



## Manuel Ganarin

(dottorando di ricerca in Diritto canonico ed ecclesiastico nella  
Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Milano)

### Lineamenti del rinnovato processo contenzioso amministrativo ecclesiale. Commento al m.p. *Antiqua ordinatione* di Benedetto XVI \*

**SOMMARIO: PARTE PRIMA: CONSIDERAZIONI PRELIMINARI** – 1. “*Signatura Apostolica lege propria regitur*” (cost. ap. *Pastor Bonus*, art. 125). Il definitivo superamento delle *Normae speciales* e l’adeguata sistemazione della novella legislazione benedettina nell’articolato sistema delle fonti del diritto – 2. I tratti distintivi della *Lex propria*: in particolare, la sua ispirazione pragmatica e l’evoluzione della “nomenclatura” canonistica in materia di giustizia amministrativa – 3. La Segnatura Apostolica quale *tribunal administrativum*. Spunti per un’interpretazione sistematica del controverso c. 1400, § 2 CIC, conformemente all’indole definitiva della normativa codiciale ecclesiale – **PARTE SECONDA: DISAMINA DELLA RATIO PROCEDENDI INTERNA AL SUPREMO FORO GIUDIZIARIO** – 1. Prima fase – a) L’interposizione del ricorso entro i limiti di decadenza posti all’esercizio del diritto fondamentale al giudizio e l’eventuale concessione della *remissio in terminos* a favore del ricorrente – b) Contenuto, allegati e *capita nullitatis* dell’istanza introduttiva del giudizio – 2. La *relectio in limine* dell’istanza irricevibile. Il controllo essenzialmente formale del Segretario del Supremo Tribunale della Segnatura – a) La non pertinenza dell’oggetto sostanziale della domanda – b) Presupposti e condizioni del ricorso di legittimità. In particolare, la *capacitas standi in iudicio* e la *legitimatio activa* della parte ricorrente – c) L’inesistenza dell’oggetto formale del ricorso – d) La decorrenza del termine per ricorrere: il c.d. ricorso tardivo – 3. Seconda fase: le attività del Segretario conseguenti all’accettazione preliminare del ricorso – a) Premessa: l’identificazione dei soggetti del giudizio e la *vexata quaestio* relativa al possibile conflitto interistituzionale fra l’autorità amministrativa ecclesiastica inferiore ed il competente Dicastero della Curia Romana – b) Ricorrente, resistente, controinteressato e terzi interventori. Parti principali e parti accessorie del processo amministrativo – c) Contenzioso amministrativo e collaborazione fra istituzioni ecclesiali. L’esibizione del provvedimento impugnato e degli *acta causae* da parte del Dicastero resistente – d) Il *votum pro rei veritate* e la peculiare “bidirezionalità” delle funzioni conferite al Promotore di giustizia – 4. L’attuazione del contraddittorio processuale nell’espletamento della c.d. istruttoria “documentale” – 5. Il giudizio di ammissibilità del Prefetto in Congresso – a) La divaricazione tra impostazioni dottrinali e prassi applicativa relativamente al concetto di “manifesta infondatezza” del ricorso – b) *Segue*. La riformulazione, *de iure condendo*, della diagnosi prefettizia e della struttura “trifasica” del processo contenzioso

---

\* Contributo segnalato dalla prof.ssa Geraldina Boni, ordinario di Storia del Diritto canonico e dal prof. Andrea Zanotti, ordinario di Diritto canonico nella Facoltà di Giurisprudenza dell’Università degli Studi di Bologna, che ne attestano la scientificità e l’originalità.

In questa uscita se ne pubblica il testo sino al punto n. 3 della Parte Seconda.



amministrativo canonico – 6. Terza fase: dalla contestazione della lite alla decisione del *Collegium iudicans* – a) La *summatoria delibatio oralis*, il c.d. supplemento d'istruttoria ed il compimento della fase decisoria – b) Gli effetti tipici del giudicato amministrativo di rigetto. L'effetto "caducatorio" della sentenza di accoglimento e la sua incidenza nel sistema delle invalidità dell'atto giuridico canonico – c) *Segue*. L'effetto "ripristinatorio" e l'effetto "conformativo" conseguenti all'annullamento della decisione impugnata – 7. La crisi irreversibile del processo amministrativo. Le ipotesi di *litis finitio* previste dal *Codex iuris canonici* e dalla *Lex propria* – a) La morte del ricorrente e la c.d. "sopravvenuta carenza di interesse" – b) La persistente inerzia delle parti: la perenzione – c) La rinuncia all'istanza giudiziale – d) La revoca del provvedimento amministrativo – e) La composizione pacifica della controversia – 8. La sospensione giudiziale dell'esecuzione dell'atto amministrativo singolare – a) Vincolatività ed automaticità della tutela cautelare: il ricorso *tantum in devolutivo* ed il ricorso *etiam in suspensivo* – b) I presupposti giuridici e sostanziali per la concessione della misura sospensiva – c) Il procedimento incidentale: dal giudizio preliminare del Segretario alla deliberazione del Cardinale Prefetto

## PARTE PRIMA – CONSIDERAZIONI PRELIMINARI

**1 – "Signatura Apostolica lege propria regitur" (cost. ap. *Pastor Bonus*, art. 125). Il definitivo superamento delle *Normae speciales* e l'adeguata sistemazione della novella legislazione benedettina nell'articolato sistema delle fonti del diritto**

L'istituzione nel 1967 della *Sectio altera* presso il Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica ha costituito indubbiamente una tra le innovazioni capitali nell'ambito del complesso *iter* implicante la traduzione giuridica dei principi conciliari, immediatamente avviato a seguito della conclusione della suprema assise ecumenica vaticana. D'altro canto, la reintroduzione di una diagnosi giudiziale incentrata sui provvedimenti posti in essere dai soggetti titolari del *munus gubernandi* – seppur inedita rispetto alla *traditio canonica* anteriore – appare oggi quale logico corollario del disegno ecclesiologico ed altresì politico-sociale sapientemente tracciato dai Padri sinodali.

Da un lato, *ab intra*, il carattere diaconale impresso ai sacri ministeri<sup>1</sup> suggella il transito dall'*Ecclesia dominans* all'*Ecclesia serviens*, mutando radicalmente le relazioni interne al Popolo di Dio e, in particolare, fra il *coetus clericorum* ed il *coetus fidelium*, ora impostate

---

<sup>1</sup> Cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, *Constitutio dogmatica "Lumen gentium" de Ecclesia*, 21.XI.1964, n. 24, in *Acta Apostolicae Sedis* (in seguito: A.A.S.), LVII (1965), p. 29.



secondo un'ottica corrispettiva, per la quale il dovere di obbedienza ai legittimi Pastori postula l'autorevolezza, la giustizia e l'equità, intese quali elementi assiologici connotanti il diuturno adempimento delle funzioni connesse agli uffici giurisdizionali. L'atto amministrativo, pertanto, non beneficia del privilegio dell'insindacabilità – o comunque, di un sistema di controllo autoreferenziale, interno al solo apparato burocratico –, ma può divenire eventualmente oggetto di un sindacato giudiziale, in quanto espressione della fallibilità e della debolezza umana<sup>2</sup>, se non dell'*arbitrium*, ossia della potenziale *irrationabilitas* insita nel suo contenuto dispositivo. *Irrationabilitas* rimovibile unicamente nel contesto di un procedimento affidato alla prudente conduzione di un giudice esterno all'amministrazione attiva. Dall'altro, *ad extra*, la riflessione conciliare sulla fisionomia evangelica delle istituzioni profane, ligie a preservare l'intangibile dignità della persona umana e finalizzate al conseguimento del bene comune, evidenzia la debita legalità del *modus operandi* dell'istituzione pubblica e, conseguentemente, l'eventualità che il cittadino possa difendersi in modo efficace avverso quegli abusi di potere lesivi delle posizioni giuridiche soggettive di cui è titolare<sup>3</sup>.

Assumendo una simile prospettiva, la giustizia amministrativa nella Chiesa può definirsi come la sintesi atta a far convergere ambedue le acquisizioni conciliari suindicate.

Segnatamente, le indicazioni afferenti alla comunità politica non potevano non trovare, *per analogiam*, cittadinanza nell'ordinamento canonico, ferme restando tuttavia le particolarità di un ordine giuridico irripetibile, ove la giustizia consiste nell'accertamento della verità sostanziale. Un accertamento così ineludibile da esigere l'arduo onere di decifrare quel "codice" implicito, quella regola sottesa alla situazione materiale di volta in volta considerata, che non sempre coincide con la norma positiva, generale ed astratta. L'insufficienza dello *ius humanum* impone perciò al legislatore la predisposizione di uno strumentario giuridico flessibile, dischiuso alla dimensione equitativa nella composizione dei conflitti intersoggettivi, che se talvolta può ispirarsi agli istituti secolari, mai può esaurirsi in un'operazione di mera recezione passiva degli istituti stessi, con il rischio di assistere all'importazione di modelli giustiziali improntati ad un formalismo-positivista intransigente, certamente alieno alle dinamiche di un diritto costantemente proteso a rispecchiare la *voluntas Dei*.

---

<sup>2</sup> *Ibid.*, n. 27, pp. 32-33.

<sup>3</sup> **ID.**, *Constitutio pastoralis "Gaudium et spes" de Ecclesia in mundo huius temporis*, 7.XII.1965, n. 74, in *A.A.S.*, LVIII (1966), pp. 1095-1097.



Nell'accingersi a rinnovare la complessa architettura istituzionale della Curia Romana, Paolo VI prescelse la sostanziale integrazione del sistema del c.d. "superiore-giudicante" allora vigente (o della c.d. "amministrazione-giudice") – ufficializzato da Pio X<sup>4</sup> ed integralmente recepito nella codificazione piano-benedettina<sup>5</sup> –, disponendo, nella cost. ap. *Regimini Ecclesiae universae*, che oltre agli usuali ricorsi gerarchici alle Sacre Congregazioni, l'interessato potesse ulteriormente rivolgersi, in ultima istanza, ad un peculiare organismo giudiziario, deputato a sentenziare l'annullamento di quei provvedimenti che avessero violato una specifica disposizione di legge (art. 106)<sup>6</sup>.

L'impianto del sistema delineato dalla riforma paolina, fondato sul prototipo della c.d. giurisdizione "condizionata" (a causa della propedeuticità dei rimedi amministrativi di tutela), sopravvive ancora oggi, nonostante l'entrata in vigore durante il pontificato di Giovanni Paolo II del secondo Codice latino<sup>7</sup> e della cost. ap. *Pastor Bonus*<sup>8</sup>, miranti a definire precipuamente con maggior circospezione le competenze della Segnatura Apostolica *in subiecta materia*, con riferimento all'oggetto formale e sostanziale del ricorso; e, da ultimo, del recente m.p. *Antiqua ordinatione* di Benedetto XVI<sup>9</sup>, assunto a nuova fonte extracodificiale del diritto processuale amministrativo canonico.

---

<sup>4</sup> Cfr. **PIO X**, *Lex propria Sacrae Romanae Rotae et Signaturae Apostolicae*, 29.VI.1908, art. 16, in *A.A.S.*, I (1909), p. 24: "Contra dispositiones Ordinariorum, quae non sint sententiae forma iudiciali latae, non datur appellatio seu recursus ad sacram Rotam; sed earum cognitio sacris Congregationibus reservatur".

<sup>5</sup> Cfr. **BENEDETTO XV**, *Codex iuris canonici Pii X Pontificis Maximi iussu digestus Benedicti Papae XV auctoritate promulgatus* (in seguito: CIC 17), 27.V.1917, c. 1601, in *A.A.S.*, IX (1917), pars II, p. 310: "Contra Ordinariorum decreta non datur appellatio seu recursus ad Sacram Rotam; sed de eiusmodi recursibus exclusive cognoscunt Sacrae Congregationes".

<sup>6</sup> Cfr. **PAOLO VI**, *Constitutio apostolica "Regimini Ecclesiae universae" de Romana Curia* (in seguito: REU), 15.VIII.1967, art. 106, in *A.A.S.*, LIX (1967), p. 921: "Per ALTERAM SECTIONEM Signatura Apostolica contentiones dirimit ortas ex actu potestatis administrativae ecclesiasticae, et ad eam, ob interpositam appellationem seu recursum adversus decisionem competentis Dicasterii, delatas, quoties contendatur actum ipsum legem aliquam violasse. In his casibus videt sive de admissione recursus sive de illegitimitate actus impugnati".

<sup>7</sup> Cfr. **GIOVANNI PAOLO II**, *Codex iuris canonici auctoritate Ioannes Pauli PP. II promulgatus* (in seguito: CIC), 25.I.1983, cc. 125, 1400 § 2, 1445 § 2, 1732-1739, in *A.A.S.*, LXXV (1983), pars II, pp. 1-317.

<sup>8</sup> Cfr. **ID.**, *Constitutio apostolica "Pastor bonus" de Romana Curia* (in seguito: PB), 28.VI.1988, art. 123, in *A.A.S.*, LXXX (1988), pp. 891-892.

<sup>9</sup> Cfr. **BENEDETTO XVI**, *Litterae apostolicae motu proprio datae "Antiqua ordinatione" quibus Supremi Tribunalis Signaturae Apostolicae lex propria promulgatur* (in seguito: LP), artt. 34, 73-105 e 122, in *A.A.S.*, C (2008), pp. 513-538. La versione in lingua italiana della *Lex propria* è rinvenibile in **ID.**, *Legge propria del Supremo tribunale della Segnatura*



La *magna innovatio*<sup>10</sup> di papa Montini richiese un successivo intervento integrativo, contenente le disposizioni indispensabili affinché il precetto contenuto nella cost. ap. *Regimini Ecclesiae universae* potesse trovare piena attuazione pratica, in modo da offrire quanto prima un nuovo congegno posto a garanzia dei diritti dei fedeli: decorsi appena tre mesi dall'entrata in vigore della riforma dell'apparato di governo centrale della Chiesa<sup>11</sup>, il 25.III.1968 il Romano Pontefice approvò le *Normae speciales in Supremo Tribunali Signaturae Apostolicae ad experimentum servandae*<sup>12</sup>, regolanti tra l'altro la composizione ed il *modus iudicandi* del tribunale nelle cause contenzioso-amministrative, omettendo però di ordinarne la pubblicazione negli *Acta Apostolicae Sedis*. A tali norme il pontefice conferì una provvisoria efficacia triennale<sup>13</sup>, stabilendo dunque che fossero osservate sino al mese di marzo del 1971.

