nell'ottobre 1926, quando MUSSOLINI incaricò il Consigliere di Stato DOMENICO BARONE di agire come suo rappresentante presso la Santa Sede, la quale a sua volta autorizzò il Prof. Avv. FRANCESCO PACELLI a svolgere il ruolo di intermediario nei confronti dello Stato Italiano (cfr. BIGINI C. A., *Storia inedita della Conciliazione*, Milano 1942, 93-95). Sui lavori preparatori dei Patti Lateranensi vedasi PACELLI F., *Diario della Conciliazione, con verbali e appendice di documenti*, a cura di MACCARONE M., Città del Vaticano 1959.

³ Cfr. *Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia* (= GU), nr. 130, del 5 giugno 1929 (Straordinario).

⁴ «Addì 7 giugno 1929 ha avuto luogo lo scambio delle ratifiche del Trattato con quattro allegati e del Concordato stipulati in Roma, fra la Santa Sede e l'Italia l'11 febbraio 1929» (Ministero degli Affari Esteri, Nota, in *G.U.*, 133 [8 giugno 1929] 2570). I Patti Lateranensi, sottoscritti l'11 febbraio 1929, si componevano del *Trattato*, in 27 articoli, che dà vita allo S.C.V., definendone il territorio; con *quattro Allegati* (la pianta del territorio del costituito S.C.V., l'elenco degli immobili esistenti in Italia con privilegio di extraterritorialità ed esenti da espropriazione e tributi, l'elenco degli immobili esenti da espropriazione e tributi, e una Convenzione finanziaria che impegnava l'Italia a versare un miliardo e 750 milioni di lire come risarcimento per la perdita dello Stato Pontificio) e del *Concordato*, in 45 articoli, che stabilisce i mutui rapporti tra Stato e Chiesa in Italia, in materia religiosa – anche se qualche articolo, di fatto, regola materie proprie del Trattato. Per le singole clausole, e relative questioni dei Patti, si rinvia alla bibliografia di LARICCIA S., *Diritto ecclesiastico italiano. Bibliografia 1929-1972*, Milano 1974. Per una prima interpretazione delle singole clausole pattizie ved. JACUZIO R., *Commento della nuova legislazione in materia ecclesiastica*, Torino 1932.

⁵ Occorre avere bene in mente la distinzione – tanto difficile da introdurre nel linguaggio corrente, specie in quello giornalistico – tra tre distinte realtà; Chiesa Cattolica, Santa Sede e Stato della Città del Vaticano.

⁶ Esso fu stipulato nel Palazzo del Laterano insieme agli altri accordi facenti parte dei c.d. "Patti Lateranensi" (cioè il Concordato e la Convenzione finanziaria, costituente l'allegato IV al Trattato), per mano dei Plenipotenziari: l'Em.^{mo} Card. PIETRO GASPARRI, allora Segretario di Stato di Sua Santità, e l'On. Cav. BENITO MUSSOLINI, Presidente del Consiglio dei Ministri del Regno d'Italia.

⁷ Per una breve *iter* storico dal Trattato Lateranense al Concordato vigente in Italia, tra i molti, ved. CECCARELLI MOROLLI D., *Brevi Riflessioni sul significato del Concordato in Italia*, in *International Bilateral Legal Relations between the Holy See and States: Experiences and Perspectives*, Atti del Convegno Internazionale di Studi (Pontificio Istituto Orientale – Ambasciata della Repubblica

contenere norme che determinano parti dell'ordinamento interno dello Stato della Città del Vaticano⁸.

I Patti Lateranensi - ponendo fine alla Questione romana⁹ - hanno dato vita allo Stato della Città del Vaticano come Stato *sui generis*, per il fine stesso per cui è sorto, come affermato dallo stesso Pontefice PIO XI (R. P. dal 1922 al 1939), essendo destinato: «a riconoscere e, per quanto *hominibus licet*, ad assicurare alla Santa Sede una vera e propria e reale sovranità territoriale»¹⁰.

In termini strettamente giuridici, secondo autorevole dottrina, «la sua ragione d'essere, la sua prima condizione di vita, scopo chiaro e preciso del Trattato Lateranense è stato quello di creare [...] uno Stato non fine a se stesso, ma a servizio della Santa Sede per assicurarle una sovranità indiscutibile nel diritto internazionale: Stato sovrano, ma la cui sovranità non si giustifica se non in funzione della sovranità spirituale del Pontefice ch'esso rende praticamente reale ed effettivamente visibile e manifestata»¹¹. Lo Stato della Città del Vaticano è sorto con questo preciso carattere strumentale, nel quale si identifica la sua stessa *ratio vitae*¹².

Lo Stato della Città del Vaticano, dunque, che alla pari e non meno della Chiesa sottostà ad una comune, unica sovranità¹³, quella della Santa Sede¹⁴, e che è dotato di un territorio¹⁵ e di un popolo¹⁶ – il tutto coordinato da

Slovacca presso la S. Sede; Roma, Pontificio Istituto Orientale 12-13 dicembre 2001), Città del Vaticano 2003, 189-193.

⁸ Tali sono ad esempio le disposizioni contenute nell'art. 9, in materia di cittadinanza vaticana; nell'art. 18, sull'accesso ai «tesori d'arte e di scienza esistenti nella Città del Vaticano»; nell'art. 22 secondo comma, sull'obbligo di estradizione di imputati di reati commessi in Italia e rifugiatisi nella Città del Vaticano; nell'art. 24 sulla neutralità dello S.C.V.

⁹ Per gli eventi che precedettero l'istituzione dello S.C.V., cfr. JEMOLO A. C., *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni*, Torino 1971.

¹⁰ Così PIO XI parlando ai parroci di Roma l'11 febbraio 1929, giorno stesso della stipula dei Patti lateranensi. Cfr. il testo del discorso in *Acta Apostolicae Sedis [= AAS]*, 21 (1929) 105.

¹¹ MIELE M., *Santa Sede e Città del Vaticano*, Pisa 1933, 68.

¹² Cfr. JEMOLO A. C., *Carattere dello Stato della Città del Vaticano*, in *Rivista di Diritto Internazionale* 21 (1929), 193.

¹³ Cfr. DALLA TORRE G., *La città sul monte. Contributo ad una teoria canonistica sulle relazioni fra Chiesa e Comunità politica*, Roma 2002, 249.

¹⁴ Come autorevolmente ricordato da Sua Em.^{za} Rev.^{ma} il Cardinale TARCISIO BERTONE, attuale Segretario di Stato, che ha richiamato l'affermazione di PIO XI – in occasione del Convegno di studi nell'80° anniversario della fondazione dello Stato della Città del Vaticano –, la Santa Sede non acquisisce la sua sovranità con il Trattato Lateranense; infatti, di tale patto essa è soggetto contraente con l'allora Regno d'Italia. La sovranità della Sede Apostolica è un fatto incontestato e vissuto anche negli anni dopo Porta Pia, dal 1870 al 1929, come appare dal continuato esercizio dello *ius legationis* attivo e passivo e dello *ius tractandi*, così come dalla sua presenza e azione a livello internazionale, ad esempio, con le mediazioni pontificie in casi di conflitto fra Stati. La creazione dello Stato della Città del Vaticano si può dire che «aggiunge» a questa sovranità quella di carattere territoriale: il Pontefice diviene sovrano di un piccolo stato territoriale, come diceva PIO XI, perché «una qualche sovranità territoriale è condizione universalmente riconosciuta indispensabile ad ogni vera sovranità giurisdizionale» (Il discorso integrale è reperibile sul sito www.vatican.va).

una struttura organizzativa¹⁷ tipica degli Stati, sebbene con delle significative caratteristiche – possiede, pur minuscolo per i suoi confini tuttavia così *sui generis* (come usualmente definito dai giuspubblicisti)¹⁸ nelle altre sue componenti statuali, un'autonoma personalità giuridica fornita di tutti gli elementi essenziali di uno Stato vero e proprio.

Anche se di proporzioni ridotte e quasi simboliche, lo Stato della Città del Vaticano, alla guisa d'ogni altro Stato, dispone – pure mostrando una certa peculiarità¹⁹ – di un corpo di norme che ne copre tutte le esigenze proprie.

Tanto è vero che il giorno stesso dello scambio delle ratifiche dei Patti Lateranensi, il Sommo Pontefice PIO XI, quale sovrano dello Stato della Città del Vaticano²⁰, ha emanato, mediante *motu proprio*, per configurare e

¹⁵ La sovranità territoriale nel caso dello S.C.V. è talmente minuta d'apparire quasi simbolica. «[...] celui qui vous parle est un homme comme vous; il est votre frère, et même un des plus petits parmi vous, qui représentez des Etats Souverains, puisqu'il n'est investi – s'il vous plaît de Nous considérer à ce point de vue – que d'une minuscule et quasi symbolique souveraineté temporelle: le minimum nécessaire pour être libre d'exercer sa mission spirituelle et assurer ceux qui traitent avec lui qu'il est indépendant de toute souveraineté de ce monde» (PAOLO VI, *Discorso all'Assemblea Generale dell'ONU*, 4 ottobre 1965, *Introduzione*, par. 6, in *Insegnamenti di Paolo VI*, III, Città del Vaticano 1966, 507-516). L'anno seguente, lo stesso Pontefice descrisse la sovranità vaticana come una «minuscola sovranità temporale, quasi più simbolica che effettiva» (*ivi*, *Discorso in occasione della visita al Campidoglio*, 16 aprile 1966, par. 3, in *Insegnamenti di Paolo VI*, IV, Città del Vaticano 1967, 175-181). Il territorio dello S.C.V. è fissato in un'apposita pianta costituente l'allegato I del Trattato Lateranense. Esso si presenta come lo Stato più piccolo del mondo, con solo 0,44 km², con una lunghezza massima da est ad ovest di circa 1.100 m. e una larghezza ancora minore di circa 850 m.

¹⁶ Il *popolo* è costituito da persone fisiche, che senza formare una popolazione o una nazione vaticana, diventano cittadini, non per lo *ius sanguinis*, lo *ius coniugii* o per lo *ius soli*, come succede nella generalità degli Stati, ma con la residenza stabile sul territorio accompagnata dall'esercizio di un ufficio (cfr. Trattato Lateranense, artt. 9 e 21; Legge 7 giugno 1929, n. III, artt. 1, 3-5; Legge sulla cittadinanza, la residenza e l'accesso, nr. CXXXI, art. 1).

¹⁷ La struttura organizzativa dello S.C.V. è quella propria di una monarchia assoluta ed elettiva, con organismi legislativi, esecutivi e giudiziari.

¹⁸ In merito, tra i molti, ved. CECCARELLI MOROLLI D., *Sussidio giuridico-canonico, con particolare riferimento al Codex Canonum Ecclesiarum Orientalium*, Roma 2011, (capitolo II, §5), 43 ss.

¹⁹ «La classificazione delle fonti del diritto oggettivo nello S.C.V. presenta una interessante particolarità in confronto con gli altri ordinamenti giuridici positivi, e particolarmente con l'ordinamento italiano [...] La particolarità consiste nella distinzione tra fonti principali e fonti suppletive. Sono fonti principali del diritto oggettivo nello S.C.V. tutte le norme giuridiche promulgate dal Sommo Pontefice (sia come Capo visibile della Chiesa Cattolica, sia come sovrano dello Stato), e tutte le altre emanate dall'organo competente dello S.C.V. (art. 1 della legge 7 giugno 1929, n. II). Sono invece fonti suppletive le norme emanate dal Regno d'Italia fino al 7 giugno 1929, nei limiti in cui ad esse il legislatore vaticano rinvia per il regolamento di determinate materie (cfr., per il nome di fonti suppletive, gli artt. 3, 22 e 23 della legge 7 giugno 1929 n. II)» (cfr. CIPROTTI P., *Appunti di diritto privato vaticano*, Roma 1938, 19-20).

²⁰ Così lo S.C.V. è una monarchia assoluta, nel senso che tutti i poteri dello Stato sono concentrati nella persona del monarca, sciolto (*absolutus*) dal controllo d'altri organi; così era la situazione nella forma di governo monarchica – chiamata forma monarchica «pura» – esistente in Europa soltanto durante il periodo dell'assolutismo. Sotto questo profilo, lo S.C.V. non trova analogie tra gli Stati contemporanei: né per quanto riguarda la forma *monarchica*, dato che le monarchie contemporanee hanno la forma di governo di una monarchia costituzionale o parlamentare o autocratica, mentre nello S.C.V. sono assenti

disciplinare giuridicamente l'ordinamento interno, sei leggi, contraddistinte con i numeri romani da I a VI, intitolate come segue: Nr. I - *Legge fondamentale della Città del Vaticano*; Nr. II - *Legge sulle fonti del diritto*; Nr. III - *Legge sulla cittadinanza e il soggiorno*; Nr. IV - *Legge sull'ordinamento amministrativo*; Nr. V - *Legge sull'ordinamento economico, commerciale e professionale*; Nr. VI - *Legge di pubblica sicurezza*²¹.

Le prime sei leggi suddette rappresentavano, in definitiva, il *corpus* "fondante" dell'ordinamento giuridico vaticano alla sua origine²².