Dal punto di vista meramente formale, l'inaccostabilità delle *Normae speciales* rispetto alla *lex ecclesiastica* appare evidente, giacché, innanzitutto, non furono oggetto di promulgazione (mediante la loro pubblicazione) secondo la forma tipica prevista per gli atti legislativi dai cc. 8, § 1 e 9 del *Codex* del 1917. Semmai, per tramite della loro approvazione, esse potevano accostarsi alle norme regolamentari di cui all'art. 12 REU<sup>14</sup>, che prescriveva *ex professo* a ciascun Dicastero<sup>15</sup>

---

*Apostolica*, in L. Grasselli (a cura di), *Enchiridion vaticanum*. 25. *Documenti ufficiali della Santa Sede*. 2008, trad. it. di C. Lora, EDB, Bologna, 2011, nn. 1000-1124, pp. 616-671.

<sup>10</sup> Così l'istituzione della *Sectio Altera* viene definita nel proemio del m.p. *Antiqua ordinatione*, che offre, come si potrà scorgere appresso, interessanti spunti di riflessione circa l'evoluzione normativa concernente la giustizia amministrativa intraecclesiale. Cfr. **BENEDETTO XVI**, *Litterae apostolicae motu proprio datae "Antiqua ordinatione" quibus Supremi Tribunalis Signaturae Apostolicae lex propria promulgatur*, cit., p. 514.

<sup>11</sup> La cost. ap. *Regimini Ecclesiae universae*, per espressa volontà del Santo Padre, entrò in vigore il 10.I.1968 (cfr. **PAOLO VI**, *Constitutio apostolica "Regimini Ecclesiae universae" de Romana Curia*, cit., p. 928).

<sup>12</sup> Cfr. **SEGRETERIA DI STATO**, *Normae Speciales in Supremo tribunali Signaturae Apostolicae ad experimentum servandae post Constitutionem Apostolicam Pauli PP. VI Regimini Ecclesiae Universae* (in seguito: NS), 25.III.1968, Typis polyglottis vaticanis, Città del Vaticano, 1968. Le *Normae speciales* sono reperibili in numerose riviste giuridiche e, nella versione bilingue, latina ed italiana, in E. Lora – B. Testacci (a cura di), *Enchiridion Vaticanum*. 8. *Documenti ufficiali della Santa Sede (compreso il Codex Iuris Canonici)*. 1.1.1982-25.1.1983, 9ª ed., EDB, Bologna, 2004, pp. 522-587.

<sup>13</sup> Cfr. **A. VALLINI**, *Dalle Normae speciales alla Lex propria: itinerario di una riforma*, in P.A. Bonnet, C. Gullo (a cura di), *La Lex propria del S.T. della Segnatura Apostolica*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2010, p. 58.

<sup>14</sup> **PAOLO VI**, *Constitutio apostolica "Regimini Ecclesiae universae" de Romana Curia*, cit., p. 893: "Firmis praescriptis C.I.C., praeter normas superius statutas servandae sunt tum normae communes seu Ordo proxime edendus, tum normae speciales a



l'obbligo di dotarsi di un proprio *ordo*, ovvero di una fonte secondaria, subordinata alla legge, che si limitasse a predeterminare la disciplina del funzionamento interno di ciascun organismo vicario<sup>16</sup>.

Ciò nonostante, le *Normae* in esame innegabilmente presentarono un contenuto legislativo, oltre che regolamentare. Il titolo VII ("De ratione procedendi in Sectione altera")<sup>17</sup>, difatti, innovava lo *ius conditum*, introducendo una legislazione processuale speciale che derogava in parte ai canoni contenuti nella sezione I ("De iudiciis in genere") della parte I del libro IV della codificazione del 1917, ed ulteriormente manifestava *primo visu* talune profonde divergenze rispetto al contenzioso ordinario: *exempli causa*, la denominazione ed il contenuto dell'istanza introduttiva della lite, per la quale si prevede l'interposizione del *recursus*, in luogo del *libellus* (art. 106 NS); l'obbligo gravante sulle parti di agire esclusivamente per mezzo di un Patrono all'uopo nominato (art. 99, § 1 NS); l'istruttoria preliminare al dibattimento, incentrata sulla produzione ed acquisizione di documenti e sul deposito di memoriali e di repliche difensive scritte (artt. 112, 114 e 115 NS); la posticipazione del giudizio sulla manifesta infondatezza della domanda (art. 116 NS); l'obbligo di procedere, in un'apposita udienza, alla *litis contestatio* c.d. solenne, indicata come *summaria*

---

singulis Dicasteriis, etiam collatis consiliis, ubi oportuerit, quamprimum condendae et approbationi Summi Pontificis subiciendae".

<sup>15</sup> Cfr. **SEGRETERIA DI STATO**, *Regolamento generale della Curia Romana*, 22.II.1968, art. 1, in *A.A.S.*, LX (1968), p. 129: "La Curia Romana è composta dai Dicasteri seguenti: Segreteria di Stato o Papale e Consiglio (Sacra Congregazione) per gli Affari Pubblici Ecclesiastici, Sacre Congregazioni, Tribunali, Uffici, Segretariati, Consiglio dei Laici e Commissione di Studi "Iustitia et Pax", a norma della Costituzione *Regimini Ecclesiae Universae*, n. 1, § 1".

<sup>16</sup> Osservava sul punto **J.A. SOUTO**, *El reglamento del Tribunal Supremo de la Signatura Apostólica*, in *Ius canonicum*, IX (1969), pp. 522-523: «Una reforma de la importancia que acabamos de indicar, condensada en tan sólo tres artículos [artt. 106-108 REU: *N.d.A.*] exigía como es lógico un desarrollo normativo más detenido que estableciese una reestructuración del Tribunal, una descripción más precisa de la competencia y normas claras del procedimiento que se ha de seguir en la tramitación de las causas. Consciente de esta necesidad el legislador establece en el art. 108 de la misma Constitución que la Signatura Apostólica se rige por una ley propia. La elaboración de esta ley, más bien diríamos reglamento, ha sido realizada con notable celeridad, siendo aprobada por el Romano Pontífice el 23 de marzo de 1968, bajo el título "Normae Speciales in Supremo Tribunal Signaturae Apostolicae ad experimentum servandum post Constitutionem Apostolicam Pauli PP. VI *Regimini Ecclesiae Universae*"». L'autore sembrava differenziare, tra le righe, la legge dal regolamento, senza invero richiamare l'art. 12 REU, a nostro giudizio decisivo nello stabilire la divaricazione inequivoca fra le due fonti normative in esame.

<sup>17</sup> Cfr. artt. 96-122 NS.



*delibatio oralis* (art. 117, § 1 NS); il procedimento cautelare per la sospensione dell'esecuzione dell'atto impugnato (artt. 108 e 113 NS).

Le *Normae speciales* pertanto hanno rappresentato, nella loro inconsueta atipicità, una peculiare "anomalia" nel panorama giuridico ecclesiale.

In primo luogo, esse hanno *de facto* alterato l'equilibrio interno al sistema delle fonti, non limitandosi ad ordinare coerentemente le modalità concrete di funzionamento dell'ente (come, ad esempio, l'organizzazione dell'ufficio di presidenza, la convocazione degli organi collegiali, le procedure deliberative, la determinazione degli orari di lavoro, l'assunzione e la retribuzione del personale, ecc.). A riguardo, non sembra casuale che il legislatore abbia precisato: "Signatura Apostolica regitur lege propria" (art. 108 REU)<sup>18</sup>. L'ordinamento non ha mai escluso che i tribunali della Sede Apostolica possano, in qualità di Dicasteri, dotarsi di un proprio *ordo*; ma, contestualmente, si è premurato di differenziare l'*ordo* dalla *lex*, quest'ultima intesa quale unica fonte di produzione diretta dello *ius processuale*, non certo ascrivibile al novero delle materie oggetto di normazione *infra legem*<sup>19</sup>.

In secondo luogo, l'insieme delle disposizioni *de quibus* risultava munito della mera *approbatio* pontificia, considerata dalla dottrina maggioritaria quale equipollente della *confirmatio in forma communi*<sup>20</sup>,

---

<sup>18</sup> PAOLO VI, *Constitutio apostolica "Regimini Ecclesiae universae" de Romana Curia*, cit., p. 922.

<sup>19</sup> Non sembra pertanto condivisibile l'interpretazione lata del termine *lex*, di fatto onnicomprensivo dello *ius proprium* del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica, prospettata da I. GORDON, *La renovación de la Signatura Apostólica*, in *Revista española de derecho canónico*, XXVIII (1972), pp. 574-575, secondo il quale l'espressione "legge propria" ex art. 108 REU "va encaminada a salvar el derecho particular de la Signatura, de frente al derecho común expresado en el Código de 1918 y en la renovación del mismo, que ya se esta actuando. Por tanto no hay que entender la susodicha frase de un documento único, sino de todos aquellos documentos que constituyen el derecho propio de la Signatura".

<sup>20</sup> Cfr. P. MONETA, *Il controllo giurisdizionale sugli atti dell'autorità amministrativa nell'ordinamento canonico. I. Profili di diritto sostanziale*, Giuffrè, Milano, 1973, p. 83; F.J. URRUTIA, '... Atque de specifica approbatione Summi Pontificis' (Const. Ap. 'Pastor Bonus', art. 18), in *Revista española de derecho canónico*, XLVII (1990), pp. 548-549. *Contra* si poneva P. FEDELE, voce *Conferma (dir. can.)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. VIII, Giuffrè, Milano, 1961, p. 862, il quale osservava come "l'autorità che conferma un atto non coopera alla formazione dell'atto confermato, non vuole ciò che in questo ha voluto il soggetto che l'ha posto in essere, ma "sine causa cognitione", cioè senza neppure esaminare il suo contenuto, vuole attribuire ad esso una "maior auctoritas" al fine di renderlo "indissolubilis", cioè irrevocabile, definitivo. / Avuto riguardo a questo fine, si deve escludere che la *confirmatio in forma communi* sia una categoria identica alla *approbatio*, poiché, mentre questa riguarda la legittimità dell'atto e può essere considerata come una condizione della sua efficacia, la conferma *in forma communi* non



una sorta di *corroboratio* impressa dalla Suprema autorità, non pregiudicante l'imputazione originaria dell'atto al suo autore, ma idonea a conferire ad esso una particolare *stabilitas* ed irrevocabilità, invero non sufficiente a sanare eventuali vizi invalidanti<sup>21</sup>, né tantomeno a legittimare qualsiasi forma di deroga alle prescrizioni codiciali<sup>22</sup>. Eppure, taluni hanno messo in risalto come il Romano Pontefice, *ratione primatus*, eserciti una *plenitudo potestatis* sfuggente a qualunque vincolo o procedura legale: ancora una volta, nell'ordinamento giuridico della Chiesa, la volontà concreta trascende la rigidità formale e prescinde da essa, laddove quella volontà proceda dall'organo costituzionale apicale, concedendo all'interprete l'occasione di poter usufruire in via del tutto eccezionale di un indice materiale, in modo da scorgere l'effettiva intenzione del soggetto confermante, al di là delle intitolazioni ovvero delle formule – sovente ambigue – riportate

---

riguarda né la legittimità né l'efficacia dell'atto, ma mira a renderlo "*firmus*", "*indissolubilis*", cioè a conferirgli il carattere della irrevocabilità e della definitività". In un certo senso, l'art. 12 REU potrebbe qualificare implicitamente l'*approbatio* quale mero presupposto di efficacia dei regolamenti; tuttavia, la distinzione fra *confirmatio* ed *approbatio* decade (e viene superata) proprio con riferimento alla ratifica papale delle *Normae speciales* della Segnatura Apostolica, accostabile alla semplice approvazione, così come prospettata dall'autore, ed assimilabile ulteriormente agli effetti riconducibili, secondo codesto indirizzo dottrinale, alla conferma in forma comune, tenuto conto purtuttavia che l'intervento pontificio non si è esaurito nella mera *corroboratio* delle *Normae*, caratterizzate da un'incontrovertibile indole legislativa (e, dunque, parzialmente derogatoria).

<sup>21</sup> Cfr. P.A. BONNET, *La natura del potere nella Curia Romana*, in P.A. Bonnet, C. Gullo (a cura di), *La Curia Romana nella Cost. Ap. "Pastor Bonus"*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 1990, p. 116; A. VIANA, *La potestad de los Dicasterios de la Curia Romana*, in *Ius canonicum*, XXX (1990), pp. 113-114.