Lungo gli anni, tale *corpus* normativo iniziale, ha subito diversi interventi di adeguamento alle mutate esigenze dello Stato; ciò è accaduto *in primis* alla legge fondamentale - di grande portata per l'ordinamento giuridico vaticano -, successivamente alla legge sulle fonti del diritto²³ e recentemente alla legge sulla cittadinanza²⁴. Non sono mancati, inoltre, anche alcuni interventi normativi sull'ordinamento giudiziario²⁵.

Durante il pontificato di GIOVANNI PAOLO II (R. P. dal 1978 al 2005), la branca dell'ordinamento giuridico vaticano, nella quale si è verificata l'evoluzione più degna di nota, a motivo degli atti legislativi da Lui posti anche come Sovrano dello Stato, è indubbiamente quella attinente al diritto del lavoro vigente nello Stato della Città del Vaticano (e dell'intera Sede Apostolica)²⁶. Nel 1929 è stato escluso il rinvio, tranne il caso di espresso

tutte e tre queste forme; e neanche a proposito del carattere *assoluto*, in quanto gli altri Stati che ancora hanno quell'organo assoluto, hanno tutti una forma di Stato autoritario.

²¹ Le sei leggi sono state pubblicate su *AAS Suppl.* (appositamente istituito per gli atti normativi relativi allo Stato della Città del Vaticano) con la data dell'8 giugno 1929 e sono entrate in vigore il giorno stesso della loro pubblicazione.

²² È su queste norme, oltre che sul Trattato Lateranense, che Federico Cammeo elaborò nel 1932 una trattazione sistematica, *L'Ordinamento Giuridico dello Stato della Città del Vaticano*, pubblicato a Firenze nel 1932 e ristampato dalla Libreria Editrice Vaticana nel 2005. Per una trattazione aggiornata vedasi: HILGEMAN W., *L'Ordinamento Giuridico dello Stato della Città del Vaticano. Origine ed Evoluzione*, Roma 2012.

²³ Per approfondimenti vedasi: HILGEMAN W., *La nuova Legge sulle Fonti del Diritto dello Stato della Città del Vaticano. Prime note ed osservazioni*, in *Apollinaris* 83 (2010), 43-84; SARAIS A., *Le fonti del diritto vaticano*, Roma 2011.

²⁴ Per approfondimenti vedasi: HILGEMAN W., *La nuova legge vaticana sulla cittadinanza, la residenza e l'accesso*, in *Ius Ecclesiae* 13/2 (2011), 506-529; SARAIS A., *La cittadinanza vaticana*, Città del Vaticano 2012.

²⁵ Per approfondimenti vedasi: HILGEMAN W., *L'ordinamento giudiziario dello Stato della Città del Vaticano*, in *Didaskalia* 41 (2011), 87-117.

²⁶ «È chiaro che il rapporto di lavoro dei dipendenti vaticani, godano o meno essi della relativa cittadinanza, è integralmente regolato dal diritto dello S.C.V., qualora tale rapporto si svolga sul territorio di questo Stato. Non diverse sembrano essere, tuttavia, le conclusioni nel caso in cui il rapporto di lavoro venga a svolgersi sul territorio italiano. Nel senso che anche in questo caso il regime di tale rapporto è quello dettato dalla legislazione vaticana [...] Ciò vale senza dubbio nel caso di prestazioni lavorative essenzialmente connesse con le attività pubbliche dello S.C.V., in analogia a quanto avviene per i rapporti di lavoro dei dipendenti italiani di ambasciate straniere. Difatti in virtù del principio consuetudinario *par in parem non habet iurisdictionem*, universalmente accettato e rientrante nella previsione del primo comma dell'art. 10 Cost., è sottratto alla giurisdizione del giudice

richiamo, alla legislazione italiana in materia giuslavoristica, attinente alla condizione giuridica ed economica dei dipendenti dello Stato della Città del Vaticano²⁷. Molti aspetti della suddetta condizione – riguardanti non solo il personale dello Stato della Città del Vaticano ma tutti i dipendenti della Santa Sede – sono stati effettivamente regolati tramite atti normativi emanati dal Romano Pontefice oppure dalla Segreteria di Stato in suo nome. Questa prassi risulta ancora più seguita a partire dall'inizio degli anni '80 del secolo scorso, quando per volontà del Pontefice si è realizzato un notevole sforzo per illustrare il significato specifico del lavoro prestato presso la Santa Sede e per uniformare il più possibile il trattamento di tutti i dipendenti degli Organismi direttamente amministrati dalla Sede Apostolica.

Prima di considerare gli atti legislativi emanati dal Sovrano dello Stato, che hanno aggiornato e perfezionato il diritto del lavoro nello Stato della Città del Vaticano, mi sembra opportuno richiamare alla mente innanzitutto le notevoli affermazioni di GIOVANNI PAOLO II in materia, poiché sono affermazioni che rivelano la *mens legislatoris* e perciò risultano imprescindibili per una retta comprensione di tali atti.

Mi riferisco alla Lettera *La Sede Apostolica*, di GIOVANNI PAOLO II, del 23 novembre 1982, al Cardinale Segretario di Stato AGOSTINO CASAROLI (1914-1998), circa il significato del lavoro prestato alla Sede Apostolica, che contiene i principi che devono regolare oggi tale lavoro.

Le affermazioni fatte da GIOVANNI PAOLO II in questa *Lettera* evidenziano la sua nuova tendenza, che diventa sempre più palese nel corso del suo pontificato, ad accentuare quella qualità essenziale che possiede lo Stato della Città del Vaticano e che lo accomuna agli altri enti dipendenti dalla Santa Sede, ossia il servizio svolto a beneficio della Sede Apostolica. Infatti, secondo un principio fondamentale enunciato in tale *Lettera*, tutti coloro che prestano la loro opera – ecclesiastici, religiosi, laici, quanti occupano posti di alta responsabilità, come gli impiegati e gli addetti ai lavori manuali – sia presso i vari organismi compresi sotto il nome di Santa Sede sia

italiano il rapporto di lavoro tendente a far partecipare il dipendente ad un'attività dello Stato estero diretta alla realizzazione dei suoi fini pubblici» (DALLA TORRE G., *Vaticano [Stato della città del]*, 10). L'Autore cita in tal senso, la CORTE DI CASSAZIONE CIVILE SEZIONI UNITE, Sentenza, 5 luglio 1982, edita in *Diritto Ecclesiastico*, 93 (1982-II) 610-613. Cfr. anche DALLA TORRE G., *Sentenza*, 25 marzo 1993, edita in *Diritto Ecclesiastico*, 104 (1993-II), 406-409, che dichiara il difetto di giurisdizione del giudice italiano nel caso del rapporto di lavoro sorto e svoltosi nel territorio dello Stato della Città del Vaticano.

²⁷ Salvo espresso richiamo, nello Stato della Città del Vaticano non è recepita la legislazione italiana in ciò che il diritto del lavoro. La ragione è da ricercarsi nella volontà di disciplinare in modo autonomo la materia, per altro già regolata da disposizioni proprie della Santa Sede, vigenti prima del 1929 e mantenute quindi in vigore (cfr. CAMMEO F., op. cit., 152 e 197; vedi anche l'ordinanza relativa al servizio sanitario, 28 settembre 1929, n. IX, artt. 1; 10). Le norme fondamentali sullo stato giuridico dei dipendenti vaticani sono state dettate nella legge 7 giugno 1929, n. IV, agli artt. 5-14.

presso lo Stato della Città del Vaticano, costituiscono, pur nella diversità degli incarichi che svolgono, una particolare comunità con un compito unitario, poiché tutti partecipano all'unica attività della Sede Apostolica: «Questo concetto di comunità applicato a coloro che coadiuvano il Vescovo di Roma nel suo ministero di Pastore della Chiesa universale, ci permette innanzitutto di precisare il carattere unitario dei pur diversi compiti»²⁸.

In questo contesto, traspare nella medesima *Lettera* la dimensione prettamente ecclesiale di tutto il lavoro svolto a beneficio della Santa Sede. Per quanto attiene più specificamente allo Stato della Città del Vaticano, mai un documento pontificio ha illustrato in modo così chiaro e puntuale la funzione ecclesiale svolta tramite il lavoro dei dipendenti vaticani, realizzato in collaborazione con tutti gli altri enti dipendenti dalla Sede Apostolica²⁹.

La *Lettera* ci offre una visione della natura giuridica dell'ordinamento vaticano che al contempo evita gli errori commessi in dottrina riguardo all'interpretazione di tale natura e rende superflua qualsiasi osservazione che pretende di aggiungere qualche chiarificazione in merito. Essa accenna alla natura specifica e alla conseguente attività della Sede Apostolica, derivanti dalla sua configurazione peculiare e diversa da quella propria di una vera comunità politica, e all'atipicità dello Stato della Città del Vaticano esistente solo a conveniente garanzia dell'esercizio della libertà spirituale della Santa Sede³⁰.

In tal modo, mentre si applicano al lavoro svolto alle dipendenze dello Stato della Città del Vaticano i principi fondamentali insegnati dal magistero pontificio riguardo a qualsiasi lavoro umano – e a maggior ragione, essendo del tutto coerente che la Santa Sede sia la prima ad applicare nei confronti dei suoi diretti dipendenti, «le principali verità del “Vangelo del lavoro” e della dottrina cattolica sul lavoro umano»³¹, che essa esige da altri³²

²⁸ GIOVANNI PAOLO II, Lettera *La Sede Apostolica*, 23 novembre 1982, n. 1 c.

²⁹ Come le altre persone che coadiuvano il Pontefice nella sua missione ecclesiale, i dipendenti vaticani «partecipano realmente all'unica ed incessante attività della Sede Apostolica, e cioè [...] alla [...] “sollecitudine per tutte le Chiese”» (GIOVANNI PAOLO II, Lettera *La Sede Apostolica*, 23 novembre 1982, n. 1 c). Essi prestano tale lavoro nello SCV, che esiste per servire la S. Sede «nella sua attività di governo a favore della Chiesa universale, come pure [...] nella [...] sua opera pastorale rivolta a tutto il genere umano» (*ivi*, n. 2). «I dipendenti della Santa Sede devono, pertanto, avere la profonda convinzione che il loro lavoro comporta innanzitutto una responsabilità ecclesiale da vivere in spirito di autentica fede e che gli aspetti giuridico-amministrativi del rapporto con la medesima Sede Apostolica si collocano in una luce particolare [...] Sembra [...] necessario, specialmente per quanti collaborano con la Sede Apostolica, approfondire la coscienza personale prima di tutto dell'universale impegno apostolico dei cristiani e di quello risultante dalla vocazione specifica di ognuno: del vescovo, del sacerdote, del religioso, del laico» (*ivi*, n. 5).

³⁰ Cfr. *ivi*, n. 2.

³¹ *Ivi*, n. 1.

³² In questo senso, la Lettera stabilisce che la remunerazione dei dipendenti ecclesiastici e laici della Santa Sede sia proporzionata ai compiti svolti, che debba tener conto dei rispettivi doveri di stato e

– la peculiarità e l’atipicità dello Stato della Città del Vaticano generano dei riflessi ulteriori sul lavoro in esso svolto e rendono la condizione giuridica dei lavoratori vaticani, per certi versi, diversa da quella dei lavoratori in altri Stati. Infatti lo Stato della Città del Vaticano: «non possiede una propria società per il cui servizio sia stato costituito, e neppure si basa sulle forme di azione sociale che determinano solitamente la struttura e l’organizzazione di ogni altro Stato. Inoltre, le persone che coadiuvano la Sede Apostolica, o anche cooperano al governo nello Stato della Città del Vaticano, non sono, salvo poche eccezioni, cittadini di questo né, conseguentemente, hanno i diritti e gli oneri (in particolare quelli tributari) che ordinariamente scaturiscono dall’appartenenza a uno Stato»³³.

Come ricorda in modo assai preciso il Beato GIOVANNI PAOLO II, gli elementi che diversificano il lavoro vaticano da quello prestato negli altri Stati sono tutti riconducibili al fatto – a sua volta derivante dalla stessa natura peculiare dello Stato della Città del Vaticano – della mancanza di una «propria società per il cui servizio sia costituito».

Non essendo i dipendenti vaticani, come le altre persone che coadiuvano la Santa Sede, cittadini vaticani ne consegue che gli stessi non hanno né i diritti né gli oneri, particolarmente quelli tributari, che sono generalmente propri dei cittadini di uno Stato. Infatti, nei casi eccezionali dove è richiesto dal diritto vaticano il possesso della cittadinanza vaticana, essa non costituisce mai un requisito previo per l’assunzione e la nomina, ma si tratta talvolta di una conseguenza *ope legis* di quest’ultima; in altri termini la suddetta cittadinanza scaturisce direttamente dalla legge a seguito della nomina ad un determinato incarico o ufficio. Così l’attenzione primaria attribuita manifestamente dall’ordinamento vaticano al servizio reso alla Santa Sede, ed il valore del tutto contingente conferito al possesso o meno della cittadinanza da parte delle persone che svolgono tale servizio, mostrano eloquentemente il carattere di strumentalità dello Stato della Città del Vaticano verso la Sede Apostolica.

A proposito del diritto tributario nello Stato della Città del Vaticano notiamo che, in un certo senso, può essere qualificato come una forma di

delle indicazioni fondamentali della dottrina cattolica sulla remunerazione del lavoro e di quelle di natura pratica legate alla esperienza e alle condizioni di vita delle società, particolarmente di quella italiana, a cui appartengono e nella quale vivono quasi tutti i dipendenti laici della Santa Sede (cfr. *ivi*, n. 4). Già nel numero precedente, si legge che «tutti quelli che hanno particolari responsabilità di direzione negli organismi, uffici e servizi della Sede Apostolica, come gli stessi addetti alle diverse funzioni» devono avere «un impegno costante per rendere sempre più valide le diverse attività, tramite un’organizzazione del lavoro impostata, da una parte, sul pieno rispetto delle persone e del contributo valido che ciascuno fornisce secondo le proprie competenze e funzioni; e dall’altra, sull’uso di strutture e strumenti tecnici appropriati» (*ivi*, n. 3).

³³ *Ivi*, n. 2.

tassa l'ammontare dei diritti dello Stato, che in alcuni casi sono diritti legati al compimento di certi atti e in altri casi si tratta di corrispettivi per servizi resi, come bollette telefoniche, tasse postali, spese per lo smaltimento rifiuti, ecc..

I servizi resi sono praticamente servizi di Stato aventi lo scopo d'assolvere compiti istituzionali, come ad esempio, telegrafo, telefoni, autoparco, locazione di immobili, attività edilizia ed altre attività a favore di altri Enti della Santa Sede, ecc.³⁴. Questo tuttavia non smentisce il fatto che nello Stato della Città del Vaticano è assente un sistema di imposte, cioè di prelevamenti coattivi, effettuati dallo Stato o da un ente pubblico, in modo diretto o indiretto, sui redditi (o eccezionalmente sui capitali) dei cittadini e dei dipendenti, senza immediata contropartita di servizi, allo scopo di ottenere i mezzi necessari alla produzione dei servizi pubblici indivisibili, di cui si avvantaggia la collettività nel suo insieme.

Infatti, il dipendente vaticano si trova in una speciale posizione tributaria, dato che non è soggetto, in base all'articolo 17 del Trattato Lateranense, ad alcun tributo verso lo Stato italiano o qualsiasi altro ente, ribadito altresì dall'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica, 29 settembre 1973, nr. 601, sulle agevolazioni tributarie. Questo ultimo stabilisce che le retribuzioni d'ogni natura, le pensioni e le indennità di fine rapporto corrisposte dalla Santa Sede, dagli altri enti centrali della Chiesa cattolica e dagli enti gestiti direttamente dalla Santa Sede ai propri dignitari, impiegati e salariati, ancorché non stabili, siano esenti dall'imposta sui redditi delle persone fisiche e dall'imposta locale sui redditi.

Ma, a differenza degli agenti diplomatici, anch'essi esenti dalle suddette imposte in base all'articolo 4 dello stesso decreto, nr. 601, anche se fiscalmente gravati nel paese d'origine, i dipendenti vaticani e, nella fattispecie, coloro che svolgono il proprio lavoro negli immobili di cui all'articolo 15 (e anche all'articolo 16), non versano alcun tributo, eccetto i contributi relativi al fondo pensionistico ed al fondo assistenza sanitaria³⁵. Anche quello relativo alla liquidazione.

³⁴ A fianco a questi servizi, con un provento molto minore alle spese attinenti al funzionamento dello Stato, le fonti di entrata nello Stato della Città del Vaticano differiscono da quelle in genere presenti negli altri Stati (denaro, cose immobili o mobili e servizi ossia prestazioni di singoli), poiché effettivamente esso opera piuttosto come un'azienda commerciale. Il reddito dello Stato della Città del Vaticano deriva principalmente dalla vendita di biglietti d'ingresso ai Musei Vaticani, di monete e di francobolli, di pubblicazioni su opere d'arte custodite nei Musei e di riproduzioni delle stesse, di prodotti farmaceutici nonché di carburanti, tabacchi, generi alimentari, abbigliamento, elettronica di consumo ed altri generi, venduti in regime di monopolio statale. Dapprima, la Santa Sede provvedeva a coprire i costi di funzionamento dello Stato, ma ormai questo è diventato autosufficiente.

³⁵ Cfr. PICCIAREDDA F., s.v. *Vaticano (Stato della città del) - Diritto tributario*, in *Enciclopedia Giuridica*, vol. 32 (Roma 1994), 2.

§2. Introduzione

In ordine al Diritto del Lavoro nello Stato della Città del Vaticano – come per tutti gli altri settori della vita dello Stato – sarebbe molto interessante un *excursus* storico sulla normativa in materia, partendo dal 1929, il che non è agevolmente praticabile in questa sede, anche per ragioni di spazio, per cui ci limiteremo a richiamare alcuni dati e ad offrire alcune indicazioni.

Innanzitutto la *legge sulle fonti del diritto* del 1929 (= LFD/I) disponeva che, salvo espresso richiamo, nello Stato della Città del Vaticano non è recepita la legislazione italiana in ciò che "attiene al trattamento economico e giuridico dei funzionari ed impiegati"³⁶. La ragione è da ricercarsi nella volontà di regolamentare in modo autonomo la materia, per altro già regolamentata da disposizioni proprie della Santa Sede, vigenti prima della nascita dello Stato della Città del Vaticano e mantenute quindi in vigore³⁷.

Ora, la *nuova legge sulle fonti del diritto* del 2008 (= LFD), in linea con quella del 1929, all'art. 4, relativo alle *norme civili*, prevedendo la recezione – con le riserve di cui all'art. 3, 2 – del Codice Civile italiano del 16 marzo 1942, dispone in modo molto chiaro che "i rapporti di lavoro sono disciplinati da apposita normativa vaticana"³⁸, che ha avuto nei decenni successivi al 1929 – ed ha continuamente – un suo ampio sviluppo.

La *legge sull'ordinamento economico, commerciale e professionale* (= LOECP) del 07/06/1929) (= ancora vigente), poi, disponeva, nel caso di impianto autorizzato di aziende nello SCV o di appalti affidati a ditte straniere, che, nei limiti di cui all'art. 3 della LFD/I e finché non siano date norme vaticane³⁹, si applica, in quanto di fatto applicabile, la legislazione italiana in materia di lavoro nei suoi aspetti più importanti in ordine alla tutela dei diritti dei lavoratori, anche tramite i necessari contratti assicurativi⁴⁰.

Le norme fondamentali sullo stato giuridico del personale dello Stato della Città del Vaticano sono state dettate nella *Legge sull'ordinamento amministrativo* del 1929 (= LOA)⁴¹, in cui era anche prevista l'emanazione di un regolamento, che avrebbe offerto tutte le necessarie determinazioni al riguardo⁴².

³⁶ LFD/I, art. 20, *d*.

³⁷ Cfr. CAMMEO F., op. cit., 252; 197; cfr. anche *Ordinanza* 28/09/1929, Nr. IX, artt. 1 e 10.

³⁸ Art 4, *i*.

³⁹ Gli stessi limiti sono ribaditi nella nuova LFD (cfr. art. 3, 2).

⁴⁰ Ossia: contratto di impiego; lavoro delle donne e dei fanciulli; otto ore di lavoro giornaliero; riposo festivo; assicurazioni sociali contro gli infortuni, la maternità, la invalidità e vecchiaia; la disoccupazione e la tubercolosi (cfr. LOECP, art. 8).

⁴¹ Cfr. LOA, artt. 5-14.

⁴² Cfr. LOA, art. 9.

In particolare erano date norme circa il Governatore, il Consigliere generale dello Stato ed i giudici nonché i funzionari del potere giudiziario⁴³, le sanzioni disciplinari per funzionari ed impiegati⁴⁴, le specifiche responsabilità dei funzionari e degli impiegati incaricati di gestire beni e valori⁴⁵, il giuramento di fedeltà da prestarsi da dignitari, funzionari ed impiegati⁴⁶.

Alla fine del 1932, ossia a poco più di tre anni dalla ratifica dei Patti Lateranensi (07/06/1929) e dunque dalla nascita dello Stato della Città del Vaticano, in esecuzione dell'art. 9 della LOA, furono emanati una legge sull'ordinamento del Governatorato ed un Regolamento per gli Uffici ed i Servizi del Governatorato⁴⁷.

Nel volgere degli anni il suddetto Regolamento fu modificato e fu sostituito da successivi Regolamenti, l'ultimo dei quali promulgato il 21 novembre 2010 ed entrato in vigore il 1° gennaio 2011.

Da sempre, comunque, molti aspetti della condizione giuridica ed economica dei dipendenti SCV sono stati regolati con atti normativi che non riguardavano solo il personale dello Stato della Città del Vaticano ma tutti i dipendenti della Santa Sede⁴⁸, emanati dal Sommo Pontefice o, per Lui, dalla Segreteria di Stato. Ciò è vero anche oggi; anzi, a partire dall'inizio degli anni '80, - come sopra ricordato - per volontà del Papa Giovanni Paolo II, si è fatto uno sforzo notevole per illustrare il significato specifico del lavoro prestato presso la Santa Sede e per uniformare il più possibile il trattamento di tutti i dipendenti degli Organismi amministrati in modo diretto dalla Sede Apostolica.

§3. Principi circa il lavoro prestato presso la Sede Apostolica

Come già anticipato sommariamente sopra, i principi che regolano oggi il lavoro presso la Sede Apostolica sono contenuti nella già menzionata *Lettera del Sommo Pontefice Giovanni Paolo II al Cardinale Segretario di Stato Agostino Casaroli*, del 20 novembre 1982⁴⁹.

Diamo qui di seguito una enucleazione dei principi enunciati nella suddetta lettera:

1) tutti coloro che prestano la loro opera sia presso i vari Organismi ricompresi sotto il nome di "Santa Sede" sia presso lo Stato della Città del Vaticano costituiscono, pur nello svolgimento di compiti diversi, una particolare

⁴³ Cfr. LOA, rispettivamente artt. 5-7 e 8.

⁴⁴ Cfr. LOA, artt. 10-11.

⁴⁵ Cfr. LOA, artt. 12-13.

⁴⁶ Cfr. LOA, art. 14.

⁴⁷ Cfr. Legge 1 dicembre 1932, Nr. XXXII; Regolamento 05/12/1932, Nr. XXXIII.

⁴⁸ Ad es., per il trattamento retributivo, pensionistico, di fine rapporto, e per l'assistenza sanitaria, ecc.

⁴⁹ Cfr. *AAS* 80 (1988) 923-930. Qualche elemento dei principi enunciati nella lettera è richiamato in DE MARINIS N., *L'istituzione dell'ULSA e la gestione dei rapporti di lavoro presso la Sede Apostolica in Apollinaris* 62 (1989) 624-626.

comunità con un compito unitario, in quanto partecipano tutti all'unica ed incessante attività della Sede Apostolica;

2) tale singolare comunità deve conformare la sua vita alle verità del “Vangelo del lavoro” e della dottrina cattolica sul lavoro umano;

3) l'impegno a promuovere la “comunità” tocca sia gli ecclesiastici, sia i religiosi, sia i laici, sia coloro che occupano posti di alta responsabilità, sia gli impiegati sia gli addetti ai lavori manuali: tutti devono impegnarsi ad instaurare buoni rapporti umani in ogni settore di lavoro e tenere sempre presente il compito essenziale della Sede Apostolica ed il suo vero interesse;

4) la Sede Apostolica, attesa la sua specifica natura, pur avendo annesso uno Stato sovrano, non ha la configurazione propria di una vera comunità politica, ossia di uno Stato. Infatti, lo Stato della Città del Vaticano è uno Stato atipico, che esiste solo a conveniente garanzia dell'esercizio della spirituale libertà della Sede Apostolica, i cui dipendenti non sono, in genere, cittadini vaticani, per cui non hanno i diritti e gli oneri (ad es., quelli tributari) propri dei cittadini di uno Stato. Da questo fatto deriva come conseguenza pratica che la base primaria per il sostentamento della Sede Apostolica non è costituita da prelievi fiscali né da attività di natura economica, tipiche degli altri Stati, ma dalle offerte spontaneamente elargite dai cattolici di tutto il mondo ed eventualmente anche da altri uomini di buona volontà, in spirito di solidarietà con la stessa Sede Apostolica. Da ciò deriva anche lo spirito di parsimonia e di oculatezza nell'uso dei beni messi a disposizione della Sede Apostolica, nel rispetto della loro provenienza e della loro reale e limitata consistenza;

5) la remunerazione dei dipendenti ecclesiastici e laici dev'essere proporzionata ai compiti svolti, deve tener conto dei rispettivi doveri di stato e delle indicazioni fondamentali dettate dalla dottrina cattolica sulla remunerazione del lavoro e di quelle di natura pratica legate alla esperienza e alle condizioni di vita delle società, in particolare di quella italiana, a cui appartiene ed in seno alla quale vive la quasi totalità dei dipendenti laici della Sede Apostolica;

6) sia quelli che hanno particolare responsabilità di direzione sia gli addetti alle diverse attività devono impegnarsi costantemente per realizzare un'organizzazione del lavoro impostata da una parte sul rispetto delle persone e del contributo che ciascuno può offrire in base alle sue competenze e dall'altra utilizzando tutti quei mezzi tecnici che possono rendere più produttiva la propria attività di servizio alla Santa Sede ed alla Chiesa;

7) associazioni di prestatori d'opera, in rappresentanza di quanti lavorano presso la Sede Apostolica – come l'*Associazione Dipendenti Laici*

Vaticani (= ADLV)⁵⁰ – potranno, secondo il carattere loro specifico, derivante dall'essere costituite da dipendenti della Santa Sede, collaborare alla creazione dello spirito di sollecitudine e di giustizia e favorire la giustizia sociale nei rapporti tra datori di lavoro e lavoratori⁵¹. Non risponde, però, alla dottrina sociale della Chiesa lo slittamento di questo tipo di organizzazioni sul terreno della conflittualità ad oltranza o della lotta di classe; non devono, inoltre, avere impronta politica o servire, in modo palese od occulto, interessi di partito o di altre entità, miranti ad obiettivi di natura ben diversa;

8) il lavoro prestato alla Sede Apostolica comporta innanzi tutto una responsabilità ecclesiale, da vivere in spirito di autentica fede, e la consapevolezza che gli aspetti giuridico-amministrativi del rapporto con la Sede Apostolica si collocano in una luce particolare. Da qui la necessità per tutti di accrescere la coscienza dei propri impegni apostolici, legati al battesimo e alla vocazione specifica di ciascuno;

9) tale lavoro, per essere vantaggioso e sereno, richiede un reciproco rispetto basato sulla fratellanza umana e cristiana da parte di tutti e verso tutti coloro che vi attendono;

10) i suddetti principi, anche se non sempre traducibili in precise scelte giuridico-amministrative, devono però guidare le decisioni relative al lavoro e ai lavoratori della Sede Apostolica, per cercare di attuare il vero spirito del lavoro umano, che ci è stato testimoniato dal Signore Gesù.