<sup>22</sup> Sul punto si vedano le considerazioni di P.A. D'AVACK, voce *Atti legislativi pontifici*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. IV, Giuffrè, Milano, 1959, pp. 43-45, circa i decreti generali e le istruzioni *contra Codicem* adottate dalle Congregazioni della Curia Romana. I *decreta generalia* delle Congregazioni, veri e propri atti legislativi in grado financo di porsi in contrasto rispetto alle prescrizioni del Codice, necessitavano della sola approvazione *in forma communi*, in quanto la legge conferiva eccezionalmente a tali decreti una particolare forza giuridica derogante (cfr. BENEDETTO XV, *motu proprio "Cum iuris canonici Codicem" commissio instituitur ad Codicis canones authentice interpretandos*, 15.IX.1917, §§ 2 e 3, in A.A.S., IX [1917], pars II, pp. 529-530). Di conseguenza, i decreti *contra Codicem* non dovevano munirsi dell'approvazione in forma specifica – che in sostanza muta la natura giuridica dell'atto, elevato a legge pontificia –, tassativa invece per le *instructiones contra Codicem*, prive di un'analogia normativa legittimante la deroga. Ciò premesso, alla luce del diritto positivo anteriore sembra desumersi che, in termini generali, la *confirmatio in forma communi* non possa implicare la convalida di alcun provvedimento posto in essere *contra legem*.





nella documentazione ufficiale<sup>23</sup>. Dunque, l'adozione di un simile criterio suggerisce come, nel caso specifico delle *Normae speciales*, Paolo VI abbia preteso che gli operatori del tribunale della Segnatura le osservassero scrupolosamente e fedelmente, alla pari della comune legislazione processuale, perlomeno in via provvisoria, sino a quando non fossero state definitivamente sottoposte a revisione: le osservassero quindi come se avessero obiettivamente beneficiato della *confirmatio in forma specifica* (o *ex certa scientia*), operante una radicale conversione del provvedimento dicasteriale, innalzato a legge pontificia *aequivalenter*<sup>24</sup>. Di conseguenza, in materia contenzioso-amministrativa, le *Normae speciales* furono *de facto* dotate dell'autorità necessaria per contravvenire alle prescrizioni contenute nel Codice<sup>25</sup>, nonostante la loro *approbatio ad experimentum*, eccettuate quelle abrogate in modo implicito ovvero esplicito dalla legislazione posteriore<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> Cfr. I. ZUANAZZI, Praesis ut prosis. *La funzione amministrativa nella diakonia della Chiesa*, Jovene, Napoli, 2005, pp. 278-279: “[...] le formule di approvazione pontificia inserite nei documenti dei dicasteri risultavano spesso equivoche e passibili di interpretazioni contrastanti. Questa incertezza si può giustificare con il fatto che a partire dalla *Sapientis consilio* venisse richiesta abitualmente in modo generico la *corroboratio* per tutti indistintamente gli atti dei dicasteri e, in particolare, nelle statuizioni generali fosse apposta una generica clausola di stile che non distingueva tra diversi tipi di *confirmatio* e non assumeva neppure rilevanza ai fini di qualificare diversamente l'efficacia del provvedimento. /Di fatto, come riconosceva tutta la dottrina, sussisteva una situazione di confusione che precludeva non solo di individuare una gerarchia formale delle fonti normative, ma addirittura di distinguere con certezza tra gli atti propri del pontefice e quelli degli organismi vicari”. L'Autrice, nel ricostruire il dibattito dottrinale circa la sistematica equivocità delle formule di approvazione, cita in nota il fondamentale contributo di M. GORINO-CAUSA, *Sui regolamenti in diritto canonico*, Giappichelli, Torino, 1954, *passim*, avente il merito di enucleare il criterio sostanziale suindicato, alla luce della peculiare fisionomia costituzionale dell'*Ecclesia visibilis*. In argomento, si veda anche P. MONETA, *Il provvedimento amministrativo impugnabile nel diritto canonico*, in *Ephemerides iuris canonici*, XXVII (1971), pp. 113-116.

<sup>24</sup> Cfr. P.A. D'AVACK, voce *Atti legislativi pontifici*, cit., p. 43.

<sup>25</sup> Annotava lapidariamente – seppur omettendo qualsiasi ulteriore precisazione, invero necessaria – M.F. POMPEDDA, *Sub art. 125*, in P.V. Pinto (a cura di), *Commento alla Pastor Bonus e alle norme sussidiarie della Curia Romana*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2003, p. 182: “[...] anche il Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica deve approntare il Regolamento proprio, che nel caso della Segnatura e della Rota Romana (ma anche per altri Dicasteri) assume il nome di *Normae*, trattandosi di una vera e propria legge processuale, che [...] può anche derogare alla stessa norma processuale codiciale”.

<sup>26</sup> A titolo esemplificativo, l'art. 1, § 1 NS (secondo cui la Segnatura Apostolica doveva comporsi esclusivamente da Padri Cardinali) venne implicitamente abrogato dall'art. 3, §§ 1 e 2 PB, che ammetteva ulteriormente quali membri del tribunale apostolico alcuni Vescovi, chierici e financo “alii Christifideles”. Similmente, l'art. 122,



Nella cornice della *profunda recognitio* del diritto ecclesiale, esse per giunta acquisirono una particolare *stabilitas* ultraquarantennale, consolidata da una proroga iniziale di sei mesi accordata da Paolo VI il 22.III.1971<sup>27</sup>, e da una seconda *prorogatio sine die* concessa il 13.XI.1975 “*donec aliter per novas leges provideatur*”<sup>28</sup>, che sostanzialmente scalfirono l’originaria inclinazione transitoria delle disposizioni speciali. In tale occasione il papa, una volta appurata la formale inefficacia delle norme della Segnatura Apostolica – evento giuridico verificatosi ben quattro anni prima, a causa dello scadere del termine semestrale previsto nel primo atto di proroga –, ebbe in aggiunta l’accortezza di “sanare, quatenus oporteat, ea quae iuxta easdem Normas acta sunt post elapsum tempus praecedentis approbationis”<sup>29</sup>. In altri termini, un plesso determinato di disposizioni di natura formalmente esecutiva, ma sostanzialmente legislativa, ha vincolato la prassi della Segnatura Apostolica per oltre quattro decenni, sino all’auspicata revisione della regolamentazione paolina<sup>30</sup>.

---

§ 2 NS (che, in conformità col c. 1605, § 1 CIC 17, riconosceva la validità della decisioni immotivate della Segnatura Apostolica) è stato superato dai cc. 1611, n. 3, 1612, § 3 e 1622, n. 2 del Codice giovanneo-paolino, prescrittivi rispettivamente l’obbligo di motivazione della sentenza, nella parte immediatamente precedente il dispositivo, *sub poena nullitatis* sanabile.

<sup>27</sup> Si veda la lettera della Segreteria di Stato, prot. n. 173362, citata in A. VALLINI, *Dalle Normae speciales alla Lex propria: itinerario di una riforma*, cit., p. 58.

<sup>28</sup> Prot. n. 258/68 VAR, citato in F. DANEELS, *La nuova “Lex propria” del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica*, in *L’Osservatore Romano*, CXLVIII (2008), 24.XII.2008, p. 7.

<sup>29</sup> *Ibid.*, riportato questa volta in A. VALLINI, *Dalle Normae speciales alla Lex propria: itinerario di una riforma*, cit., p. 58.

<sup>30</sup> L’attuale Segretario presso la Segnatura Apostolica, F. DANEELS, *La nuova “Lex propria” del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica*, cit., p. 7, da un lato ha evidenziato come il differimento della revisione delle *Normae speciales* sia stato determinato *in primis* dall’attesa dell’entrata in vigore del Codice giovanneo-paolino nel 1983 e, in seguito, dalla conclusione dell’*iter* di elaborazione definitiva della cost. ap. *Pastor Bonus* (1983-1988), del Codice orientale (1990), del Regolamento Generale della Curia Romana (1992-1995) e dell’istruzione *Dignitas Connubii* relativa ai processi matrimoniali (1996-2005). Dall’altro, l’autore ha avuto il merito di rivelare, per la prima volta, la proroga sopraggiunta delle *Normae* della Segnatura, sino ad allora sconosciuta alla dottrina – perlomeno così risulterebbe dalla sterminata letteratura dedicata al contenzioso amministrativo canonico – che probabilmente, se avesse avuto cognizione di questo intervento pontificio, avrebbe tratto diverse conclusioni circa la loro effettiva valenza giuridica.

Ci riferiamo in particolare ad E. BAURA, *Analisi del sistema canonico di giustizia amministrativa*, in E. Baura, J. Canosa (a cura di), *La giustizia nell’attività amministrativa della Chiesa: il contenzioso amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 16-18, secondo il quale, postulato il principio per cui lo *ius processuale* non può che essere annoverato in una legge universale correttamente promulgata, giunge alla conclusione che le *Normae*



Invero, la palese dissociazione fra la forma (regolamentare) e la sostanza (legislativa) delle *Normae* potrebbe giustificarsi, in termini generali, tenendo presente il peculiare contesto ordinamentale nel quale furono approvate. Lo *ius* allora vigente soggiaceva nel suo complesso

---

*speciales*, trattandosi di prescrizioni di natura regolamentare non pubblicate nella fonte di cognizione ufficiale, difettino del valore normativo necessariamente richiesto per disciplinare qualsiasi procedimento giurisdizionale *in Ecclesia*. Una lacuna *de facto* “supplit[a] dall’esistenza di una consuetudine canonica ormai consolidata consistente [...] nell’usare le Norme “internamente” approvate. /Si ha quindi che il processo contenzioso amministrativo canonico è regolato da una consuetudine, il cui fondamento principale è un testo scritto” (*ibid.*, pp. 17-18). L’autore, in definitiva, ritiene effettivamente sussistenti i presupposti (soggettivi ed oggettivi) propri della consuetudine *rationabilis*, che il Codice equipara alla legge (c. 23 CIC), in modo da poter asserire che, nonostante la mancata promulgazione delle *Normae speciales*, il processo amministrativo è comunque regolato da prescrizioni di diritto oggettivo non scritto, aventi rango legislativo. Ciò nonostante, riteniamo che l’ordinamento giuridico non possa ammettere la subordinazione dell’effettiva cogenza di una legislazione processuale, direttamente finalizzata alla tutela dei diritti, alla diuturna osservanza trentennale di una norma consuetudinaria, congiuntamente all’intenzione di introdurre diritto (cc. 25-26 CIC), e confidando nella libera (e si auspica prudente) (auto)determinazione di una comunità particolare di persone: in altre parole, vi è il rischio di incrementare ulteriormente il tasso di insicurezza ed incertezza giuridica, già *ex se* compromesso dalla mancata promulgazione delle norme in esame. In secondo luogo, il tentativo di relegare le *Normae speciales* ad un mero testo scritto fondante una norma consuetudinaria potrebbe suscitare talune perplessità: si è ampiamente dimostrato come, in forza del criterio sostanziale elaborato dalla dottrina, la valenza giuridico-materiale delle *Normae speciales* sia indubbia, considerato che trattasi sempre di disposizioni munite di *approbatio* e successiva *prorogatio* pontificia. Inoltre, non si può non tenere conto del periodo storico nel quale furono approvate le norme della Segnatura, che ha finito col giustificare la loro atipica e persistente presenza nel sistema delle fonti canonistiche.

Un altro insigne canonista, **Z. GROCHOLEWSKI**, in molteplici occasioni – cfr. **ID.**, *La certezza morale quale chiave di lettura delle norme processuali*, in *Ius Ecclesiae*, IX (1997), p. 419, nt. 5; **ID.**, *Il sistema dei ricorsi e la giurisdizione dei tribunali amministrativi*, in J. Canosa (a cura di), *I principi per la revisione del Codice di diritto canonico. La ricezione giuridica del Concilio Vaticano II*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 482; **ID.**, *Sub c. 1445*, in Á. Marzoa, J. Miras, R. Rodríguez-Ocaña (a cura di), *Comentario exegético al Código de derecho canónico*, vol. IV/1, 3ª ed., Eunsa, Pamplona, 2002, p. 910 – ha ritenuto invece implicitamente abrogate le *Normae speciales*, giacché considerate parte integrante di un decreto generale esecutivo, venuto meno a seguito dell’abrogazione della legge per la cui esecuzione furono date (c. 33, § 2 CIC) – ovvero sia la cost. ap. *Regimini Ecclesiae universae* –, anche se, tuttavia, tali norme continuarono ad essere osservate *in praxis* in via suppletiva, ai sensi del c. 19 CIC. Ciò nonostante, non sembra potersi applicare retroattivamente la disciplina codiciale relativa al decreto generale esecutivo. Con l’abrogazione della riforma paolina del 1967 infatti non è venuta meno la “legge-presupposto” del decreto esecutivo: semplicemente è intervenuta una legge successiva nella medesima materia (c. 20 CIC) che, pertanto, impedirebbe l’operatività nell’ipotesi in esame del c. 33, § 2 CIC.



ad un lento e progressivo processo di rinnovamento, nel tentativo audace di procedere alla fedele attuazione delle deliberazioni conciliari, che inevitabilmente rendeva precaria la stessa novella legislazione, sovente sperimentale e transitoria<sup>31</sup>: la prospettiva assunta dal legislatore fu quella di far confluire un simile *corpus* normativo, con gli opportuni emendamenti, in un ordine giuridico sistematico e definitivamente portato a compimento, avente il proprio baricentro nella promulgazione del nuovo Codice di diritto canonico, complementare alle acquisizioni del secondo concilio Vaticano (al punto da poter essere, non a torto, qualificabile come autentico 'Codice conciliare'). Ciò probabilmente ha determinato la scelta di non munire *immediate* la Segnatura Apostolica di una legge propria, solennemente promulgata e pubblicata, come peraltro sembra desumersi dal prologo del *motu proprio* benedettino, laddove si evidenzia che le *Normae speciales* "per quadraginta annos viguerunt in periodo profundae recognitionis legislationis canonicae"<sup>32</sup>. Di recente, Canosa ha osservato acutamente come nel periodo successivo alla ratifica pontificia delle norme suddette,

«A ningún autor se le ocurrió entonces manifestar perplejidad por el hecho de que las "Normas Especiales" no hubieran sido promulgadas. Es más, parecía razonable que fueran *ad experimentum* y provisionales, a la vista de la novedad de la materia y también porque, en cierto modo, cabía esperar que la promulgación del Código determinara ajustes y correcciones en el sistema de Justicia Administrativa que estaba comenzando su andadura, con una necesaria fase de rodaje. Además, nadie puso objeciones en lo referente a la falta de rango legislativo de la norma, que en aquel momento no constituía mayor inconveniente porque, en contraste con otros ámbitos del Derecho Canónico, en este tema lo que predominaba era una especie de entusiasmo,

---

<sup>31</sup> A riguardo **P.V. PINTO**, *Diritto amministrativo canonico. La Chiesa: mistero e istituzione*, EDB, Bologna, 2006, p. 296, rivela come mons. Giovanni Pinna, Segretario del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica, ottenne nel 1970 da Paolo VI l'autorizzazione a costituire un'apposita commissione per la revisione delle *Normae speciales*, invero subito arenatasi a causa soprattutto della proficua attività delle commissioni preposte all'elaborazione degli *schemata* del secondo Codice latino, incentrati tra l'altro sull'auspicato decentramento della giurisdizione amministrativa a livello particolare.

<sup>32</sup> **BENEDETTO XVI**, *Litterae apostolicae motu proprio datae "Antiqua ordinatione" quibus Supremi Tribunalis Signaturae Apostolicae lex propria promulgatur*, cit., p. 514.



dentro, claro está, de la diversidad de opiniones, normal en cualquier sector de la ciencia»<sup>33</sup>.

Dalla valida conduzione dei procedimenti di formazione degli atti giuridici – caratterizzante l’indefettibile attuazione dell’art. 125 PB<sup>34</sup> ad opera della nuova *Lex propria* di Benedetto XVI (2008) – trapela una paradigmatica ed auspicabile *reductio ad unum*, atta ad elevare la prassi di governo ecclesiale a proficua cerniera idonea a colmare (se non ad annullare) il divario fra il sistema “formale” delle fonti ed il sistema “materiale” delle fonti. È assai indicativo come Daneels, attuale Segretario presso il tribunale amministrativo, direttamente coinvolto nel *coetus* deputato alla redazione delle nuove regole procedurali, abbia

---

<sup>33</sup> J. CANOSA, *Presente y futuro de la Justicia Administrativa en la Iglesia*, in *Ius canonicum*, XLIX (2009), pp. 130-131; R. ROMÁN SÁNCHEZ, *Notas fundamentales de la nueva Ley del Tribunal Supremo de la Signatura Apostólica*, in *Revista española de derecho canónico*, LXVII (2010), p. 226.

<sup>34</sup> Occorre tuttavia constatare come, in passato, alcuni illustri canonisti avessero ben presente, nell’auspicare la riforma delle *Normae speciales*, la necessità che fosse ripristinato correttamente l’“equilibrio” interno al sistema delle fonti. “Quello che [...] mi sembra opportuno rilevare” - annotava vent’anni or sono J. Herranz - “è l’importanza ed il valore che [...] avrà indubbiamente la *Lex propria* della Segnatura Apostolica, prevista all’art. 125 della Cost. Ap. *Pastor Bonus*. Perciò, tale legge è chiamata ad essere – più di quanto non lo furono le *Normae speciales Signaturae Apostolicae* del 1968 – un vero e proprio documento legislativo del massimo rango giuridico. Infatti, la *Lex propria Supremi Tribunalis Signaturae Apostolicae* non potrà essere – secondo me – un insieme di disposizioni a carattere meramente esecutivo o regolamentario, e nemmeno un corpo di disposizioni normative semplicemente approvate dal Legislatore – magari “ad experimentum” –, ma dovrà essere, con tutti i necessari requisiti, anche tecnici, una vera “Lex pontificia”, di carattere peculiare o speciale. Essa, pertanto, potrà non soltanto completare o integrare con norme particolareggiate tutte le vigenti norme – sostantive e di procedimento – del Supremo Tribunale ecclesiastico della giustizia amministrativa, ma anche, se ciò si rendesse necessario a giudizio del Legislatore, perfino abrogare o derogare qualche norma in materia del Codice di Diritto Canonico del 1983 o della stessa Cost. Ap. *Pastor Bonus* del 1988”: J. HERRANZ, *La giustizia amministrativa nella Chiesa dal Concilio Vaticano II al Codice del 1983*, in *Ius Ecclesiae*, II (1990), pp. 451-452 (ed anche in *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 1991, pp. 13 ss.). Similmente, l’ex Prefetto della Segnatura Apostolica, M.F. POMPEDDA, rilevava come «non suscitò in nessuno meraviglia che si stia procedendo alla revisione delle *Normae Speciales in Supremi Tribunalis Signaturae Apostolicae servandae*. Lo richiedevano molteplici ragioni: /- l’approvazione “ad experimentum” delle medesime, avvenuta ormai trent’anni orsono, il 25 marzo 1968; /- la promulgazione del Codice di Diritto Canonico nonché della Costituzione Apostolica *Pastor Bonus* sulla Curia Romana; /- l’avvenuto rinnovamento degli *Ordines* e delle *Leges* proprio di quasi tutti i Dicasteri della Curia Romana; /- l’esperienza amministrativa e giudiziale formatasi in questi trent’anni all’interno della Segnatura Apostolica»: ID., *L’amministrazione della giustizia nella Chiesa*, *ibid.*, XIII (2001), p. 683.



sottolineato come nel corso dei lavori *in nuce* fosse stato “ritenuto opportuno omettere, trattandosi nel caso in esame di una legge, tutto ciò che nelle *Normae speciales* avesse piuttosto indole di regolamento”<sup>35</sup>, rimarcando il dovuto ossequio dei Padri revisori verso un’organizzazione giuridica adeguatamente sistemata e, in particolare, verso un principio generale di essenzialità, secondo il quale la legge deve limitarsi a delineare le linee fondamentali di tipo strutturale ed organizzativo proprie dell’organismo giurisdizionale, tralasciando minuziosità o tecnicismi di pertinenza tipica di ulteriori norme giuridiche aventi carattere secondario<sup>36</sup>.

Sebbene l’elemento gerarchico nell’apparato delle fonti sia incisivamente temperato dal “livello costituzionale” di provenienza della norma – per cui, a titolo esemplificativo, una norma regolamentare dell’autorità primaziale sovrasta la norma legislativa dell’autorità inferiore –, il principio cardine della certezza del diritto esorta ad attenersi alla destinazione funzionale propria di ciascuna fonte di produzione, nonché all’omogeneità del rispettivo contenuto, appositamente tipizzato dal Codice. Un’esigenza peraltro emergente dalla triplice differenziazione della potestà di giurisdizione, acquisizione cruciale della legislazione successiva al Concilio Vaticano II. La preservazione della particolarissima intelaiatura istituzionale *de iure divino* della compagine visibile responsabilizza l’azione dei soggetti detentori del *munus publicum*, convogliata – *rectius*: vincolata – nell’alveo di talune formalità, che riflettono l’ontologica indole strumentale dello *ius humanum*, protesa a comporre un ideale mosaico, ove ciascun tassello viene ad inserirsi in un superiore disegno, coeso, metodico e reverente delle competenze inerenti a ciascun ufficio ecclesiastico: il legislatore (universale e particolare), a seconda dei casi, assumendo la veste di *legis auctor* ovvero di amministratore, evitando commistioni enigmatiche tra i poteri; le istituzioni vicarie permanenti, invece, impiegando ordinariamente la potestà esecutivo-regolamentare,

---

<sup>35</sup> F. DANEELS, *La nuova “Lex propria” del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica*, cit., p. 7. Non dissimilmente, N. SCHÖCH, *Presentazione della Lex propria del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica*, in *Anuario argentino de derecho canónico*, XV (2008), p. 226: “Si è cercato [...] di evitare norme interne piuttosto regolamentari, lasciando questa materia ad un futuro regolamento o almeno alla prassi”.

<sup>36</sup> “Reglamentar es un riesgo de toda norma general o fundamental dada para regular un organismo concreto, y la pretension de conjugar agilidad con rigor puede hacer que un texto que por su propia naturaleza ha de ser breve y conciso entre a detallar aspectos ajenos a lo que es propio de, en este caso, una ley. Es un principio de esencialidad que logra no incorporar a la ley lo que puede y debe ser desarrollado por ulteriores normas de desarrollo o funcionamiento”: R. ROMÁN SÁNCHEZ, *Notas fundamentales de la nueva Ley del Tribunal Supremo de la Signatura Apostólica*, cit., p. 228.



ferma restando, in forza della deconcentrazione dei poteri – non certo equivalente alla loro irreversibile devoluzione –, l'eventuale conversione della natura ed efficacia giuridica della primigenia statuizione ad opera dell'autorità sovraordinata ovvero la delegazione della *potestas* di titolarità esclusiva degli enti legiferanti.

## **2 – I tratti distintivi della *Lex propria*: in particolare, la sua ispirazione pragmatica e l'evoluzione della “nomenclatura” canonistica in materia di giustizia amministrativa**

La *Lex propria Supremi Tribunalis Signaturae Apostolicae* di Benedetto XVI si inserisce finalmente nel quadro dello *ius conditum* convenientemente rinnovato, ponendo le basi per la risoluzione della dissociazione summenzionata fra forma e sostanza, che caratterizzò anteriormente alla sua promulgazione gli atti di produzione normativa.

La cost. ap. *Pastor bonus*, nel procedere alla quarta ristrutturazione organica (in ordine cronologico) della Curia Romana nella storia della Chiesa, dispone all'art. 38 che “Unicuique Dicasterio proprius sit *Ordo servandus* seu *normae speciales*, quibus disciplina et negotia tractandi rationes praestituantur”<sup>37</sup>: si accredita così la sinonimia fra i termini *ordo* e *normae speciales*<sup>38</sup>, entrambi qualificati esplicitamente dal diritto come norme amministrative di carattere generale, che in base al c. 95 del Codice giovanneo-paolino i *christifideles* sono tenuti ad osservare nell'ambito dei convegni di persone indetti dall'autorità ecclesiastica, “et quibus definiuntur quae ad constitutionem, moderamen et rerum agendarum rationes pertinent”<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> GIOVANNI PAOLO II, *Constitutio apostolica “Pastor bonus” de Romana Curia*, cit., p. 869.

<sup>38</sup> Equiparazione avallata da un'autorevole dottrina. Cfr. P.V. PINTO, *Sub artt. 37-38*, in Id. (a cura di), *Commento alla Pastor Bonus e alle norme sussidiarie della Curia Romana*, cit., pp. 47-48.

<sup>39</sup> Il Codice di diritto canonico attuale comprende tra le norme amministrative (generali ed astratte), subordinate alla legge, i decreti generali esecutivi (cc. 31-33 CIC) e le istruzioni (c. 34 CIC), da un lato; gli statuti (c. 94 CIC) ed i regolamenti (c. 95 CIC), dall'altro. Come ha acutamente precisato E. BAURA, *Lezione III – Attività normativa dell'Amministrazione ecclesiastica*, in J. MIRAS, J. CANOSA, E. BAURA, *Compendio di diritto amministrativo canonico*, trad. it. di A. Perlasca, Edusc, Roma, 2007, p. 93, “tali norme possono essere *esecutive* quando hanno lo scopo di applicare una determinata legge (appartengono a questo tipo i decreti generali esecutivi e le istruzioni), o *indipendenti*, poiché non sviluppano qualcosa contenuto in una disposizione legislativa anteriore, ma regolano spazi non disciplinati, all'interno dei limiti fissati dalla legge (statuti e regolamenti [...]). Tutte queste sono norme *esecutive*, nel senso che il loro autore è l'autorità esecutiva” (ma anche l'autorità legislativa, che concentrando in sé la



L'ordinamento pertanto distingue nettamente la legge dal regolamento<sup>40</sup>, determinando in modo preciso i corrispondenti ambiti soggettivi ed oggettivi di applicazione<sup>41</sup>.

A conferma dell'organicità e dell'intrinseca coerenza del sistema delle fonti, così come delineato dal libro I del Codice, Giovanni Paolo II ha contraddistinto i tribunali apostolici della Rota Romana e della Segnatura Apostolica rispetto alle Congregazioni, prescrivendo che entrambi gli organi giudiziari, competenti per il foro esterno, siano retti, oltre che da un proprio *ordo* interno, da una *lex propria* (artt. 125 e 130 PB)<sup>42</sup>, ossia da un atto legislativo, derogante se necessario la comune

---

triplice articolazione della potestà di giurisdizione, è tenuta ad esercitare tale potestà *ad normam iuris*, procedendo alla corretta qualificazione giuridica delle sue statuizioni).

<sup>40</sup> L'ufficializzazione di una simile distinzione doveva essere tenuta in considerazione costantemente dalla dottrina, in modo da non poter deliberatamente affermare che "L'organisation concrète de la Signature, et la procédure qu'il faut suivre devant elle, est réglée par une loi spéciale" (K. MARTENS, *Les procédures administratives dans l'Église catholique: les initiatives en droit particulier et le Code de 1983*, in *Revue de droit canonique*, LV [2005], p. 65), incorrendo in un'ambigua confusione terminologica.

<sup>41</sup> Le *Normae speciales* tuttavia sono sopravvissute all'entrata in vigore della cost. ap. *Pastor Bonus* per quasi vent'anni. E non è un caso che la dottrina abbia dovuto insistere nel rimarcare il loro carattere legislativo. Si veda per tutti A. NICORA, *Introduzione* (al Regolamento Generale della Curia Romana), in P.V. Pinto (a cura di), *Commento alla Pastor Bonus e alle norme sussidiarie della Curia Romana*, cit., p. 378: "Ora non vi è chi possa dubitare che [il] Regolamento proprio di ogni Dicastero, al di là della differente denominazione, sia un tipo di *lex propria* e non invece semplice norma esecutoria. Ciò vale, ad esempio, per le *Normae* del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica [...]". In ogni caso, non è da escludersi che, una volta promulgata la *Lex propria* benedettina, permangano nell'ordinamento norme formalmente regolamentari ma materialmente legislative. Non manca ad esempio chi abbia evidenziato l'eterogeneo contenuto del *Regolamento generale della Curia Romana* (in seguito: RGCR) del 30.IV.1999, in A.A.S., XLI (1999), pp. 629-699. Si veda sul punto E. BAURA, *Lezione III – Attività normativa dell'Amministrazione ecclesiastica*, cit., p. 111: "Un diverso problema è dato dal fatto che sotto il nome "regolamento" venga in realtà emanata una norma di altra natura. Per esempio, il [...] Regolamento Generale della Curia Romana costituisce un caso unico. A motivo dell'importanza dell'attività di detta istituzione e delle materie che esso disciplina, il suo contenuto è piuttosto legislativo e, in molti punti, esecutivo della Cost. ap. *Pastor Bonus*".