Un criterio essenziale, a cui si ispirano quindi anche gli aspetti giuridici ed amministrativi del rapporto di lavoro dei dipendenti dello Stato della Città del Vaticano, è che “esso si caratterizza come particolare servizio ecclesiale e speciale collaborazione alla missione del Sommo Pontefice”⁵².

In occasione dei 25 anni dalla citata lettera del 1982 «*circa il significato del lavoro prestato alla Sede Apostolica*», il Santo Padre BENEDETTO XVI, attraverso il Segretario di Stato, ha sottolineato l'identità del lavoratore costituita dalla “vocazione al servizio” nella «tensione personale e comunitaria alla santità»⁵³.

⁵⁰ Il suo Statuto è stato approvato dalla Segreteria di Stato (cfr. lettera del Presidente dell'ULSA del 13/10/1993, n. 9300806); essa, però, rappresenta solo gli iscritti (cfr. Statuto, I, 3).

⁵¹ Tra l'altro è del tutto improprio parlare, presso la Sede Apostolica, di una distinzione tra datore di lavoro e lavoratori, dal momento che tutti, dal Papa al dipendente che svolge il lavoro più umile, sono a servizio, in modo diretto ed immediato o indiretto e mediato, della stessa finalità, che è quella di predicare il Vangelo di Cristo e di edificare la sua Chiesa.

⁵² RGPSCV, art. 2.

⁵³ Cfr. Lettera del Segretario di Stato al Presidente dell'ULSA, 19 novembre 2007, *Bollettino ULSA*, 15, 5-7, in www.vatican.va.

§4. Lo stato giuridico del personale⁵⁴

La *Legge sull'ordinamento amministrativo* (= LOA) del 7 giugno 1929⁵⁵ distingueva tra agenti burocratici, per i quali l'ufficio è la professione abituale ed, eventualmente, esclusiva, ed agenti onorari, per i quali invece non è così⁵⁶.

Il personale amministrativo ha carattere burocratico e dalla LOA era distinto in tre categorie (funzionari; impiegati; salariati)⁵⁷.

Attualmente l'ordinamento - ossia la "struttura" - del Governatorato è regolato dalla nuova *Legge sul governo S.C.V.* del 2002 (= LGSCV)⁵⁸.

La condizione giuridica del personale è invece regolata soprattutto dal *Regolamento Generale per il personale del Governatorato dello Stato della Città del Vaticano* (= RGPGSCV), promulgato con il decreto 21 novembre 2010, Nr. CCXXVI, ed entrato in vigore il 1 gennaio 2011. Tale regolamento, per molti aspetti, rimanda a normative specifiche, comuni a tutto il personale dipendente della Santa Sede.

La triplice distinzione del personale dipendente prevista nella LOA oggi non è più vigente, a seguito della distribuzione del personale in 10 livelli funzionali-retributivi, valida per tutte le Amministrazioni della Santa Sede ed in vigore dal 1 gennaio 1985⁵⁹, mentre per il personale di ruolo dirigente sono previste quattro categorie⁶⁰.

Ad ogni livello corrisponde una determinata funzione con relativa retribuzione; analogo discorso, almeno per quanto attiene alla retribuzione, deve farsi per il personale dirigente, distribuito nelle quattro categorie.

Ogni livello, poi, può comprendere una o più figure professionali determinate in base alle mansioni da svolgere, indicate in un apposito "*Mansionario*", avuto riguardo ai requisiti culturali, al grado di responsabilità e alla sfera di autonomia che esse comportano⁶¹.

⁵⁴ Cfr. CAMMEO F., op. cit., 128-145, tenendo però presente che, per molti aspetti, esso è ampiamente superato.

⁵⁵ Cfr. *AAS Suppl.* 1 (1929), 21-24.

⁵⁶ Cfr. LOA, rispettivamente artt. 6-7, 9-14 (Governatore; funzionari, impiegati, salariati); 8 (Consigliere generale dello Stato; giudici e funzionari del potere giudiziario). I primi ricevono uno stipendio, mentre gli altri soltanto una indennità di carica.

⁵⁷ Cfr. LOA, artt. 9-14.

⁵⁸ Cfr. LGSCV, artt. 1-28.

⁵⁹ Cfr. lettera della Segreteria di Stato 02 aprile 1985, n. 143.255/A (cfr. anche lettere della medesima Segreteria di Stato 18 giugno 1985, n. 143.286/A e 14/12/1985, n. 163.127) e RGPGSCV, art. 7 § 1, comma secondo.

⁶⁰ Cfr. SEGRETERIA DI STATO, *Rescritto "ex Audientia SS.mi"* del 27 settembre 2007, nr. 53.157/G.N., Allegato I. Dal 1°/12/2012, è in vigore un nuovo *Regolamento* per il Personale dirigente laico della Santa Sede e dello Stato della Città del Vaticano (cfr. *Rescritto "ex Audientia SS.mi"* del 22 ottobre 2012, n. 202.640/G.N.) in luogo di quello che era stato emanato in data 27/09/2007.

⁶¹ Cfr. RGPGSCV, art. 7 § 1.

L'inquadramento nei dieci livelli funzionali retributivi del personale delle Amministrazioni gestite in modo diretto dalla Santa Sede e del Governatorato dello Stato della Città del Vaticano, secondo le varie figure professionali, legate alle mansioni svolte, è stato approvato dalla Segreteria di Stato con lettera 15 novembre 1986, nr. 180.927/A.

Secondo il RGPGSCV, il Segretario Generale, il Vice-Segretario Generale e i Direttori⁶², i Vice-Direttori sono di nomina pontificia, mentre il resto del personale dipende, per l'assunzione e lo stato giuridico, dal Cardinale Presidente⁶³.

Per quanto attiene ai requisiti per l'assunzione e la nomina, occorre rilevare che attualmente non è richiesta in nessun caso per il personale il possesso della cittadinanza vaticana⁶⁴, mentre è richiesta la professione della fede cattolica e la vita condotta secondo i suoi principi⁶⁵. I candidati devono inoltre avere: buona condotta morale e civile; idoneità psico-fisica per le mansioni da svolgere; età tra i 21 ed i 35 anni; titolo di studio previsto nei singoli casi⁶⁶; assolto gli obblighi militari o esserne esenti⁶⁷.

L'assunzione può avvenire in ruolo⁶⁸ o a contratto⁶⁹, e sono previste speciali convenzioni con gli Istituti di vita religiosa e le Società di vita apostolica per l'utilizzo di personale appartenente ad essi⁷⁰; è prevista anche la possibilità di prestazioni gratuite e volontarie⁷¹ o di forme di *stage*⁷².

Anche se nel RGPGSCV non figura espressamente alcun richiamo alla natura pubblica dell'impiego, si deve ritenere che il rapporto di lavoro non è meramente di diritto privato, nemmeno nel caso di contratto. Infatti, a giudizio del Prof. FEDERICO CAMMEO (1872-1939), la possibilità di licenziamento⁷³ in

⁶² Non si parla espressamente di Direttori Generali - diversamente dal passato - in quanto ora, a seguito della nuova LGSCV, non esistono più Direttori Generali, non esistendo più la distinzione tra Direzioni Generali e Direzioni (cfr. artt. 5 e 6 [in particolare 6, 3]).

⁶³ Cfr. RGPGSCV, rispettivamente artt. 4 e 5.

⁶⁴ Essa, comunque, anche quand'era richiesta (ad es., per il Governatore, per il quale si prescriveva anche la residenza: cfr. LOA, art. 7), non era un requisito previo, ma un obbligo derivante dalla nomina e una condizione derivante dalla residenza nello SCV.

La cittadinanza, invece, è ancora prevista per il giudice unico (cfr. OG/1987, art. 3); naturalmente gli può venire conferita a seguito della nomina.

⁶⁵ Cfr. LOA, art. 14; RGPGSCV, art. 9 § 1, 1°.

⁶⁶ Per i titoli di studio, cfr. RGPGSCV, art. 11.

⁶⁷ Cfr. RGPGSCV, art. 9 § 1, 2°-6°. Per i certificati da esibire, cfr. art. 10.

⁶⁸ Essa è preceduta da un periodo di prova di un anno (o, al massimo, di due): cfr. RGPGSCV, art. 13 § 1.

⁶⁹ Cfr. LOA, artt. 10-11; RGPGSCV, art. 3. Per i vari tipi di contratti, cfr. artt. 28-30.

⁷⁰ Cfr. RGPGSCV, art. 31 (cfr. anche artt. 9 § 1, 7°; 10 § 1, 6°).

⁷¹ Cfr. *ivi*, art. 33.

⁷² Cfr. RGPGSCV, art. 32.

⁷³ Il CAMMEO si è riferito a questo argomento specifico, ma si può dire che tutta la normativa vigente in materia di rapporto di lavoro fa di esso non un semplice rapporto di natura privatistica, ma piuttosto di natura pubblica.

caso di mancanze che rendano il dipendente indegno, incompatibile o immeritevole della necessaria fiducia⁷⁴, senza sindacato giudiziario sui motivi⁷⁵, è indice di un potere pubblico estraneo all'ambito del diritto privato, non tanto per la possibilità di risoluzione, quanto per la facoltà di pubblicarne i provvedimenti, le circostanze e gli apprezzamenti, che li hanno determinati, anche se lesivi dell'estimazione personale⁷⁶.

Circa i diritti del personale, basti semplicemente ricordare il diritto alla retribuzione (composta da molteplici voci: base retributiva; aggiunta speciale di indicizzazione; scatti biennali; compenso per prestazioni di lavoro straordinario; indennità speciali), eventualmente all'assegno per il nucleo familiare, alla pensione ed alla liquidazione, il tutto nella misura stabilita dall'apposita normativa⁷⁷, come pure al riposo settimanale, alle ferie e ad un determinato numero di permessi retribuiti⁷⁸.

⁷⁴ Cfr. LOA, artt. 10, comma primo; 11; (cfr. anche RGPSCV, art. 58, f).

⁷⁵ Cfr. *ivi*, art. 11, comma secondo; cfr. anche RGPSCV, art. 66; Norme CA/CD, art. 12.

⁷⁶ Cfr. CAMMEO F., op. cit., 131.

⁷⁷ Cfr. RGPSCV, artt. 76-84.

L'ammontare della *retribuzione mensile* del personale, per i vari livelli e per le categorie dei dirigenti, con tutte le voci che la compongono, è determinata dalla Segreteria di Stato in maniera uniforme per tutte le Amministrazioni della Santa Sede ed è costituita dai seguenti elementi:

1) *base retributiva*: la più recente determinazione dell'ammontare delle basi retributive è avvenuta a far data dal 1°/01/2008 come comunicato con due Rescritti "*ex Audientia SS.mi*":

a) *Modifica dei parametri differenziali e delle retribuzioni di base con introduzione delle Classi orizzontali di merito del personale inquadrato nei dieci livelli funzionali retributivi* (con 4 allegati), n. 53.156/G.N.;

b) *Modifica dei parametri differenziali e del trattamento retributivo del personale in servizio con responsabilità dirigenziale o equiparata e regolamento per il personale dirigente laico* (con 3 allegati), n. 53.157/G.N. (cfr. SEGRETERIA DI STATO, Lettera Nr. 60.201/A, dell'11 ottobre 2007).