<sup>42</sup> Cfr. GIOVANNI PAOLO II, *Constitutio apostolica "Pastor bonus" de Romana Curia*, cit., pp. 892-893: "Signatura Apostolica lege propria regitur" (art. 125 PB); "Tribunal Rotae Romanae lege propria regitur" (art. 130 PB, mentre l'art. 110 REU rinviava ambiguamente alle "norme proprie"). La cost. ap. *Pastor Bonus* ha opportunamente precisato il vago contenuto del c. 1402 CIC, facente generico riferimento alle *normae* dei tribunali della Sede Apostolica.





disciplina processuale<sup>43</sup>. In particolare, la Segnatura Apostolica è strutturata in forza di una legge di diretta emanazione pontificia, datata 21.VI.2008 e promulgata per mezzo della sua pubblicazione nel fascicolo degli *Acta Apostolicae Sedis* del 1.VIII.2008, in ossequio al c. 8, § 1 CIC<sup>44</sup>. La legge del Tribunale della Rota Romana, invece, deriva da una duplice, atipica approvazione: una, decisiva, *in forma specifica*<sup>45</sup>, susseguente alla prima, *in forma communi*, delle originarie *normae* del

---

<sup>43</sup> In particolare, oltre ai tratti distintivi del contenzioso amministrativo rispetto a quello ordinario emergenti dalle *Normae speciales*, la *Lex propria* si discosta notevolmente dalla disciplina codiciale con riferimento alla disposizione individuante le ipotesi particolari di *litis finitio* (art. 78 LP), alle prescrizioni deputate alla definizione della *vexata quaestio* circa l'esecuzione del giudicato amministrativo (artt. 92-94) e, infine, a quelle concernenti la riparazione del danno provocato dall'atto amministrativo illegittimo, in attuazione del c. 128 CIC e dell'art. 123, § 2 PB.

<sup>44</sup> In applicazione del medesimo canone, ed in assenza di un'espressa disposizione contraria, la *Lex propria* benedettina è ufficialmente entrata in vigore il 1.XI.2008, decorsi cioè tre mesi dalla sua pubblicazione. Tuttavia taluno ha lamentato (non a torto) un eccessivo ritardo nella pubblicazione e distribuzione del fascicolo n. 8 degli *Acta Apostolicae Sedis* contenente la nuova disciplina del processo amministrativo canonico. Si veda sul punto **K. MARTENS**, *Protection of rights: experiences with hierarchical recourse and possibilities for the future*, in *The jurist*, LXIX (2009), p. 670, nt. 114: "While the *motu proprio* and the *Lex propria* were published in the August 1, 2008 volume of the *Acta Apostolicae Sedis*, there was a serious delay in printing and distributing this volume. Some received it by the end of November 2008, other even had to wait until January 2009". A riguardo, **E. BAURA**, *Le sanzioni disciplinari, i ricorsi gerarchici, le dichiarazioni di nullità del matrimonio*, in P.A. Bonnet, C. Gullo (a cura di), *La Lex propria del S.T. della Segnatura Apostolica*, cit., pp. 337-338, nt. 1, prospetta un'interessante interpretazione in chiave "sostanzialista" del c. 8, § 1 CIC: considerato che la *Lex propria* compare nel suddetto fascicolo degli *Acta Apostolicae Sedis* datato 1° agosto 2008, di fatto pubblicato e divulgato solamente una volta decorsi gli ordinari tre mesi di *vacatio legis* (ossia posteriormente al 1° novembre 2008, giorno in cui la legge è entrata formalmente in vigore), l'autore ravvisa l'opportunità di attribuire piena rilevanza giuridica ad una simile circostanza obiettiva, avvalorando cioè il momento dell'effettiva pubblicazione della fonte legislativa – non coincidente con quanto stabilito dalla prescrizione codiciale –, onde evitare "il paradosso di dover considerare, a norma del can. 8, l'entrata in vigore di questa legge prima della sua effettiva promulgazione". Dunque, si renderebbe necessario differire l'entrata in vigore della legge, computando "i tre mesi di *vacatio* non a partire dalla data del fascicolo degli *Acta*, ma dal momento della sua effettiva promulgazione (che nel diritto canonico avviene mediante la pubblicazione)".

Recentemente, **C.-M. FABRIS**, *L'esecuzione della sentenza nella nuova Lex propria della Segnatura Apostolica*, in *Ephemerides iuris canonici*, L (2010), p. 299, nt. 1, ha sostenuto come tale vicenda abbia "causato una sorta di "cortocircuito" del disposto normativo di cui al can. 8 § 1 del CIC".

<sup>45</sup> Cfr. **SEGRETERIA DI STATO**, *Rescriptum ex audientia Sanctissimi quo Normae Rotaes in forma specifica approbantur*, 23.II.1995, in A.A.S., LXXXVII (1995), p. 366.



medesimo tribunale (di natura evidentemente secondaria)<sup>46</sup>, che perciò hanno assunto solo in un secondo momento un rango normativo analogo a quello della legge ecclesiastica universale.

L'atteso perfezionamento della legislazione positiva afferente agli istituti di giustizia amministrativa<sup>47</sup> ecclesiali può dirsi, quindi, agevolmente giunto a definitivo compimento a seguito dell'entrata in vigore della *Lex propria* nel corso dell'attuale pontificato benedettino<sup>48</sup>.

---

<sup>46</sup> Cfr. **TRIBUNALE DELLA ROTA ROMANA**, *Normae*, 7.II.1994, in *A.A.S.*, LXXXVI (1994), pp. 508-540.

<sup>47</sup> L'espressione "istituti di giustizia amministrativa", mutuata dalla dottrina amministrativistica secolare, è intesa in questa sede *lato sensu*, comprensiva cioè dell'insieme di quei rimedi di giustizia, appositamente predisposti dalla legislazione canonica. Trattasi in particolare della *remonstratio* (cc. 1734-1735 CIC; artt. 134, § 2 e 135, § 1 RGCR), del ricorso gerarchico (cc. 1737-1739 CIC; artt. 136-138 RGCR), del ricorso contenzioso-amministrativo (c. 1445, § 2 CIC; art. 123, § 1 PB; art. 135, § 2 RGCR; art. 34, § 1 LP) e della *provocatio* straordinaria al Romano Pontefice (c. 1417 CIC). In particolare, quest'ultimo rimedio di tutela non deve prestarsi ad abusi finalizzati a vanificare od eludere la graduatoria ordinaria dei ricorsi: cfr. **SUPREMO TRIBUNALE DELLA SEGNAURA APOSTOLICA**, *Litterae circulares "Canon 1569 C. I. C."* ad  *Archiepiscopos et Episcopos dioecesanos*, 13.XII.1977, in *A.A.S.*, LXX (1978), p. 75, contenente indicazioni riguardanti il c. 1569 CIC 17, ma vevoli ancora oggi nel limitare l'applicazione del corrispettivo canone contenuto nel Codice giovanneo-paolino.

<sup>48</sup> Riteniamo opportuno menzionare alcuni passaggi contenuti nel paragrafo intitolato "La storia della redazione", ove **F. DANEELS**, *La nuova "Lex propria" del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica*, cit., p. 7, ha descritto le diverse fasi di gestazione della nuova *Lex propria* del Supremo Tribunale apostolico: "[...] all'inizio dell'anno 2000, sotto l'impulso dell'arcivescovo e poi cardinale Mario Francesco Pompedda, prefetto, e del vescovo Francesco Saverio Salerno, segretario, il congresso della Segnatura finalmente ha potuto dare inizio al lavoro di revisione, secondo una metodologia molto semplice: la materia è stata divisa e affidata ai diversi ufficiali, che, avendo come testo base le *Normae* in vigore e le fonti disponibili (la *Pastor Bonus*, il Codice di Diritto Canonico, il Codice dei Canoni delle Chiese Orientali, il Regolamento generale della Curia Romana e la giurisprudenza della Segnatura dal 1968), hanno redatto i nuovi schemi di articoli, che sono stati poi sottoposti all'esame e all'approvazione del congresso. /Sono state emanate anzitutto le questioni generali (dal 11 gennaio al 9 ottobre 2000), poi la normativa del contenzioso amministrativo (dal 23 ottobre 2000 al 21 febbraio 2002) [...]", e "[d]a ultimo è stato perfezionato l'indice dell'intera materia (dal 18 maggio al 22 giugno 2007). /L'intero lavoro collegiale di revisione e di preparazione della *Lex propria* ha richiesto oltre 80 sedute del congresso. [...] /Lo schema della *Lex propria*, frutto di questo intenso e prolungato studio e confronto, è stato quindi presentato alla sessione plenaria dei cardinali e vescovi membri della Segnatura Apostolica, celebrata nei giorni 15 e 16 novembre 2007. In tale sede, dopo un'articolata relazione introduttiva del prefetto della Segnatura Apostolica e l'approvazione all'unanimità dello schema presentato come documento adatto ad essere base della discussione, sono stati sottoposti collegialmente ad esame tutti e singoli gli emendamenti che i padri hanno presentato al testo dello schema della *Lex propria*. /Lo schema, integrato con gli emendamenti



Essa svela *ictu oculi* la sincronicità del suo contenuto cogente, fornendo una regolamentazione “attualizzata” del processo *de quo*, in consonanza con il diritto vigente, che oltrepassa l’evidente anacronismo insito in talune disposizioni delle *Normae speciales*, le quali rinviavano più volte alle abrogate prescrizioni della prima codificazione latina<sup>49</sup>. In aggiunta, la nuova legge speciale ha proceduto ad un appropriato aggiornamento della consueta terminologia canonistica, che proprio in questo ambito contribuisce a rievocare emblematicamente l’origine e la fisionomia complessiva della giurisdizione amministrativa nella Chiesa. L’intestazione del titolo IV (“De processu contentioso amministrativo”) della *Lex propria* e, analogamente, il reiterato riferimento alle *causae contentiosae administrativae*<sup>50</sup>, nonché alle *controversiae administrativae*<sup>51</sup>, rivelano inconfutabilmente l’inclusione nel contesto ecclesiale di un modello giustiziale enucleatosi e consolidatosi nei sistemi giuridici europei.

Benedetto XVI difatti, nel prefigurare i nuovi precetti fondamentali della Segnatura Apostolica, ha collocato codesta riforma disciplinare emendatrice – indirizzata ad assicurare un maggior grado di certezza agli istituti ed alla struttura basilare endogena alle molteplici scansioni dello *iudicium*, funzionale alla protezione del diritto naturale alla difesa –, nel quadro di un sistema decisamente corroborato nella sua impostazione originaria, così come *ab origine* delineata da Paolo VI: ovverosia mediante la previsione di un ricorso di solo annullamento, meramente cassatorio del provvedimento amministrativo impugnato, e basato esclusivamente sulla *quaestio legitimitatis* sollevata dalla parte istante.

Com’è noto, il consolidamento della giurisdizione amministrativa, artificialmente scissa dalla giurisdizione ordinaria, germinò sostanzialmente dalle tensioni politiche e sociali che scossero la Francia postrivoluzionaria – e, in seguito, contagiarono gran parte dei paesi del vecchio continente – fra la fine del XVIII e gli albori del XIX secolo. L’urgenza di presidiare le prerogative costituzionali degli organismi assembleari, rappresentativi del ceto popolare borghese, dalle persistenti ingerenze del corpo giudiziario, portatore delle istanze aristocratiche proprie dell’*ancien régime*, pose le basi all’ideazione del processo contenzioso amministrativo, strumentale alla preservazione

---

approvati, ha ricevuto infine l’approvazione unanime dei padri della plenaria ed è stato presentato dal prefetto al Pontefice. Il testo, sottoposto ad ulteriore studio, è stato firmato il 21 giugno 2008”.

<sup>49</sup> Cfr. artt. 1, § 4; 10, § 4; 124; 126 NS.

<sup>50</sup> Cfr. artt. 7, § 2; 17, §§ 3 e 4 LP.

<sup>51</sup> Cfr. art. 104 LP.



del delicato equilibrio fra il potere esecutivo ed il potere giudiziario, in costante antitesi dialettica. Una simile architettura, incentrata sul principio della separazione delle funzioni pubbliche elaborato da Montesquieu, trovò sin dalla genesi il suo fattore centripeto nel contributo decisivo apportato dalla norma di legge, dimodoché un corpo di giudici speciali, organicamente distinto dai giudici ordinari, potesse avere cognizione della sola legittimità degli atti posti in essere dai titolari della potestà amministrativa, espungendo dall'ordine giuridico quei provvedimenti ritenuti *contra legem* ovvero, in caso contrario, confermandone la piena validità. In questo modo, il c.d. sistema dualista – contrapposto al c.d. sistema monista, usuale nei sistemi anglosassoni e concepente la giurisdizione quale *unicum* inscindibile – salvaguarda la supremazia degli organi deliberativi, diretta espressione della volontà popolare, alle cui prescrizioni legislative sono tenuti sia i magistrati sia i governanti; e rende immune la scelta discrezionale dell'organo esecutivo da un successivo controllo giurisdizionale particolarmente incisivo ed invadente (se non destabilizzante), apprestando al cittadino una tutela limitata alla mera rimozione dell'atto contestato, nella misura in cui sia accertata la difformità della statuizione imperativa rispetto alle norme disciplinanti il suo *iter* procedurale di formazione e/o il suo contenuto sostanziale<sup>52</sup>.