2) *Aggiunta speciale di indicizzazione*: serve a garantire il potere d'acquisto delle retribuzioni. Viene corrisposta mensilmente, secondo le indicazioni fornite semestralmente dalla Segreteria di Stato, in base alla variazione percentuale Istituto Nazionale di Statistica Italiano (= ISTAT) dell'indice dei prezzi al consumo delle famiglie di operai ed impiegati della Provincia di Roma (cfr. SEGRETERIA DI STATO, Lettera Nr. 143.255/A, del 02 aprile 1985);

3) *Scatti biennali*: la determinazione attualmente vigente è quella stabilita con un Rescritto "*ex Audientia SS.mi*": *Aggiornamento delle Norme sugli scatti biennali di anzianità* (04 ottobre 2011) (cfr. SEGRETERIA DI STATO, Lettera Nr. 159.001/A, del 06 ottobre 2011);

4) *Compenso per prestazioni di lavoro straordinario* (feriale, notturno e festivo) – se svolto: è regolato dalle Norme sul lavoro straordinario e sul lavoro ordinario festivo e notturno (cfr. SEGRETERIA DI STATO, *Rescriptum ex Audientia SS.mi* del 04/02/1997, N. 393.834/G.N.; cfr. SEGRETERIA DI STATO, Rescritto "*ex Audientia SS.mi*", *Lavoro straordinario e lavoro ordinario festivo e notturno. Tabelle delle retribuzioni convenzionali con decorrenza 1° gennaio 2008 del Personale inquadrato nei dieci livelli funzionali retributivi*, nr. 53.143/G.N. del 03 ottobre 2007, comunicato con lettera nr. 60.202/A, del 15 ottobre 2007);

5) *Indennità speciali*: si tratta della *indennità per responsabilità dirigenziale* (spetta al personale laico di livello superiore al X) e della *indennità fissa di funzione* (spetta al personale laico di livello X). Entrambe le indennità rientrano nel computo della retribuzione ordinaria e sono corrisposte a motivo dell'espletamento di specifiche funzioni, in relazione a particolari responsabilità e disponibilità, anche di natura temporanea.

Esiste, poi, una serie di altre norme destinate a venire incontro a particolari situazioni dei dipendenti, alla luce della dottrina sociale della Chiesa, soprattutto nella convinzione che uno dei criteri essenziali che regola la

La retribuzione ordinaria mensile è, quindi, pari alla somma dei seguenti emolumenti: base retributiva, aggiunta speciale di indicazione (= ASI), scatti biennali, compenso per prestazioni di "lavoro straordinario" ed eventuale indennità speciale (di funzione e/o dirigenziale).

Tali emolumenti formano la base imponibile dei contributi previdenziali ed assistenziali.

Assegno al nucleo familiare (se se ne ha diritto): è regolato dalle Norme per la disciplina della concessione dell'assegno per il nucleo familiare; cfr. SEGRETERIA DI STATO, *Rescriptum ex Audientia SS.mi* del 25 maggio 1992 in *AAS* 84 (1992), 638-646; cfr. anche SEGRETERIA DI STATO, Prot. N. 393.687/G.N., del 10/03/1997; cfr. anche SEGRETERIA DI STATO, *Lettera* Nr. 456.660/A, del 23/07/1999; cfr. SEGRETERIA DI STATO, *Lettera* n. 489.872/G.N., del 16 luglio 2001 (circa i casi in cui ci sia stato lo scioglimento con dispensa pontificia o la dichiarazione di nullità del matrimonio). Ogni anno la Segreteria di Stato provvede ad aggiornare le tabelle di calcolo;

Il trattamento di quiescenza:

- per le *pensioni* è regolato dal *Motu Proprio* (15 dicembre 2003), con cui è stato promulgato uno "Statuto" ed un nuovo "Regolamento Generale" "del Fondo Pensioni", in sostituzione del "Regolamento Pensioni" dell'8 settembre 1992, che è stato abrogato insieme alle successive modificazioni ed integrazioni, in vigore dal 1 gennaio 2004. In data 24 luglio 2005, il Cardinale Segretario di Stato ha approvato le "Norme di attuazione degli artt. 11 e 13, 2° comma del Regolamento generale del Fondo Pensioni 2004", che non hanno alterato le precedenti disposizioni in materia.

A mero titolo di memoria "storica", si ricorda che, a partire dal 1 gennaio 1993, funzionava un "Fondo Pensioni", per tutti i dipendenti della Santa Sede, collocati in quiescenza, mentre prima le pensioni erano pagate dalle singole Amministrazioni vaticane nel loro Bilancio annuale. Il tutto era regolato fino al 1 gennaio 2004 dal MP dell'08 settembre 1992, *La preoccupazione* (cfr. *AAS* 84 [1992], 1033-1053), con le modifiche introdotte nel novembre 1997 (cfr. *Rescriptum "ex Audientia SS.mi"* dell'08 novembre 1997, Nr. 415.562/GN, *Norme per la Liquidazione e Revisione degli Articoli 11 e 24 del Regolamento Pensioni* [allegato B] in *AAS* 89 [1997] 796 e 797-804); cfr. anche SEGRETERIA DI STATO, *Decretum quo normae quaedam ad novam pensionum Ordinationem exsequendam dantur* (cfr. *AAS* 84 [1992] 1079); SEGRETERIA DI STATO, *Decretum quo norma quaedam ad novam pensionum Ordinationem exsequendam datur* (cfr. *AAS* 85 [1993], 289); SEGRETERIA DI STATO, *Norme di attuazione degli artt. 6, 4° comma e 12, 2° comma del Regolamento Pensioni 1992*, Nr. 415.660/G.N., del 16/02/1998; AMMINISTRAZIONE DEL PATRIMONIO DELLA SEDE APOSTOLICA, *Disposizioni in merito al riscatto del periodo di studi universitari trascorso prima dell'assunzione in ruolo* del 02 aprile 1998 (cfr. anche SEGRETERIA DI STATO, lettera N. 463.099/A, del 18 marzo 2000).

Sono vigenti; ma in via di aggiornamento, le "Norme di attuazione" (cfr. *Motu Proprio*, del 15 dicembre 2003): per questa ragione si conservano ancora qui le citazioni dei documenti "in toto" o "in parte" superati, in attesa dei testi definitivi.

- per la *liquidazione* è regolato dalla normativa emanata con il *Rescriptum "ex Audientia SS.mi"* dell'08 novembre 1997, Nr. 415.562/GN, *Norme per la Liquidazione e Revisione degli Articoli 11 e 24 del Regolamento Pensioni* (allegato A) in *AAS* 89 (1997), 796 e 804-807; cfr. anche SEGRETERIA DI STATO, *Lettera* Nr. 415.656/A, del 02 febbraio 1998 e relativi allegati; cfr. anche SEGRETERIA DI STATO, *Lettera* Nr. 428.996/A, dell'08/10/1998 e relativi allegati; cfr. anche SEGRETERIA DI STATO, *Lettera* Nr. 439.801/GN, del 12/07/1999; cfr. anche IDEM, lettera N. 463.057, del 22/01/2000; cfr. anche SEGRETERIA DI STATO, *Norme per il riscatto, ai fini della liquidazione, dei periodi di studi universitari trascorsi prima dell'assunzione in servizio, ai sensi dell'art. 2 comma 6 delle vigenti "Norme per la liquidazione"* (Nr. 463.096/GN, del 10 febbraio 2000, trasmesso con lettera Nr. 463.610/A, del 17 febbraio 2000); cfr. SEGRETERIA DI STATO, *Integrazione delle "Norme per la concessione di anticipi sulla liquidazione di fine rapporto"* (Prot. 537.702/GN, del 20 giugno 2003), comunicata con lettera Nr. 537.194/A, del 21 giugno 2003.

⁷⁸ Cfr. RGPGSCV, artt. 26-27; 34-35.

retribuzione è che essa possa non solo corrispondere al lavoro effettivamente svolto, ma permettere al lavoratore di poter dignitosamente mantenere la sua famiglia. Si ricordano qui solo le principali:

- *Provvidenze a favore della famiglia*, in cui si prevede la concessione di un assegno per la nascita e l'adozione dei figli, si dispongono agevolazioni a tutela della maternità e dei dipendenti con familiari disabili, come provvidenze per spese scolastiche⁷⁹;

- *Norme per il riscatto degli anni di servizio prestati fuori ruolo*⁸⁰.

- *Norme per la disciplina delle prestazioni che competono al personale che ha subito lesione fisica o psichica da infortunio o contratto malattia per fatti di servizio*⁸¹, basate sul principio di un risarcimento non calcolato solo sulla diminuita capacità lavorativa ma anche sugli effetti riduttivi dell'intera vita di relazione.

- *Regolamento per la concessione di mutui sullo stipendio ai dipendenti delle Amministrazioni della Santa Sede*⁸².

- *Norme per la tutela della dignità della persona e dei suoi diritti fondamentali da osservarsi negli accertamenti sanitari in vista dell'assunzione del personale e durante il rapporto di lavoro e Norme a tutela dei dipendenti affetti da particolari gravi patologie o in particolare condizioni psicofisiche*⁸³.

Quanto ai doveri, i dipendenti hanno tutti quelli inerenti alla loro condizione ed alle loro specifiche mansioni, indicati nel RGPGSCV⁸⁴ ed

⁷⁹ Approvate inizialmente con *Rescriptum ex Audientia SS.mi*, 20 gennaio 1994, nr. 334.865/G.N.; cfr. SEGRETERIA DI STATO, *Rescriptum ex audientia SS.mi quo a die I mensis Ianuarii a. MCMXCIV provisiones pro familia comprobantur*, in *AAS* 86 (1994), 163-169. Nel tempo sono state introdotte varie integrazioni. Attualmente tutto è confluito in un Testo unico, approvato il 6 aprile 2009, entrato in vigore il 1° luglio 2009; cfr. *AAS* 101 (2009), 384-396. Le tabelle relative ai vari interventi economici vengono aggiornate ogni anno.

⁸⁰ Cfr. SEGRETERIA DI STATO, *Rescriptum ex audientia SS.mi quo regulae ad recuperandos annos operae navatae extra fixorum ordinem instituuntur* del 28 ottobre 1993 in *AAS* 85 (1993), 1265-1267.

⁸¹ Cfr. SEGRETERIA DI STATO, *Rescriptum ex Audientia SS.mi*, Nr. 380.093/G.N., del 22 gennaio 1996, non pubblicato in *AAS*; cfr. anche SEGRETERIA DI STATO, *Modalità di attuazione di alcuni articoli delle "Norme per la disciplina delle prestazioni che competono al personale che ha subito lesione fisica o psichica da infortunio o contratto malattia per fatti di servizio"*, Nr. 439.923, del 04 maggio/1999. Nel 2004 sono state apportate alcune modifiche ad alcuni articoli delle norme in questione per adeguarle alla *Statuto* e al nuovo *Regolamento Generale del Fondo Pensioni*, vigenti dal 1° gennaio 2004 e alle *Norme sugli scatti biennali di anzianità*, emanate il 1° maggio 2004 (cfr. SEGRETERIA DI STATO, nr. 550.957/G.N., dell'8 maggio 2004, trasmesse con lettera Nr. 556.602/A del 10 maggio 2004).

⁸² Cfr. SEGRETERIA DI STATO, Prot. Nr. 409.193/G.N., del 18 luglio 1997, non pubblicato in *AAS*; Cfr. anche SEGRETERIA DI STATO, *Disposizione* Nr. 537.701/GN, del 20 giugno 2003, comunicata con lettera Nr. 537.194/A.

⁸³ Cfr. SEGRETERIA DI STATO, *Rescritto "ex audientia SS.mi"*, nr. 78.875/G.N. del 15 novembre 2008 in *AAS* 101 (2009), 65-75. Le norme portano la data del 07 novembre 2008. Il testo è stato approvato in via definitiva: cfr. SEGRETERIA DI STATO, *Rescritto "ex Audientia SS.mi"*, Nr. 162.774/G.N. del 18 novembre 2011.

⁸⁴ Cfr. RGPGSCV, artt. 18-21.

eventualmente nei contratti di assunzione, compreso quello della buona condotta nella vita privata, oltre che in altre determinazioni, quali possono essere Regolamenti particolari ed ordini di servizio.

La LOA prevedeva, per i funzionari e gli impiegati, oltre che per i dignitari, l'obbligo di prestare un giuramento di fedeltà al Sommo Pontefice, di ubbidienza a Lui, agli altri Superiori ed alle leggi dello Stato, di adempimento fedele agli obblighi del proprio ufficio⁸⁵.

Il RGPGSCV prevede, in luogo del giuramento, una *Dichiarazione di impegno morale*, con cui si promette fedeltà al Sommo Pontefice, accettazione e rispetto del Magistero della Chiesa in materia di fede e di morale, adempimento leale e diligente dei doveri annessi al servizio alla Santa Sede, rispetto del segreto d'ufficio, osservanza delle norme del RGPGSCV e delle altre emanate, in materia di lavoro, dalle competenti Autorità, consapevolezza ed accettazione che determinati comportamenti possano avere come conseguenza sanzioni disciplinari, non escluso il licenziamento⁸⁶.

Quanto all'obbedienza, occorre ricordare che essa, di per sé, non obbliga, se non entro precisi limiti, di fronte ad ordini illegittimi; anzi, si deve disobbedire se l'atto imposto fosse contrario alla morale o alla legge⁸⁷.

Sono previste sanzioni disciplinari, compreso il licenziamento, in caso di comportamenti difformi o contrari al RGPGSCV⁸⁸.

Occorre ricordare che i presupposti di base per la loro applicazione sono l'illiceità del fatto (presupposto oggettivo) e l'imputabilità dell'agente (presupposto soggettivo).

Secondo la loro natura e gravità, le sanzioni sono comminate dal Direttore oppure dal Presidente del Governatorato dello Stato della Città del Vaticano⁸⁹, a seguito, queste ultime, di un intervento della Commissione disciplinare dello Stato della Città del Vaticano⁹⁰.