Che il legislatore canonico abbia inteso recepire dal *saeculum* un siffatto schema processuale presumibilmente spiega la mimesi della *ratio* sottesa al particolare regime impugnatorio: ossia l'immissione del giudizio di legittimità *in Ecclesia* non può non rappresentare che il tentativo di assicurare un equo bilanciamento fra diversi livelli istituzionali, egualmente incardinati nello *ius divinum – rectius*: le interrelazioni fra ufficio petrino ed ufficio episcopale –, in modo da scongiurare le eventuali ripercussioni che indubbiamente procederebbero da un sistema a forte connotazione centralista, nel momento in cui la Sede Apostolica interferisse in modo eccessivo e

---

<sup>52</sup> Per uno sguardo complessivo relativo alla genesi ed all'evoluzione del contenzioso amministrativo nei sistemi giuridici profani, cfr. S. CASSARINO, voce *Giustizia amministrativa*, in *Enciclopedia Giuridica*, vol. XV, t. II, Treccani Editore, Roma, 1988, pp. 1-2; G.S. PENE VIDARI, voce *Giustizia amministrativa (storia)*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, vol. VII, Utet, Torino, 1991, pp. 503-506; G.F. FERRARI, voce *Giustizia amministrativa in diritto comparato*, *ibid.*, pp. 569-577; F.G. SCOCA, *Sguardo storico sopra i contenuti ed i limiti della tutela nei confronti dell'amministrazione*, in F. Bolognini (a cura di), *Atti dell'incontro interdisciplinare su La tutela delle situazioni giuridiche soggettive nel diritto canonico, civile, amministrativo tenuto nella Università di Macerata il 20 gennaio 1990*, Giuffrè, Milano, 1991, pp. 29-43; P. AIMO, *La giustizia nell'amministrazione dall'Ottocento a oggi*, Laterza, Roma-Bari, 2000, pp. 3 ss.; A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, 7<sup>a</sup> ed., Giappichelli, Torino, 2006, pp. 7 ss.



sistematico nella sfera di azione dei Pastori *in regimine dioecesis*, verificandone scrupolosamente i profili di opportunità e di convenienza, sino a decretare la modificazione, la sostituzione o l'integrazione di ciascun singolo provvedimento adottato a livello particolare. L'istituzione ecclesiale e l'istituzione statuale, in questa prospettiva, convergono pienamente nell'auspicio di fornire un espediente risolutivo delle criticità suesposte, sia a livello "orizzontale", nell'ambito delle interazioni tra i soggetti titolari delle funzioni di governo e quelli titolari delle funzioni giudiziarie, sia a livello "verticale", onde preservare gli enti subordinati dal dominio incondizionato dell'autorità superiore.

Quanto ai contenuti, la *Lex propria* non si contraddistingue soltanto per aver contribuito all'arricchimento del vocabolario canonistico, come poc'anzi segnalato. Da uno sguardo complessivo affiora precipuamente la pragmaticità, l'evidente empirismo qualificante la natura delle emendate disposizioni procedurali, che meritoriamente positivizzano alcune rilevanti prassi *praeter legem* informanti da decenni l'attività del Supremo Tribunale amministrativo – regolando le ipotesi tassative di *reiectio in limine* del ricorso, eventualmente disposta dal Segretario (art. 76 LP) ovvero procedendo alla tipizzazione della *supplicatio* interposta al Romano Pontefice ai fini della concessione della rimessione nei termini per la valida presentazione della domanda (art. 74, § 2 LP) –, congiuntamente a consolidati indirizzi giurisprudenziali e dottrinali – concernenti i casi di arresto anticipato del giudizio, inibenti la sua naturale conclusione (art. 78 LP) ovvero i mezzi straordinari di impugnazione del giudicato amministrativo (art. 91, § 1 LP) –, a beneficio globale della giustizia e dell'economia processuale.

La riforma benedettina presenta l'ulteriore pregio di aver colmato gravissime lacune legislative, sovente denunciate dalla dottrina, afferenti a problematiche tecniche assai complesse nelle loro implicazioni giuridiche e, soprattutto, ecclesiologiche, innestandosi nei delicati equilibri interni all'"organigramma" cattolico, necessariamente permeati dalla *communio*. Trattasi delle disposizioni speciali indicanti le modalità di esecuzione della sentenza, a presidio della sua diligente ottemperanza (artt. 92-94 LP), e delle norme riguardanti la riparazione del danno cagionato dall'atto amministrativo in seguito censurato per illegittimità (capitolo III del titolo IV, "De damnorum reparatione": artt. 101-103 LP). Ancora, essa ha proceduto alla rimeditazione di istituti preesistenti, già contemplati dalle *Normae speciales*, come il procedimento cautelare per la sospensione dell'esecuzione del provvedimento impugnato (capitolo II, "De actus amministrativi



exsecutionis suspensione”: artt. 95-100 LP), o l’emendazione *in melius* dell’impalcatura caratterizzante il dibattito giudiziale, secondo la sua triplice articolazione funzionale (fase preliminare, dibattimentale e decisoria)<sup>53</sup>, tuttavia tendenzialmente complementare rispetto all’impianto del giudizio contenzioso ordinario attualmente disciplinato dal *Codex* giovanneo-paolino<sup>54</sup>, la cui normativa peraltro assurge, secondo la clausola generale di rinvio posta a conclusione del testo legislativo, a precipua fonte suppletiva, congiuntamente alla *traditio canonica* ed alla prassi interna all’organismo giudiziario apicale (art. 122 LP)<sup>55</sup>.

### **3 – La Segnatura Apostolica quale *tribunal administrativum*. Spunti per un’interpretazione sistematica del controverso c. 1400, § 2 CIC, conformemente all’indole definitiva della normativa codiciale ecclesiale**

Un’attenta perlustrazione del rinnovato *ius processuale* svela come il legislatore abbia ineditamente qualificato con ufficialità ed inequivocità la Segnatura Apostolica, nell’esercizio della competenza contenzioso-amministrativa, come *tribunal administrativum* (art. 76, § 1, n. 1 LP): epiteto che rimanda implicitamente al dibattito dottrinale, particolarmente acceso, vertente intorno ad un autentico “dilemma” ermeneutico relativo ad una riformanda prescrizione non opportunamente rettificata dalla Suprema autorità nell’opera di stesura della versione definitiva della seconda codificazione latina.

Il c. 1552 del Codice piano-benedettino – che nel definire espressamente il giudizio ecclesiastico (§ 1), distingueva il processo contenzioso da quello criminale (§ 2)<sup>56</sup> – confluisce, appositamente emendato, nel c. 1400 del Codice del 1983, posto ad introduzione del libro VII “De processibus”. Espunta la nozione legale, l’odierna formulazione del canone riflette il rinnovato assetto

<sup>53</sup> Cfr., rispettivamente, artt. 73-77; 79-84; 85-90 LP.

<sup>54</sup> Cfr. cc. 1501-1648 CIC.

<sup>55</sup> Cfr. art. 122 LP: “Quoad ea, quae hac in lege propria non praevidentur, servantur, quatenus applicari possunt, normae processuales codiciales, ratione etiam traditionis canonicae et praxis Signaturae Apostolicae habita”.

<sup>56</sup> Cfr. c. 1552 CIC 17: “§ 1. Nomine iudicii ecclesiastici intelligitur controversiae in re de qua Ecclesia ius habet cognoscendi, coram tribunali ecclesiastico, legitima disceptatio et definitio. /§ 2. Obiectum iudicii sunt: 1° Personarum physicarum vel moralium iura perseguenda aut vindicanda, vel earundem personarum facta iuridica declaranda; et tunc iudicium est *contentiosum*; 2° Delicta in ordine ad poenam infligendam vel declarandam; et tunc iudicium est *criminale*”.



dell'amministrazione della giustizia nella Chiesa, suggellando l'adozione del sistema dualista – e, conseguentemente, il superamento del sistema monista previgente – fondato sulla distinzione fra contenzioso ordinario e contenzioso amministrativo<sup>57</sup>: il paragrafo 2 sottrae al giudice comune le controversie scaturite dagli atti adottati dall'autorità ecclesiastica nell'esercizio della potestà esecutiva, che “deferri potest solummodo ad Superiorem vel ad tribunal

---

<sup>57</sup> La cost. ap. *Pastor Bonus* ha corroborato un simile impianto giustiziale, invero in precedenza messo in discussione da una parte della dottrina. La cost. ap. *Regimini Ecclesiae universae*, infatti, suddivideva la Segnatura Apostolica in due sezioni, la seconda delle quali (c.d. *Sectio altera*) era competente a giudicare i ricorsi contenzioso-amministrativi ad essa validamente interposti: ciò condusse taluni a ritenere che la *Sectio altera* altro non fosse che una sezione specializzata interna ad un tribunale ordinario, anziché un autonomo tribunale amministrativo speciale, finendo col preservare *de facto* l'unicità della giurisdizione ecclesiastica, che non avrebbe subito alcuna scissione in seguito alla riforma paolina del 1967. Giovanni Paolo II, invece, ha ommesso qualsiasi riferimento alle *sectiones* interne al Tribunale della Segnatura, a differenza di altri Dicasteri curiali (come la Segreteria di Stato, ancora oggi articolata per espressa volontà del legislatore in due sezioni), fornendo un'argomentazione ulteriore ai fautori della c.d. duplice giurisdizione. In altre parole, la Segnatura Apostolica può essere non a torto considerata alla stregua di un autonomo tribunale speciale, qualora eserciti le funzioni connesse alla materia contenzioso-amministrativa, nonostante, da un lato, l'eterogeneità delle funzioni ad essa conferite dagli artt. 122-124 PB, che consente di qualificarla, a seconda dei casi, come supremo tribunale della giurisdizione ordinaria (art. 122 PB), unico tribunale amministrativo esistente *in Ecclesia* (art. 123 PB), nonché organo esecutivo apicale deputato a vigilare sulla retta amministrazione della giustizia (art. 124 PB); e, dall'altro, sebbene la distinzione fra giurisdizione ordinaria e giurisdizione amministrativa sia, allo stato attuale, solo funzionale e non organica, considerato come non sussista nella Segnatura Apostolica un *coetus* di magistrati deputati in via esclusiva alla risoluzione delle sole controversie giudiziali di natura amministrativa, ma vi siano ufficiali incaricati di adempiere fedelmente a ciascuna delle competenze stabilmente devolute alla Segnatura, comprese quelle tipicamente esecutive o attinenti al contenzioso ordinario. Il m.p. *Antiqua ordinatione* non sembra avere sovvertito tale impostazione, come si desume dalle asserzioni di F. DANEELS, *La nuova "Lex propria" del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica*, cit., p. 7, secondo il quale “è stata presa come punto di riferimento la congruenza della *Lex propria* all'identità della Segnatura Apostolica e alle competenze ad essa attribuite dal Codice e dalla *Pastor Bonus*, così da derivarne tre aree o ambiti di competenze, superando il rigido schema delle sezioni [...]”. Detta tripartizione è il riflesso dell'esperienza e della prassi della Segnatura Apostolica successiva alla *Regimini Ecclesiae Universae*”. Sul tema, W.L. DANIEL, *The historical development of the power of governance enjoyed by the Supreme Tribunal of the Apostolic Signatura*, in *Studia canonica*, XLIII (2009), p. 71, ha recentemente osservato come l'elemento innovativo più rilevante introdotto dalla *Lex propria* sia “of a structural character: no longer does the law divide the Signatura into two Sections (although this language is still used in doctrine); rather it distinguishes three general jurisdictional functions of the Signatura”, in modo da rimarcare la “juridical diversity of the power of governance exercised by it” (*ibid.*, p. 73).



administrativum”, suffragando uno dei capisaldi del modello introdotto da Paolo VI.

Dal contenuto del canone avrebbe dovuto altresì desumersi la volontà del legislatore di integrare la riforma paolina mediante il contestuale decentramento della giurisdizione speciale a livello particolare mediante la prefigurazione, a favore del popolo di Dio, di un doppio binario giustiziale. L’interessato difatti, sarebbe stato posto nelle condizioni di scegliere se ricorrere all’autorità esecutiva sovraordinata ovvero al giudice amministrativo locale, se non financo di poter, a date condizioni, transitare *pendente recursu* dall’uno all’altro foro, in deroga al classico principio dell’*electa una via non datur ingressus ad alteram*. Così può spiegarsi infatti l’impiego della particella *vel* nel testo legislativo in esame.

Il progressivo perfezionarsi del sistema di giustizia amministrativa secondo il prototipo della c.d. giurisdizione “alternativa”, in luogo della c.d. giurisdizione “condizionata” – non più asservita alla propedeuticità dell’interposizione dei ricorsi di natura amministrativa al competente Dicastero della Curia Romana – venne patrocinato in sede di deliberazione e di attuazione del settimo dei dieci *Principia quae Codicis Iuris Canonici recognitionem dirigant*, approvati dalla prima assemblea generale ordinaria del Sinodo dei Vescovi il 7.X.1967. In tale occasione, dopo aver stigmatizzato il precedente modello della c.d. “amministrazione-giudice”, ove il Superiore gerarchico fungeva da *iudex in causa propria*, i Padri sinodali auspicarono l’erezione di una rete di tribunali amministrativi “*secundum gradus et species, ita ut defensio iurium in eisdem habeat propriam et canonicam proceduram quae apud auctoritates diversi gradus apte evolvatur*”<sup>58</sup>. In seguito, la commissione all’uopo istituita elaborò diversi *Schemata canonum de procedura administrativa* (1970-1973)<sup>59</sup>, le cui prescrizioni, con i dovuti aggiustamenti, divennero parte

---

<sup>58</sup> **SINODO DEI VESCOVI**, *Principia quae pro Codicis Iuris Canonici recognitione proponuntur a Synodo Episcoporum approbantur*, 7.X.1967, n. 7, in *Communicationes*, I (1969), p. 83.