Le sanzioni previste sono: a) l'ammonizione (con o senza ammenda pecuniaria); b) la censura (con o senza ammenda pecuniaria); c) la riduzione temporanea della retribuzione; d) la sospensione; e) il licenziamento; f) la destituzione di diritto⁹¹.

⁸⁵ Cfr. LOA, art. 4.

⁸⁶ Cfr. RGPGSCV, Allegato (*Dichiarazione di impegno morale*).

⁸⁷ Cfr. LOA, art. 13, comma secondo; RGPGSCV, art. 19; per ulteriori determinazioni, cfr. F. CAMMEO, *o.c.*, 132.

⁸⁸ Cfr. RGPGSCV, artt. 50-66; cfr. anche artt. 67-69. A questa materia il CAMMEO dedicò varie pagine (cfr. CAMMEO F., *op. cit.*, 134-145), in parte superate dal RGPGSCV, anche se non si può negare una validità di fondo di quanto disposto dalla LOA in materia.

⁸⁹ Cfr. RGPGSCV, art. 60.

⁹⁰ Cfr. *ivi*, artt. 61-65.

⁹¹ Cfr. *ivi*, artt. 50-59.

Contro di esse è possibile inoltrare ricorso alla Corte di Appello dello Stato della Città del Vaticano⁹².

Naturalmente il rapporto di impiego può sempre cessare per varie ragioni, anche per volontà del dipendente (ossia per dimissioni, accettate)⁹³; non cessa, ovviamente, con la morte o l'abdicazione del Sommo Pontefice. Può cessare per inabilità sopravvenuta o preesistente ma emersa dopo l'assunzione o per incapacità al lavoro⁹⁴.

Gli interventi previsti a favore dei dipendenti sono l'assegno per il nucleo familiare, l'assistenza sanitaria, la tutela della dignità, della sicurezza e della salute, gli anticipi sulla liquidazione e i mutui sullo stipendio⁹⁵.

Il RGPGSCV regola anche la materia dei ricorsi amministrativi, prevedendo innanzitutto la richiesta di revoca o di modifica all'Autorità che ha emesso il provvedimento; solo dopo aver effettuato tale tentativo, il dipendente potrà presentare istanza all'*Ufficio del Lavoro della Sede Apostolica* (= ULSA)⁹⁶.

Sono previsti nel RGPGSCV due specifici Organi collegiali, l'uno con funzione consultiva (= *Commissione per il personale*, competente nelle questioni relative al personale) e l'altro con funzione deliberativa (= *Commissione disciplinare*, in ordine all'applicazione di determinate sanzioni disciplinari)⁹⁷.

§5. L'Ufficio del Lavoro della Sede Apostolica e le sue competenze

La Costituzione Apostolica *Pastor Bonus* (= PB) sulla Curia Romana (28 giugno 1988)⁹⁸ prevedeva che, della prestazione del lavoro nella Curia Romana e delle questioni connesse, si occupasse l'*Ufficio Centrale del Lavoro*⁹⁹.

La stessa sopra citata Costituzione Apostolica, nell'*Adnexum II*, intitolato *I collaboratori della Sede Apostolica come costituenti una Comunità di lavoro, di cui agli articoli 33-36*, parlava dell'istituzione dell'*Ufficio del Lavoro*

⁹² Cfr. *ivi*, art. 66 e Norme CA/CD.

⁹³ Le varie cause sono: collocamento a riposo; dimissioni volontarie, accettate; decadenza e dispensa dal servizio (cfr. RGPGSCV, artt. 70-75).

⁹⁴ Cfr. RGPGSCV, artt. 73-75.

⁹⁵ Cfr. *ivi*, artt. 86-89.

Quanto all'assistenza sanitaria, oltre alla Direzione di Sanità ed Igiene, si segnala qui che per i dipendenti della S. Sede esiste un organismo con funzione mutualistica. Esso, istituito nel 1953 e chiamato *Fondo Assistenza Sanitaria* (= FAS) è oggi retto da uno Statuto e da un Regolamento del 21/06/2010, entrati in vigore il 1° agosto 2010; cfr. SEGRETERIA DI STATO, Rescritto "ex Audientia SS.mi" del 10 luglio 2010, Nr. 136.805/G.N. in *AAS* 102 (2010), 472-501.

⁹⁶ Cfr. RGPGSCV, art. 90; cfr. anche LF, art. 18 (cfr. anche art. 17 e LGSCV, artt. 32-35, che, però, non riguardano la materia del rapporto di lavoro).

⁹⁷ Cfr. RGPGSCV, rispettivamente artt. 91 (cfr. anche artt. 12 §§ 5-6; 40 § 4; 75 § 2) e 92 (cfr. anche artt. 62-63; LGSCV, art. 28, *b e c*). La procedura da seguirsi dalla *Commissione disciplinare* è stabilita da apposito *Regolamento*, emanato con decreto 15 marzo 2008, Nr. LIX; cfr. *AAS Suppl.* 79 (2008), 13-17.

⁹⁸ Cfr. *AAS* 80 (1988), 841-934.

⁹⁹ Cfr. PB, art. 36. Per alcune utili riflessioni, cfr. DE MARINIS N., *L'istituzione dell'ULSA e la gestione dei rapporti di lavoro presso la Sede Apostolica in Apollinaris* 62 (1989), 623-632.

della Sede Apostolica (= ULSA), tramite un *motu proprio* (= MP), a cui doveva essere unito un documento che ne descrivesse e specificasse la composizione, la competenza, i compiti, gli organi direttivi e consultivi con le norme per il suo funzionamento; si diceva anche che tale Ufficio, attesa la sua assoluta novità, avrebbe avuto bisogno di una fase sperimentale, e che il MP istitutivo ed il regolamento sarebbero stati promulgati insieme alla PB. In realtà ciò avvenne sei mesi dopo, il 1 gennaio 1989, con il MP *Nel primo anniversario*, istitutivo dell'ULSA, di cui approvava l'annesso statuto¹⁰⁰, che entrò in vigore il 1 marzo 1989, data di entrata in vigore anche della PB. Lo statuto era stato approvato “*ad experimentum*” per un quinquennio¹⁰¹. Scaduto il quinquennio di sperimentazione dello Statuto del 1° gennaio 1989, dopo successive proroghe delle competenze degli Organi dell'ULSA, il Papa GIOVANNI PAOLO II ha emanato lo statuto “definitivo” dell'ULSA, con il MP *La sollecitudine*, del 30 settembre 1994, entrato in vigore il 1° ottobre 1994¹⁰².

Successivamente, in occasione dei 20 anni dall'istituzione dell'ULSA, Benedetto XVI, dopo aver incontrato i Membri dell'Ufficio e puntualizzato la natura e lo scopo essenziale del lavoro ed i compiti istituzionali adeguandoli ai tempi presenti «con l'auspicio che in tutti e ciascuno non venga mai meno la ricerca della giustizia e la costante tensione verso la santità»¹⁰³, ha approvato il nuovo Statuto con il MP *Venti anni orsono*, in data 07 luglio 2009, in vigore dal 1° gennaio 2010¹⁰⁴.

Lo statuto del 2009, frutto dell'esperienza ventennale, maturata nella molteplice attività dell'ULSA, ha introdotto vari ritocchi, in ordine sia alle funzioni dell'Ufficio sia all'esame delle controversie.

Tenendo presente il contenuto dei tre *motu proprio*, ed in particolare lo Statuto del 2009, si rileva¹⁰⁵:

1) la competenza dell'ULSA riguarda il lavoro, in tutte le sue forme ed applicazioni, prestato alle dipendenze della Curia Romana, dello Stato della Città del Vaticano e di tutti gli Organismi ed Enti, anche non aventi sede nello Stato della Città del Vaticano, gestiti amministrativamente in modo diretto

¹⁰⁰ Cfr. AAS 81 (1989), 145-155.

¹⁰¹ Cfr. MP *Nel primo anniversario* e St/ULSA/1989, art. 12, 1.

¹⁰² Cfr. AAS 86 (1994) 841-855; per una breve presentazione, cfr. J. CANOSA, *Note sullo Statuto definitivo dell'Ufficio del Lavoro della Sede Apostolica* in *Ius Ecclesiae* 8 (1996) 816-818 (testo dello Statuto: *ivi*, 805-816).

¹⁰³ Cfr. BENEDETTO XVI, 19 dicembre 2008, Bollettino ULSA, 16, 11-12 in www.vatican.va.

¹⁰⁴ Cfr. AAS 101 (2009), 712-726. Contestualmente, veniva pubblicata l'Enciclica *Caritas in veritate* – in AAS 101 (2009), 641-709 – in particolare ved. *Introduzione* (1-9 e 63) dove l'esperienza lavorativa è fondata dentro l'orizzonte della dottrina sociale della Chiesa che è “servizio alla verità che libera” (cfr. 9).

¹⁰⁵ Non si citano in nota i rispettivi MP quando le affermazioni sono sostanzialmente comuni a tutti i tre i medesimi MP.

dalla Sede Apostolica. La competenza può essere estesa ad altri Organismi ed Enti dalla Superiore Autorità;

2) la condizione di dipendente risulta dai regolamenti e dalle tabelle organiche dei singoli Organismi; l'ULSA non è perciò competente per i rapporti di lavoro, pur esistenti con i medesimi Organismi, derivanti, però, da contratti di lavoro non dipendente o di prestazione d'opera;

3) l'ULSA è destinato alla realizzazione e al consolidamento di una vera e propria *comunità di lavoro*, fondata sulle caratteristiche essenziali del lavoro umano, illustrate dalle Encicliche sociali: il lavoro come prerogativa della persona, come dovere, come diritto e come servizio¹⁰⁶. Esso è organo della Sede Apostolica che ha specifica identità ed è preposto alla tutela degli appartenenti alla comunità di lavoro della Santa Sede, per assicurare armonia e perequazione, nella pluralità, diversità e specificità delle mansioni, favorendo una corretta applicazione dei principi della giustizia sociale, a garanzia dell'unità di tale comunità e della crescita dei rapporti interpersonali in seno alla medesima¹⁰⁷. All'ULSA è affidato anche il compito di promuovere le vie del dialogo, per la ricerca di soluzioni che escludano il ricorso a metodi rivendicativi di forza, e di definire il contenzioso attraverso le previste procedure di conciliazione e di arbitrato¹⁰⁸. In particolare l'ULSA «è chiamato oggi a sviluppare» il proprio compito «nella formazione professionale, spirituale e sociale del personale coerentemente con la missione ecclesiale di tutti coloro che collaborano con il Successore di Pietro nel suo ministero al servizio della Chiesa universale [...] così da alimentare la necessaria identificazione di ciascuno con i valori e gli ideali dell'istituzione»¹⁰⁹;

4) Lo Statuto del 2009, all'art. 3, specifica le funzioni dell'ULSA, da svolgersi in collaborazione con le Amministrazioni, consistenti soprattutto nell'elaborare e proporre modifiche e integrazioni, nell'esprimere parere su ogni modifica, integrazione, abrogazione proposte dalle Amministrazioni ai rispettivi Regolamenti, nel predisporre ed attuare programmi di studio e di ricerca sul lavoro, nonché nell'attività di conciliazione e di soluzione delle controversie.

All'art. 4 il vigente Statuto elenca gli organi dell'ULSA, che sono:

a) la Presidenza (composta dal Presidente e da due Assessori), organo di governo in materia di lavoro¹¹⁰;

¹⁰⁶ Cfr. MP *Nel primo anniversario* in AAS 81(1989), 146.

¹⁰⁷ Cfr. MP *La sollecitudine* in AAS 86 (1994), 841-842.

¹⁰⁸ Cfr. *ivi*, 842.

¹⁰⁹ Motu Proprio «*Venti anni orsono*» in AAS 101 (2009), 713. Dall'inizio del 2011 l'ULSA ha avviato vari corsi di formazione in collaborazione con la Liberà Università «Maria SS. Assunta» di Roma (L.U.M.S.A.).

¹¹⁰ Cfr. St/ULSA/2009, art. 5.

b) il Consiglio, composto da vari rappresentanti degli Organismi e del personale, con funzione di organo di consulenza e di elaborazione della normativa in materia di lavoro¹¹¹;

c) la Direzione¹¹², con a capo il Direttore, organo preposto al funzionamento concreto dell'Ufficio ed incaricato di effettuare i procedimenti di conciliazione in materia di lavoro¹¹³;

d) il Collegio di conciliazione ed arbitrato (= CCA), per l'esame e la soluzione delle controversie che non hanno trovato soluzione davanti al Direttore o al Consiglio¹¹⁴.

Su indicazione del Consiglio, dal Presidente possono essere costituite Commissioni speciali, per studiare determinati problemi¹¹⁵.

La nuova *Legge fondamentale dello Stato della Città del Vaticano* (= LF) – che sostituisce la legge fondamentale della Città del Vaticano 7 giugno 1929, n. I – dispone che le controversie relative al rapporto di lavoro tra i dipendenti dello Stato e l'Amministrazione sono di competenza dell'ULSA, a norma del proprio Statuto¹¹⁶.

La nuova legge sulle fonti del diritto dispone che “*i rapporti di lavoro sono disciplinati da apposita normativa vaticana*”¹¹⁷.

§6. L'esame e la soluzione delle controversie

§6.1. Criteri generali

Quanto ai contenuti ed allo svolgimento dei procedimenti di conciliazione, si illustrano, qui di seguito i punti più importanti:

a) le controversie possono essere individuali, plurime e collettive¹¹⁸;

b) l'istanza può essere presentata all'ULSA oppure può essere adita l'Autorità giudiziaria vaticana¹¹⁹; tale opzione costituisce un elemento sostanziale di novità dello Statuto del 2009 rispetto ai precedenti¹²⁰;

¹¹¹ Cfr. *ivi*, art. 6.

¹¹² Cfr. *Rescriptum ex audientia SS.mi*, 12 febbraio 2008, che modifica gli art. 4 e 9 dello Statuto ULSA del 1994 relativamente ad alcune dizioni.

¹¹³ Cfr. St/ULSA/2009, artt. 9 e 14-15.

¹¹⁴ Cfr. *ivi*, artt. 10 e 16-19.

¹¹⁵ Cfr. *ivi*, art. 8.

¹¹⁶ Cfr. LF, art. 18, 1.

¹¹⁷ LFD, art. 4, *i*.

¹¹⁸ Cfr. St/ULSA/2009, art. 11, 3.

¹¹⁹ Cfr. *ivi*, art. 11, 1.

¹²⁰ Lo Statuto del 1989 non prevedeva la possibilità di impugnare la decisione del CCA (cfr. art. 11, 5, *i*). Lo Statuto del 1994, invece, prevedeva che contro le decisioni del CCA potesse essere proposto ricorso per legittimità, sia per mancata osservanza o violazione delle norme essenziali previste nel procedimento davanti all'ULSA sia per violazione o falsa applicazione di leggi, disposizioni e regolamenti vigenti circa la materia in oggetto. Esso era regolato da apposita normativa, allegata allo Statuto (cfr. *Adnexum II*) (cfr. St/ULSA/1994, art. 12, 4). Il ricorso doveva essere proposto davanti alla Corte di Appello SCV, la quale,

c) il tentativo di conciliazione può sempre essere rimesso, con l'autorizzazione del Presidente, al Consiglio¹²¹;

d) se i regolamenti prevedono il ricorso interno, si può adire l'ULSA solo dopo averlo esperito in tutti i suoi gradi¹²²; ciò in linea anche con la normativa canonica¹²³, al fine di tentare, fino all'ultimo, ogni possibilità di soluzione all'interno dell'Amministrazione di appartenenza, evitando inutili istanze all'ULSA;

e) possono essere prese in considerazione solo le controversie di lavoro sorte "per violazione della specifica normativa applicabile al rapporto di lavoro, entro l'ambito della competenza definita dall'art. 2 dello Statuto"¹²⁴, con esclusione quindi di tutte le altre;

f) si può proporre istanza per lesione derivante da un provvedimento, salvo che emani dal Sommo Pontefice o sia stato da Lui specificamente approvato¹²⁵; lo Statuto del 1989 menzionava anche la lesione di interessi¹²⁶, quello del 1994 quella di diritti soggettivi¹²⁷ mentre lo Statuto del 2009 usa la dizione generica di "lesione da un provvedimento amministrativo"¹²⁸;

g) l'istanza deve essere proposta entro 30 giorni dalla notifica o comunicazione o conoscenza del provvedimento¹²⁹;

h) anche il silenzio dell'Amministrazione, decorsi 90 giorni dalla domanda, lo si considera un provvedimento¹³⁰, in linea con la normativa canonica¹³¹;

i) l'istante deve comparire di persona¹³². Davanti al Direttore può essere assistito da un dipendente o da un pensionato vaticano¹³³, mentre davanti al CCA è prevista l'assistenza di un legale¹³⁴. L'Amministrazione deve essere rappresentata da un proprio delegato, autorizzato a conciliare¹³⁵;

in caso di accoglimento del ricorso, doveva decidere anche sul merito, con decisione non impugnabile (cfr. St/ULSA/1994, art. 12; cfr. anche Norme/CA/ULSA). Lo Statuto vigente, prevedendo la duplice opzione – ULSA o Autorità giudiziaria vaticana – non contempla più che contro le decisioni del CCA dell'ULSA si possa adire la Corte di Appello

¹²¹ Cfr. St/ULSA/2009, art. 14, 2.

¹²² Cfr. *ivi*, art. 11, 2.

¹²³ Cfr. CIC, can. 1734 § 1.

¹²⁴ St/ULSA/2009, art. 11, 3.

¹²⁵ Cfr. *ivi*, art. 11, 1.

¹²⁶ Cfr. St/ULSA/1989, art. 10, 2.

¹²⁷ Cfr. St/ULSA/1994, art. 10, 3.

¹²⁸ Cfr. St/ULSA/2009, art. 11, 1.

¹²⁹ Cfr. *ivi*, art. 12, 1.

¹³⁰ Cfr. *ivi*, art. 12, 3.

¹³¹ Cfr. CIC, can. 57.

¹³² Cfr. St/ULSA/2009, art. 15, 2.

¹³³ Cfr. *ivi*, art. 15, 2.

¹³⁴ Cfr. *ivi*, art. 18, 5.

¹³⁵ Cfr. *ivi*, artt. 15, 3; 18, 1.

l) ogni diritto in materia di lavoro si prescrive nel termine di 5 anni, dal giorno in cui può essere fatto valere¹³⁶;

m) sono escluse dall'istanza e dal ricorso, oltre le materie di competenza dell'Autorità giudiziaria, anche quelle di competenza delle Commissioni disciplinari previste dai regolamenti generali dei vari Organismi¹³⁷;

n) il procedimento deve essere definito entro 90 giorni (se davanti al Direttore) ed entro 180 giorni (se davanti al Consiglio) dalla presentazione dell'istanza¹³⁸;

§6.2. L'esame dell'istanza innanzi al Direttore

a) ricevuta l'istanza, il Direttore, se la ritiene ammissibile, convoca le parti per il tentativo di conciliazione¹³⁹;

b) se l'istanza è dichiarata inammissibile, si può ricorrere allo stesso Direttore, perché riveda la sua decisione; se egli la conferma, si può ricorrere contro di essa al CCA¹⁴⁰;

c) dal momento che l'istante non può essere assistito da un legale, gli elementi richiesti per l'ammissibilità dell'istanza sono ridotti all'essenziale¹⁴¹;

d) se il tentativo di conciliazione riesce, ne viene redatto un verbale che costituisce titolo esecutivo; se invece non riesce, si può adire il CCA¹⁴².

§6.3. L'esame del ricorso davanti al Collegio di Conciliazione ed Arbitrato

a) il CCA è investito della controversia, tramite ricorso da presentarsi al Direttore entro 30 giorni dalla notifica del verbale di non riuscita conciliazione¹⁴³;

b) il ricorso deve contenere tutti gli elementi per l'esatta individuazione dell'oggetto¹⁴⁴; in questa fase, infatti, è prevista l'assistenza di un legale¹⁴⁵.

c) il CCA procede udendo le parti ed eventuali testimoni, in analogia a quanto avviene nei procedimenti giudiziari e prendendo tutte le decisioni atte ad un'adeguata trattazione della controversia¹⁴⁶; ciò, anche se è ricordata la natura

¹³⁶ Cfr. *ivi*, art. 11, 4.

¹³⁷ Cfr. *ivi*, art. 11, 5.

¹³⁸ Cfr. *ivi*, art. 15, 4.

¹³⁹ Cfr. *ivi*, art. 15, 1.

¹⁴⁰ Cfr. *ivi*, art. 14, 3-4.

¹⁴¹ Cfr. *ivi*, art. 13, 1.

¹⁴² Cfr. *ivi*, art. 15, 5.

¹⁴³ Cfr. *ivi*, art. 16, 1.

¹⁴⁴ Cfr. *ivi*, art. 11, 3.

¹⁴⁵ Cfr. *ivi*, art. 18, 5; nell'Appendice, sono dettate norme circa l'Albo degli Avvocati che possono agire presso il CCA.

¹⁴⁶ Cfr. *ivi*, art. 18, 2.

“non giudiziaria” del CCA¹⁴⁷, di cui, però, non viene definita in modo positivo la natura;

d) il tentativo di conciliazione può essere rinnovato in ogni momento fino alla pubblicazione della decisione¹⁴⁸. Si tratta di una disposizione in perfetta linea con la finalità essenzialmente “conciliativa” dell’ULSA, il cui CCA è chiamato a decidere solo in caso di fallita conciliazione¹⁴⁹;

e) in caso di accoglimento del ricorso, il CCA annulla, in tutto o in parte, il provvedimento impugnato e decide nel merito della controversia¹⁵⁰;

f) le decisioni delle Commissioni del Collegio di conciliazione e arbitrato¹⁵¹, come prevedeva lo Statuto del 1989¹⁵², sono inappellabili salvo nei casi di revocazione o di querela di nullità¹⁵³, ai quali si applicano le disposizioni del codice di procedura civile vaticano. Come già ricordato, lo Statuto del 1994 prevedeva il ricorso per legittimità davanti alla Corte di appello dello Stato della Città del Vaticano¹⁵⁴ mentre quello del 2009 prevede l’opzione di adire o l’ULSA o l’Autorità giudiziaria vaticana¹⁵⁵.

§7. Conclusione

Siamo partiti da una breve introduzione sulla nascita dello Stato della Città del Vaticano per poi addentrarci nella materia del diritto del lavoro vaticano (e per un certo verso anche della Sede Apostolica). Ovviamente il nostro studio non poteva non partire dalla riflessione sul Magistero di GIOVANNI PAOLO II - nonché sulla dottrina sociale della Chiesa - circa la specificità della collaborazione prestata alla Santa Sede (ed anche allo Stato della Città del Vaticano) dai suoi dipendenti. Attesa, infatti, l’impossibilità di equiparare il lavoro alle dipendenze dello Stato della Città del Vaticano, della Curia Romana e degli altri Enti gestiti direttamente dalla Sede Apostolica ad un contratto di pubblico impiego¹⁵⁶ così come comunemente lo intende la dottrina giuslavoristica, GIOVANNI PAOLO II nel suo Magistero ha voluto mettere in luce i lineamenti propriamente ecclesiali del rapporto di collaborazione con il Romano Pontefice. Si tratta, infatti, di un rapporto unico nel suo genere che unisce il lavoratore al ministero petrino nella

¹⁴⁷ Cfr. *ivi*, art. 18, 4.

¹⁴⁸ Cfr. *ivi*, art. 18, 1.

¹⁴⁹ Cfr. *ivi*, art. 11, 3.

¹⁵⁰ Cfr. *ivi*, art. 19, 3.

¹⁵¹ Il CCA opera tramite Commissioni, composte ogni volta di tre membri: cfr. *ivi*, 10. 3.

¹⁵² Cfr. St/ULSA/1989, art. 11, 5 *i*.

¹⁵³ Cfr. St/ULSA/2009, art. 19, 4.

¹⁵⁴ Cfr. St/ULSA/1994, art. 12.

¹⁵⁵ Cfr. St/ULSA/2009, art. 11, 1.

¹⁵⁶ Cfr. F. CAMMEO, o.c., 131.

corresponsabilità ecclesiale e si riflette sugli stessi aspetti giuridico-amministrativi del rapporto di lavoro.

Da un'indagine circa gli sviluppi che si sono verificati nell'assetto costituzionale dello Stato della Città del Vaticano emerge che, «Seguendo l'ordine cronologico, si possono evidenziare quattro tappe principali dello sviluppo subito da tale ordinamento costituzionale, le quali corrispondono sostanzialmente ai pontificati rispettivamente di Pio XI, Pio XII, Paolo VI e Giovanni Paolo II. [...] *Nella quarta tappa* si può constatare [...] una dinamica simile a quella della società attuale, per cui il legislatore vaticano va incontro ai desideri, che vengono espressi dalle persone e dai gruppi che formano tale collettività»¹⁵⁷.

Infatti, insieme alla summenzionata normativa in materia di diritto del lavoro, successivamente integrata da altre norme, notiamo diversi interventi legislativi intesi a soddisfare le esigenze dei dipendenti vaticani – come in genere di tutti i dipendenti della Santa Sede – ed a migliorarne la condizione. Si tratta di una serie di disposizioni attraverso le quali emerge in tutta evidenza la dinamica che caratterizza la citata, quarta tappa storica dell'ordinamento giuridico vaticano.

Tra tali disposizioni, particolarmente degne di nota risultano le norme contenute negli atti legislativi della Segreteria di Stato, di seguito accennate, motivate dal proposito di venire incontro alle evenienze particolari dei dipendenti, alla luce dell'insegnamento sociale del magistero pontificio. Le *Norme per la disciplina delle prestazioni che competono al personale che ha subito lesione fisica o psichica da infortunio o contratto malattia per fatti di servizio*, del 22 gennaio 1996, offrono una normativa basata sul principio di un risarcimento computato sia sulla diminuita capacità lavorativa, sia sugli effetti riduttivi dell'intera vita di relazione; si tratta, in tutta evidenza, di un'evoluzione del concetto di risarcimento che mette al centro la persona umana coinvolgendo anche gli aspetti che attengono più propriamente alla sua dignità.