<sup>59</sup> Relativamente al primo *schema* del 1970, cfr. **P. CIPROTTI**, *De procedura administrativa*, in *Communicationes*, II (1969), pp. 191-194. Il secondo *schema* è stato divulgato ufficialmente dalla Sede Apostolica: cfr. **PONTIFICIA COMMISSIONE PER LA REVISIONE DEL CODICE DI DIRITTO CANONICO**, *Schema canonum de procedura administrativa*, Typis polyglottis vaticanis, Città del Vaticano, 1972. Il terzo *schema* in realtà consisteva in un vero e proprio disegno di legge, redatto in forma di *motu proprio* (intitolato *Administrativae potestatis*), che per molteplici ragioni non venne mai promulgato da Paolo VI. Il testo è stato recentemente pubblicato in appendice al contributo di **K. MARTENS**, *The law that never was. The motu proprio Administrativae potestatis on administrative procedures*, in *The jurist*, LXVIII (2008), pp. 208-222. Le





integrante del primo progetto codiciale del 1980<sup>60</sup> ed, infine, dello *Schema novissimum* del 1982<sup>61</sup>, direttamente sottoposto all'esame del Santo Padre.

Eppure, Giovanni Paolo II, com'è risaputo, procedette allo stralcio parziale della parte V ("De procedura amministrativa") dell'ultimo libro dello *schema* dedicato al diritto processuale, che includeva le norme relative alla costituzione, alla distribuzione territoriale ed al funzionamento dei tribunali amministrativi locali – "adiuvantibus quibusdam peritis auditoque Pro-Praeside Pontificiae Commissionis Codicis Iuris Canonici recognoscendo"<sup>62</sup> –, conservando nella versione definitivamente promulgata del Codice i soli canoni afferenti ai ricorsi amministrativi<sup>63</sup>. La reviviscenza *de facto* della c.d. giurisdizione "condizionata", a discapito della duplice graduatoria (esecutiva o giudiziaria) congegnata nel corso del prolungato *iter* di revisione, avvenne senza disporre la debita modifica del c. 1400, § 2 CIC, che pertanto viene a collocarsi, incoerentemente, in un quadro istituzionale immutato rispetto a quello *ab origine* pianificato<sup>64</sup>, ove l'inalterato "monopolio" della Segnatura Apostolica ribadisce l'impianto calamitante la relativa giurisdizione nella sfera di

---

promulgande disposizioni confluirono in seguito nello schema *De modo procedendi pro tutela iurium seu de processibus* del 1976 (cc. 397-435).

<sup>60</sup> Cfr. **PONTIFICIA COMMISSIONE PER LA REVISIONE DEL CODICE DI DIRITTO CANONICO**, *Schema Codicis Iuris Canonici iuxta animadversiones S.R.E. Cardinalium, Episcoporum Conferentiarum, Dicasteriorum Curiae Romanae, Universitatum Facultatumque ecclesiarum necnon Superiorum Institutum vitae consecratae recognitum (Patribus Commissionis reservatum)*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 1980, cc. 1688-1715, pp. 372-380.

<sup>61</sup> Cfr. **ID.**, *Codex Iuris Canonici. Schema novissimum post consultationem S.R.E. Cardinalium, Episcoporum Conferentiarum, Dicasteriorum Curiae Romanae, Universitatum Facultatumque ecclesiarum necnon Superiorum Institutum vitae consecratae recognitum, iuxta placita Patrum Commissionis deinde emendatum atque Summo Pontifici praesentatum* (in seguito: SC82), Typis polyglottis vaticanis, Città del Vaticano, 25.III.1982, cc. 1736-1763, pp. 300-306.

<sup>62</sup> **GIOVANNI PAOLO II**, *praefatio* al Codice di diritto canonico, in *A.A.S.*, LXXV (1983), pars II, p. XXIX.

<sup>63</sup> Cfr. cc. 1732-1739 CIC, corrispondenti ai cc. 1736, 1741-1744 e 1747-1749 SC82.

<sup>64</sup> Oltre al c. 1400, § 2 anche il c. 149, § 2 del Codice del 1983 presenta un analogo tenore letterale. Con riguardo alla possibile rescissione della *provisio canonica*, cioè del provvedimento amministrativo singolare conferente un determinato ufficio ecclesiastico di giurisdizione, esso stabilisce che "Provisio officii ecclesiastici facta illi qui caret qualitatibus requisitis, irrita tantum est, si qualitates iure universali vel particolari lege foundationis ad validitatem provisionis expresse exigantur; secus valida est, sed rescindi potest per decretum auctoritatis competentis aut per sententiam tribunalis amministrativi".



attribuzioni propria dell'apparato centrale di governo<sup>65</sup>. Ciò ha innescato un vivace dibattito interno alla canonistica, pronta a suggerire soluzioni interpretative tra loro fortemente discordanti, oscillanti fra lo *ius condendum* e lo *ius conditum*, tra esegesi radicali e puntuali ricostruzioni della presunta *mens legis*, a causa dell'ambigua scelta opzionale, apparentemente retrostante la congiunzione coordinativa disgiuntiva *vel*, e dell'indeterminatezza del riferimento al *tribunal administrativum*, inidoneo a stabilire con sufficiente chiarezza se trattasi di un organo istituendo (e quale sia l'ente autorizzato ad istituirlo) ovvero esistente in concreto.

Tralasciando l'opinione marginale, secondo la quale si tratterebbe di una mera "svista dei redattori"<sup>66</sup> insignificante nel contesto giuridico attuale, l'*opinio doctorum* maggioritaria è proclive ad avallare un'interpretazione logico-testuale del canone in questione, che svelerebbe surrettiziamente l'intenzione del Supremo legislatore di dischiudere una sorta di "spiraglio"<sup>67</sup>, non escludente *pro futuro* la decentralizzazione della relativa *potestas iudicandi*. In effetti, una

---

<sup>65</sup> Come si è accennato *supra*, nel corso dei lavori preparatori non solo venne sancita, in via generale, la possibilità di impugnare l'atto amministrativo innanzi al Superiore gerarchico ovvero al tribunale (c. 1400, § 2 SC82; si vedano anche i riferimenti contenuti nei cc. 1744, § 4, 1746, § 1 e 1752, § 2 SC82): a determinate condizioni difatti, si consentiva di transitare dal foro giudiziale a quello amministrativo, o viceversa. In particolare, il Superiore gerarchico avrebbe potuto *remittere* il ricorso originariamente interposto nella sede amministrativa, prima della sua definizione, al tribunale amministrativo, "si consentiant et decreti auctor et recurrens" (c. 1745, § 1 SC82), mentre "si omnes partes consentiant", avrebbe potuto delinearsi l'ipotesi diametralmente opposta, ossia il trasferimento della controversia dal tribunale al Superiore "quamdiu lis in primo iudicii gradu pendeat" (c. 1745, § 2 SC82). Il c. 1746, § 2 SC82 inoltre, ammetteva financo che l'istante potesse rivolgersi ad ambedue i fori, anche se la norma precisava come, in questo caso, "competens est Superior hierarchicus", affermando implicitamente il principio della c.d. prevalenza della via amministrativa (*rectius*: principio della predilezione, desumendo presuntivamente il punto di vista del legislatore).

<sup>66</sup> M.F. POMPEDDA, *Diritto processuale nel nuovo codice di diritto canonico. Revisione o innovazione?*, in *Ephemerides iuris canonici*, XXXIX (1983), p. 205.

<sup>67</sup> Cfr. R. BERTOLINO, *La tutela dei diritti nella Chiesa. Dal vecchio al nuovo Codice di diritto canonico*, Giappichelli, Torino, 1983, p. 151; Z. GROCHOLEWSKI, *Atti e ricorsi amministrativi*, in *Apollinaris*, LVII (1984), p. 275; J. HERRANZ, *La giustizia amministrativa nella Chiesa dal Concilio Vaticano II al Codice del 1983*, cit., p. 449; P. MONETA, *La tutela dei diritti dei fedeli di fronte all'autorità amministrativa*, in *Fidelium iura*, III (1993), p. 303; Z. GROCHOLEWSKI, *Treinta años de justicia administrativa canónica. Balance y perspectivas*, *ibid.*, VIII (1998), p. 297; C. DE DIEGO-LORA, *Sub c. 1400*, in Á. Marzoa, J. Miras, R. Rodríguez-Ocaña (a cura di), *Comentario exegético al Código de derecho canónico*, vol. IV/1, cit., p. 627; I. ZUANAZZI, *La possibilità di tribunali amministrativi a livello particolare*, in E. Baura, J. Canosa (a cura di), *La giustizia nell'attività amministrativa della Chiesa: il contenzioso amministrativo*, cit., p. 186.



determinazione del genere potrebbe desumersi dalla persistente integrità del contenuto della norma, perdurante malgrado la duplice operazione correttiva apportata a numerose disposizioni codiciali<sup>68</sup>, nonché da un emblematico raffronto fra ambedue le codificazioni giovanneo-paoline, da cui può scorgersi come nello *ius canonicum orientale* non vi sia alcun accenno ai tribunali speciali, in precedenza contemplati nello *Schema Codicis Iuris Canonici Orientalis* del 1986<sup>69</sup>: indicazione invocata a suffragio del proposito irremovibile di escludere in modo categorico la loro erezione nelle sole Chiese *sui iuris*, eccettuate le comunità cristiane della Chiesa romana<sup>70</sup>, anche se una voce critica, forse plasmata da un pervicace realismo pessimista, non ha esitato ad evincere come il Romano Pontefice, in realtà, nel promulgare la versione ufficiale del Codice di diritto canonico orientale, avrebbe inteso interdire risolutivamente la stabilizzazione territoriale degli organismi giudiziari *in toto orbe catholico*<sup>71</sup>.

---

<sup>68</sup> Cfr. GIOVANNI PAOLO II, rettifiche al *Codex Iuris Canonici*, 22.IX.1983, in A.A.S., LXXV (1983), pars II, pp. 321-324; PONTIFICIA COMMISSIONE PER L'INTERPRETAZIONE AUTENTICA DEL CODICE DI DIRITTO CANONICO, *Codex Iuris Canonici quaedam mendae nuper repertae, Summo Pontifice praecipiente, corriguntur*, 21.XI.1988, *ibid.*, LXXX (1988), pp. 1819.

<sup>69</sup> Cfr. PONTIFICIA COMMISSIONE PER LA REVISIONE DEL CODICE DI DIRITTO CANONICO ORIENTALE, *Schema Codicis Iuris Canonici Orientalis*, Roma, 1986. Il testo confluì, con alcune marginali modifiche, nello *Schema novissimum* presentato a Giovanni Paolo II il 28.I.1989, ove il c. 1070, § 2 prescriveva, analogamente al c. 1400, § 2 CIC, che le controversie amministrative fossero deferite al superiore o al tribunale amministrativo, rinviando espressamente ai capitoli I e II (rispettivamente: "De recursu hierarchico": cc. 992-1002; "De recursu ad tribunal": cc. 1003-1021) del titolo XXII del disegno di legge. Nella versione definitivamente promulgata il 18.X.1990 – cfr. GIOVANNI PAOLO II, *Codex canonum Ecclesiarum orientalium auctoritate Ioannes Pauli PP. II promulgatus*, in A.A.S., LXXXII (1990), pp. 1045-1363 – invece, il c. 1055, introducendo il titolo XXIV ("De iudiciis in genere") stabilisce al paragrafo 2 che "In controversiis vero ortis ex actu potestatis regiminis executivae competens est solummodo auctoritas superior ad normam cann. 996-1006", rinviando ancora al titolo XXII del Codice orientale ("De recursibus adversus decreta administrativa"), invero notevolmente ridimensionato, giacché tuttora disciplina in via esclusiva i ricorsi esperibili nella sola via amministrativa, non dissimilmente dal Codice latino. Allo stato attuale, nella codificazione orientale non si fa espressamente menzione della Segnatura Apostolica.

<sup>70</sup> Cfr. J. HERRANZ, *La giustizia amministrativa nella Chiesa dal Concilio Vaticano II al Codice del 1983*, cit., p. 449; G.P. MONTINI, *I tribunali amministrativi locali*, in *Periodica de re canonica*, XCI (2002), pp. 316-317.

<sup>71</sup> Sembra infatti che l'espunzione di qualsiasi riferimento ai tribunali amministrativi dal Codice orientale, successivo alla promulgazione del *Codex Iuris Canonici*, tolga "ogni speranza di un, almeno prossimo, ripensamento del legislatore su questo punto per la Chiesa latina": P. MONETA, *I ricorsi amministrativi nel Codice*



Postulata una parafrasi particolarmente restrittiva, taluni hanno ulteriormente asserito come, senza ombra di dubbio, il c. 1400, § 2 CIC non possa in alcun modo riferirsi alla Segnatura Apostolica. Difatti, il *tribunal administrativum* può solo ricollegarsi agli erigendi organismi giudiziari inferiori<sup>72</sup>, come emerge dai lavori preparatori del Codice<sup>73</sup> e, in particolare, dall'impostazione "dualistico-facoltativa" (*vel*) dei fori periferici adibili in primo grado: dunque, attenendosi strettamente al *corpus* dispositivo radiato dalla legislazione autentica, al tribunale pontificio competente il canone non allude, nemmeno indirettamente, dato che la normativa in vigore<sup>74</sup> preclude al ricorrente l'opzione di invocarne *immediate* la giurisdizione, se non ad avvenuta conclusione (con esito negativo) della graduatoria gerarchico-esecutiva<sup>75</sup>. La

---

per le Chiese orientali, in R. Coppola (a cura di), *Atti del congresso internazionale "Incontro fra i canoni d'Oriente e d'Occidente"*, vol. II, Cacucci, Bari, 1994, p. 569.