Un altro atto, inteso a regolare un caso particolare d'assistenza ai dipendenti, è rappresentato dal *Regolamento per la concessione di mutui sullo stipendio ai dipendenti delle Amministrazioni della Santa Sede*, del 18 luglio 1997; anche in questo caso risulta palese l'intento del Legislatore di venire incontro ad esigenze particolari della vita dei singoli dipendenti e delle loro famiglie se si pensa che la contrazione di un mutuo è per lo più strettamente legata ad importanti e decisivi aspetti progettuali dell'esistenza umana, come può essere l'acquisto di una casa, ovvero a particolari situazioni di difficoltà.

¹⁵⁷ SCHULZ W., *Lo sviluppo dell'ordinamento costituzionale nello Stato della Città del Vaticano*, in *Utrumque ius* 25 (1994), 76.

Per quanto riguarda i dipendenti aventi a proprio carico una famiglia, nella stessa linea di obiettivi si collocano le *Provvidenze a favore della famiglia*, fondate sul criterio secondo il quale la giusta retribuzione dev'essere determinata non solo in base alla corrispondente attività lavorativa, effettivamente prestata, ma anche in vista della possibilità di un dignitoso sostentamento della famiglia del dipendente. In quelle «Provvidenze» si dispone la concessione di un assegno in occasione della nascita dei figli e si prevedono agevolazioni a tutela della maternità e dei dipendenti con famigliari disabili, come anche assegni e contributi per le spese scolastiche.

Anche se il rapporto di collaborazione lavorativa con il Romano Pontefice è del tutto peculiare, questo non significa che i dipendenti non godano dei “diritti fondamentali dei lavoratori”. Infatti, oltre, a quelli già summenzionati basti qui ricordare il diritto alla retribuzione (composta da molteplici voci: stipendio; scatti biennali; aggiunta speciale di indicizzazione), eventualmente, all'assegno per il nucleo familiare, alla pensione ed alla liquidazione, il tutto nella misura stabilita dall'apposita normativa, come pure al riposo settimanale, alle ferie e ad un determinato numero di permessi retribuiti.

Tutti i provvedimenti sopra indicati, indirizzati alla singolare comunità che opera *sub umbra Petri*, in così immediato contatto con la Sede Apostolica – nella quale comunità si inseriscono i dipendenti dello Stato della Città del Vaticano – intendono concretizzare, nella situazione di oggi, quanto ricordato nell'Enciclica *Laborem exercens* circa «le principali verità del “Vangelo del lavoro” e della dottrina cattolica sul lavoro umano»¹⁵⁸, tenendo conto della specificità fondamentale del lavoro prestato a beneficio della Santa Sede. Infatti, la volontà di rendere operativi i principi della dottrina sociale della Chiesa, induceva GIOVANNI PAOLO II, sei anni dopo la lettera al Card. CASAROLI, a dedicare gli artt. 33-35 della Costituzione Apostolica *Pastor Bonus*, del 28 giugno 1988, a descrivere il carattere pastorale del lavoro prestato mentre all'art. 36 veniva poi preannunciata la costituzione dell'*Ufficio Centrale del Lavoro*.

Ed infatti la specificità del lavoro prestato al Sommo Pontefice (attraverso la Curia Romana, lo Stato della Città del Vaticano ed altri Organismi della Santa Sede) ha indotto il Legislatore a creare un apposito Ufficio (ovverosia l'*Ufficio del Lavoro della Sede Apostolica*, già più volte sopra menzionato) al quale sono demandate tutte le competenze in materia di lavoro, ivi comprese quelle giurisdizionali. Tale Ufficio ha natura canonica, non solo perché creato attraverso una legge canonica (un *motu proprio*), ma soprattutto perché la materia che regola, cioè il lavoro in quanto

¹⁵⁸ GIOVANNI PAOLO II, Lettera «*La Sede Apostolica*» del 23 novembre 1982, nr. 1 e.

partecipazione subordinata sia del fedele laico o ecclesiastico al *munus* petrino, è tipicamente ecclesiale e di pertinenza canonica.

Non osta all'identificazione dell'ULSA come un ente diritto canonico il fatto che esso abbia competenza anche sul personale del Governatorato dello Stato della Città del Vaticano, in quanto ciò conferma il carattere strumentale dello Stato della Città del Vaticano rispetto alla Santa Sede. Identificato l'ULSA quale organismo di diritto canonico, che non fa parte della Curia Romana, ma che è situato al di fuori di questa e possiede una competenza assai più vasta, ci si chiede quale sia la natura del Collegio di Conciliazione ed Arbitrato o, più strettamente, delle Commissioni attraverso le quali il Collegio assume le sue determinazioni. A questo proposito due distinte decisioni da parte della Segnatura Apostolica e della Corte di Cassazione Vaticana, rispettivamente del 1991¹⁵⁹ e 1992¹⁶⁰, hanno affrontato questo argomento, dichiarandosi entrambi i Tribunali (Segnatura Apostolica e Corte di Cassazione Vaticana) incompetenti a trattare dell'impugnazione di una decisione del Collegio di Conciliazione ed Arbitrato. Il comma 1 dell'art. 11 del nuovo Statuto ULSA del 2009 introduce un'importante novità, dando al lavoratore la possibilità di adire o l'Ufficio del Lavoro della Sede Apostolica o l'Autorità giudiziaria vaticana. Si tratta di una previsione legislativa che non era contemplata nei precedenti Statuti e che appare dettata da motivi di economia processuale. Si tenga presente che, a questo stadio del procedimento, contro il provvedimento dell'Amministrazione è già stato esperito (dove previsto dal rispettivo regolamento) il ricorso gerarchico interno, esaurito il quale il ricorrente può decidere se adire l'ULSA o la Magistratura ordinaria vaticana¹⁶¹. Questa disposizione, in linea con la

¹⁵⁹ Il decreto del Segretario della Segnatura Apostolica, del 24 maggio 1991, dichiarando inammissibile il ricorso contro una decisione del Collegio, chiariva che l'ULSA non è né un Dicastero, né un Istituzione collegata e perciò non fa parte della Curia Romana. Tuttavia la Segnatura conveniva che la competenza dell'ULSA non riguarda solo la Curia Romana, poiché si estende agli Enti previsti dallo Statuto. Tale competenza nel Collegio si concretizza in una giurisdizione speciale esercitata da un consesso a maggioranza laica (cfr. Prot. Nr. 22046/90 C.A., ribadito e precisato nel Decreto del Congresso della Segnatura Apostolica del 28 novembre 1992).

¹⁶⁰ La corte di Cassazione Vaticana, con Sentenza del 10 giugno 1992, dichiarava altresì la propria incompetenza sulla medesima decisione, argomentando che l'ULSA non è un Tribunale dello Stato della Città del Vaticano, benché il Collegio di Conciliazione ed Arbitrato eserciti una vera giurisdizione, in quanto le competenze attribuitegli sono ben determinate (le controversie di lavoro) e ben distinte da altre competenze, giacché sono fatte salve quelle dell'Autorità giudiziarie e della Commissione disciplinare della Curia Romana. Il rinvio alla norma processualistica vaticana è da ritenersi solo recettizio e da esso non può evincersi l'appartenenza all'ordine giudiziario vaticano (vedi la legge 21 novembre 1987, n. CXIX e artt. 48-49 codice di procedura civile vaticano).

¹⁶¹ Il Prof. Avv. NICOLA PICARDI, Promotore di Giustizia presso il Tribunale dello S.C.V., nella sua Relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2012 osserva: «Ad avviso di questo Ufficio [del Promotore di Giustizia], sarebbe, ad esempio utile rendere obbligatorio, quale condizione di ammissibilità della via giurisdizionale, il tentativo di conciliazione avanti al Direttore dell'ULSA (prima fase), spostando, così, la scelta fra le due vie alternative (il c.d. doppio binario) solo dopo l'insuccesso del

tendenza dell'attuale normativa canonica¹⁶², è basata sulla *ratio legis* che mira ad evitare, secondo un saggio criterio di "economia" nell'amministrazione della giustizia, istanze inutili e senza fondamento. È anche una misura di prudenza che tende a ricercare prima e fino all'ultimo una soluzione all'interno dell'Amministrazione di appartenenza¹⁶³.

Alla luce di quanto detto, si può ritenere che nel caso dell'ULSA e dell'Autorità giudiziaria vaticana, ci troviamo, in un certo senso, di fronte a delle giurisdizioni concorrenti tra loro, in quanto l'ULSA, pur se non appartiene né all'ordine giudiziario vaticano, né all'ordine giudiziario canonico, tuttavia agisce come un organo giurisdizionale, almeno quando il Collegio di conciliazione e arbitrato decide il ricorso propriamente detto; infatti la relativa decisione ha gli stessi effetti di una sentenza.

Sotto diverso profilo, concludendo, possiamo indubbiamente rilevare come l'istituzione dell'ULSA (1° gennaio 1989) abbia rappresentato una tappa fondamentale nel processo evolutivo del diritto del lavoro vaticano e della Santa Sede, alla luce del Magistero sociale, in quanto essa costituisce la più concreta e sostanziale attuazione dei principi della giustizia sociale, non solo attraverso la sua precipua funzione di conciliazione e di arbitrato ma anche attraverso la sua costante azione di «formazione professionale, spirituale e sociale del personale»¹⁶⁴. Infatti l'attività dell'Ufficio si riferisce al lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni, ivi compresa anche l'attività di studio e di ricerca sul lavoro, e promuove l'uniformità e il miglioramento delle condizioni economiche assistenziali e previdenziali del personale. Del resto la riflessione

primo tentativo di conciliazione.» (PICARDI N., *Relazione del Promotore di Giustizia per l'inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2012*, Città del Vaticano, 14 gennaio 2012, 107).

¹⁶² Cfr. *Codex Iuris Canonici* del 1983 (= CIC): can. 1734§1; *Codex Canonum Ecclesiarum Orientalium* del 1990 (CCEO), can. 999§1. Vedi anche CIC can. 1400 § 2: «... *controversiae ortae ex actu potestatis administrativae deferri possunt solummodo ad Superiorem vel ad tribunal administrativum*». In pratica, il tribunale amministrativo tratta i casi soltanto dopo l'esperimento del ricorso gerarchico (cfr. PB, art. 123). Nel caso del processo contenzioso-amministrativo si deve ricordare che «si tratta di un processo vero e proprio, in quanto il ricorso non si interpone presso un superiore con potestà amministrativa superiore, ma presso un vero tribunale, con potestà giudiziale e non solo amministrativa. L'unico tribunale amministrativo attualmente esistente nella Chiesa è il Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica. Non furono introdotti i tribunali amministrativi territoriali, previsti nel periodo di codificazione. La difficoltà addotta è di ordine presumibilmente teologico, in quanto non risulta facile conciliare la dottrina dell'unitarietà della potestà ecclesiale (poiché si tratta di potestà personale) con l'instaurazione di tribunali che suppongono la superiorità della potestà giudiziale su quella amministrativa (questa sarebbe sottomessa al controllo della potestà giudiziale). Si discute ugualmente circa le difficoltà di ordine sacramentale (i giudici sarebbero di grado gerarchico sacramentale inferiore all'autorità sottomessa al loro giudizio)» (ARROBA CONDE M. J., *Diritto processuale canonico*, Roma 2006, 62-63). Il CCEO, can. 1055 § 2, invece, non menziona il tribunale amministrativo: «*In controversiis vero ortis ex actu potestatis regiminis executivae competens est solummodo auctoritas superior ad normam cann. 996 - 1006*».

¹⁶³ Cfr. HILGEMAN W., *Il governo dello Stato della Città del Vaticano*, op. cit., 168.

¹⁶⁴ Cfr. *Preambolo* del Santo Padre BENEDETTO XVI al Motu proprio *Venti anni orsono*, Città del Vaticano 2009, 4.

che aveva condotto alla sua creazione era maturata nel corso degli anni precedenti alla sua istituzione. Il proemio del documento istitutivo ne ripropone le tappe più significative, a partire da quei principi sul tema del lavoro già illustrati da LEONE XIII nell'enciclica *Rerum novarum*, quindi dal Concilio Vaticano II ed infine dal Beato GIOVANNI PAOLO II nelle due encicliche dedicate alla dottrina sociale della Chiesa: la *Laborem exercens*¹⁶⁵ e la *Sollicitudo rei socialis*¹⁶⁶.

Lo Stato del Vaticano, sembra dunque aver trovato una serie di soluzioni giuslavoristiche tali da far sì che ivi risulti, almeno per il momento, una certa “indennità” verso le – spinose e complesse – problematiche che invece attanagliano l'Europa ed agitano, in particolare, l'Italia odierna¹⁶⁷, riuscendo così mirabilmente a giungere ad un sistema che, rispondendo ai dettami del Magistero Pontificio, concretizzi una vera e propria *pax socialis* nel territorio vaticano, quella *pax* tanto ricercata, spesso invano, da altri Stati.

✠ GIORGIO CORBELLINI

WALDERY HILGEMAN

¹⁶⁵ GIOVANNI PAOLO II, Enciclica *Laborem Exercens* (del 14 settembre 1981), in *AAS* 73 (1981), 577-647.

¹⁶⁶ GIOVANNI PAOLO II, Enciclica *Sollicitudo rei socialis* (del 30 dicembre 1987), in *AAS* 80 (1988), 513-586.

¹⁶⁷ Per il “caso” italiano, tra i molti, ved. PESSI R., *Ordine giuridico ed economia di mercato*, «Dipartimento di Scienze Giuridiche L.U.I.S.S. – Collana di Studi» 13, Padova 2010.