<sup>72</sup> A riguardo, R. BERTOLINO, *La tutela dei diritti nella Chiesa. Dal vecchio al nuovo Codice di diritto canonico*, cit., p. 151, considerava inverosimile l'accostamento, operato dal legislatore, della Segnatura Apostolica ad un qualsiasi tribunale amministrativo, che avrebbe appalesato una sua clamorosa "caduta di stile", sminuente l'autorità di un "organo giudiziario supremo, sezione di un tribunale che, quando di esso si parla nella sede idonea, è qualificato *Supremum Signaturae Apostolicae Tribunal* o, quanto meno, *Supremum Tribunal*".

<sup>73</sup> Obiettivamente, la distinzione fra *tribunal administrativum* e *Signatura Apostolica* emerge *primo visu* dalla lettura congiunta dei cc. 1738 e 1739 SC82, che rimarcavano sin dal lessico in essi impiegato la disparità gerarchica fra gli organismi giudiziari, nel descrivere la graduatoria dei ricorsi, ove il tribunale apostolico fungeva da giudice di appello, ordinariamente di secondo grado ovvero, in via eccezionale, di terzo grado (qualora la Conferenza Episcopale avesse decretato l'istituzione di un tribunale amministrativo locale di secondo grado). I canoni così recitavano: c. 1738: "§ 1. Conferentia Episcoporum potest etiam unum tribunal administrativum secundi gradus constituere appellationibus recipiendis adversus sententias in primo gradu latas a tribunalibus, de quibus in can. 1737 [tribunale di primo grado: *N.d.A.*]. /§ 2. Quod si contigerit: 1° adversus sententiam primi gradus appellari potest vel ad hoc tribunal secundi gradus vel ad Signaturam Apostolicam; si tamen alius ad aliud tribunal appellet, competentia in secundo gradu est penes Signaturam Apostolicam, nisi haec aliter decernat; 2° adversus sententiam latam a tribunalibus de quo in § 1, datur appellatio ad Signaturam Apostolicam"; c. 1739: "Supremi Tribunali Signaturae Apostolicae videt: 1° in primo gradu de recursibus adversus decreta lata vel approbata a conferentiis Episcoporum, a conciliis particularibus et a Sanctae Sedis dicasteriis; 2° in secundo vel tertio gradu de appellationibus adversus sententias latas a tribunalibus administrativis primi vel secundi gradus, servatis tamen praescriptis can. 1738, § 2".

<sup>74</sup> Si noti che al momento della promulgazione del Codice latino del 1983 vigeva ancora l'art. 106 REU, successivamente sostituito dall'art. 123, § 1 PB nel 1988.

<sup>75</sup> Cfr. J. HERRANZ, *La giustizia amministrativa nella Chiesa dal Concilio Vaticano II al Codice del 1983*, cit., p. 449; Z. GROCHOLEWSKI, *Atti e ricorsi amministrativi*, cit., pp. 273-274: "Il nuovo Codice [...] nel primo canone "de processibus", e cioè nel can. 1400, par. 2, [...] dà la possibilità di scelta: ricorrere al superiore gerarchico o al tribunale.



prescrizione in questo modo presenterebbe un'atipica inclinazione programmatica, ai limiti della preveggenza, giacché troverebbe un adeguato riscontro nello *ius positivum* solo in conseguenza della ventura e libera scelta discrezionale dell'autorità legislativa, finalizzata a deliberare l'attuazione dell'articolato sistema dei ricorsi congegnato dalla commissione riformatrice<sup>76</sup>.

La prospettazione di un disegno giustiziale innovativo, semplicemente pronosticato, anziché effettivamente realizzato, invero non può essere ritenuta, a nostro sommosso avviso, del tutto confacente all'*animus* caratteristico delle moderne codificazioni.

Tale discordanza appare, oltre che manifesta, tendenzialmente inopportuna, in special modo ora, a seguito dell'entrata in vigore della *Lex propria*, che nel designare la Segnatura Apostolica quale *tribunal administrativum* manifesterebbe la propensione del legislatore a prediligere un'impostazione ermeneutica di tipo sistematico, che salvaguardi la coesione interna all'ordinamento, raccordando le sue molteplici ramificazioni alla luce dello *ius conditum*. In altri termini, occorre eludere patologiche decontestualizzazioni "emarginative" della disposizione *de qua*, da congiungersi ineluttabilmente al plesso cospicuo di norme poste *ab intra* e *ad extra* rispetto al novellato Codice: se il c. 1445, § 2 indica che la Segnatura Apostolica giudica dei ricorsi "ad eam legitime delatis", non può non rinviare all'art. 123, § 1 PB, che oltre ad

---

Ovviamente non può trattarsi del Tribunale della Segnatura Apostolica, ossia del tribunale al quale si può ricorrere *dopo* la negativa soluzione del ricorso a livello gerarchico, perché è stata usata la particella *vel* (o, oppure) e perciò si tratta unicamente – per quanto concerne la possibilità del ricorso – di un tribunale quale organo alternativo all'autorità amministrativa superiore. E tale può essere solo un tribunale locale".

<sup>76</sup> Ad analoghe conclusioni, ma in forza di argomentazioni non del tutto convincenti, giunge L. CHIAPPETTA, voce *Vertenze amministrative*, in *ID.*, *Prontuario di diritto canonico e concordatario*, EDB, Roma, 1994, pp. 1269-1270; *ID.*, *Sub c. 1400*, in *ID.*, *Il Codice di diritto canonico. Commento giuridico-pastorale. III. Libro VII e indice analitico*, 2<sup>a</sup> ed., EDB, Roma, 1996, p. 6, secondo il quale, il c. 1400, § 2 CIC, "riaffermando il principio che le vertenze sorte da un atto amministrativo possono essere deferite solo al Superiore gerarchico, aggiunge in alternativa: "oppure al tribunale amministrativo". Ma questo tribunale di fatto non esiste nell'attuale ordinamento canonico, tranne che si voglia intendere con esso il Tribunale Supremo della Segnatura Apostolica (can. 1445, § 2). Come però ognuno può rilevare, si tratta di un tribunale unico per tutto il mondo cattolico, e quindi praticamente di un'accessibilità molto limitata. La conseguenza è che un effettivo tribunale amministrativo non esiste nella Chiesa: di esso c'è solo il nome nei cann. 149, § 2 e 1400, § 2, per cui sarebbe stato preferibile sopprimere anche questo". Invero, dal 1967 esiste un *tribunal administrativum* nella Chiesa: pertanto, non pare possa giustificarsi l'espunzione di tale riferimento dal Codice latino, sulla base del fatto che la Segnatura è di difficile accesso.



aver circoscritto l'oggetto sostanziale dell'istanza agli "actus administrativos singulares sive a Dicasteriis Curiae Romanae latos sive ab ipsis probatos", ha ribadito implicitamente la necessità della previa interposizione della *remonstratio* (c. 1734 CIC) e del ricorso gerarchico (c. 1737 CIC), vale a dire di istanze *ex se* non aventi natura giudiziale<sup>77</sup>. Entrambe le norme, pertanto, influiscono in modo incisivo nel delineare i limiti qualificanti la giusta comprensione del c. 1400, § 2 CIC: la consolidata subordinazione della tutela processuale al previo esperimento dei ricorsi amministrativi, da un lato, neutralizza la supposta cogenza della particella *vel* adoperata dal canone – *de facto* "ininfluente"<sup>78</sup> – e sollecita la sua pronta sostituzione con la congiunzione coordinativa copulativa *et*, idonea a rimarcare la cumulatività (e non l'alternatività), intesa quale modello informante le relazioni tra gli strumenti giuridici di tutela<sup>79</sup>; il puntuale inquadramento del gergo canonistico, operato dalla legge benedettina, dall'altro, motiva il mantenimento del rimando positivo al tribunale amministrativo, segnando il definitivo abbandono delle diversificazioni terminologiche accluse agli *schemata* codiciali, e rendendo del tutto superflua l'emendazione di tale espressione specificatamente contenuta nella norma, data l'irrelevanza del deferimento della controversia "*ad tribunal administrativum*", piuttosto che "*ad Signaturam Apostolicam*", ritenuti *ope legis* quali uffici di giurisdizione del tutto coincidenti.

Ciò nondimeno, la problematica appena affrontata ci pare possa indurre a valutazioni di ordine generale.

---

<sup>77</sup> Al momento della sua entrata in vigore, il c. 1445, § 2 CIC ha sostanzialmente recepito il dispositivo dell'art. 106 REU. La promulgazione nel 1988 della cost. ap. *Pastor Bonus* riteniamo tuttavia abbia comportato un'abrogazione solo parziale della norma in esame, limitatamente all'inciso "ex actu potestatis administrativae", in quanto l'art. 123, § 3 PB riproduce una parte del suo contenuto. Dunque, il c. 1445, § 2 CIC ancora oggi costituisce l'unico punto di riferimento nel Codice ove è possibile rinvenire le competenze del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica in materia contenzioso-amministrativa, nonostante le modifiche e le integrazioni apportate dagli artt. 123 PB e 34 LP rendano la prescrizione codiciale lacunosa rispetto alla legislazione posteriore, e perciò, passibile di un'auspicabile rettifica.

<sup>78</sup> P.V. PINTO, *Sub c. 1400*, in Id., *I processi nel Codice di diritto canonico. Commento sistematico al Lib. VII*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 1993, p. 47.

<sup>79</sup> In aggiunta, il legislatore, nell'intento di armonizzare compiutamente il c. 1400, § 2 CIC nel contesto giuridico attuale, dovrebbe sostituire il riferimento alle "controversiae ortae ex actu potestatis administrativae" con l'indicazione precisa dell'oggetto sostanziale tipico del ricorso contenzioso-amministrativo canonico: ossia menzionando gli atti amministrativi singolari, unica categoria di atti giuridici impugnabili innanzi all'autorità amministrativa (c. 1732 CIC) ed alla Segnatura Apostolica (art. 123, § 1 PB), con conseguente estromissione delle c.d. norme amministrative generali.



Qual è, in ultima analisi, il fondamento della codificazione nella vita della Chiesa?

Nell'atto promulgativo del Codice latino, Giovanni Paolo II ha rievocato il paradigmatico contesto del *debitus ordo*<sup>80</sup>, esortando le diverse componenti della società ecclesiale a protendersi, dimodoché tale idealità astratta possa tradursi e radicarsi nella quotidianità dell'esperienza tangibile comunitaria. L'elemento ministeriale, quale fattore diversificante all'interno dello sterminato popolo di Dio, rileva la grave responsabilità dei soggetti detentori della *sacra potestas*, custodi per eccellenza della *pax* collettiva, assicurata dalla scrupolosa osservanza della disciplina ecclesiastica, così come dall'applicazione e dall'interpretazione dello *ius* conforme alla giustizia e deferente del fine soteriologico dell'ordinamento, la *salus animarum*.

La certezza, l'inequivocità e la non contraddittorietà della norma legislativa costituiscono i postulati di un procedimento intellettuale ineccepibile, finalizzato alla corretta attuazione materiale della norma stessa, da cui possa promanare in tal modo un'indiscussa precettività in grado di promuovere efficacemente lo sviluppo armonico del corpo sociale. L'ambiguità del dato testuale, seria disfunzione ordinamentale, sovente cagionata dalla limitatezza cognitiva ovvero da mere disattenzioni del legislatore umano, potrebbe infrangere i delicati equilibri interni all'*Ecclesia visibilis*, trascinando con sé, in conseguenza di una preoccupante "anarchia esegetica", disordine, financo divisioni a detrimento della *communio*, sino a condurre all'alterazione dei rapporti interistituzionali improntati al principio di gerarchia, all'indebita ingerenza nell'altrui sfera di attribuzione, al mero arbitrio soggettivo, se non all'inaccettabile discriminazione fra un fedele e l'altro, in relazione ad analoghe fattispecie obiettive.

Inconvenienti che non possono non connotare negativamente la legislazione ecclesiale, ed in particolare l'attuale codificazione, che nella bimillennaria esperienza giuridica canonica assume un significato ben preciso. Essa, infatti, riflette le acquisizioni del Concilio Vaticano II, e soprattutto, racchiude le risultanze di un processo riformatore durato quasi vent'anni, orientato secondo le "linee-guida" stabilite dai *principia* di revisione (che, comunque, non possedevano evidentemente natura coercitiva, considerato il loro marcato carattere direttivo, unitamente

---

<sup>80</sup> Cfr. GIOVANNI PAOLO II, *Constitutio apostolica "Sacrae disciplinae leges"*, 25.I.1983, in A.A.S., LXXV (1983), pars II, p. XI: "Codex, utpote quod est primum documentum legiferum Ecclesiae, innixum in hereditate iuridica et legifera Revelationis atque Traditionis, necessarium instrumentum censendum est, quo debitus servetur ordo tum in vita individuali atque sociali, tum in ipsa Ecclesiae navitate".



alla *plenitudo potestatis* della Suprema autorità, di certo non rigidamente vincolata nel procedere all'attuazione, complessiva o settoriale, delle indicazioni in essi annoverate).

La definitività, dunque, costituisce indefettibilmente il tratto distintivo specifico della prescrizione giuridica. E, nel caso del dispositivo del c. 1400, § 2 CIC, tale definitività potrà rinvenirsi solo se e nella misura in cui siano non erroneamente individuati, *hic et nunc*, oltre che gli organi realmente esistenti, le sicure modalità di accesso al sistema di protezione delle posizioni giuridiche soggettive dei fedeli. La puntualità del dettato normativo, per giunta, viene a prospettarsi come doverosa alla luce della particolare collocazione del canone, che nell'inaugurare il libro VII del Codice non può lasciare adito a dubbi nel definire l'*objectum iudicii* dei contenziosi ordinario ed amministrativo e nello statuire il principio della c.d. duplice giurisdizione, ponendosi come chiave di lettura del sistema processuale nel suo complesso<sup>81</sup>.

---

<sup>81</sup> L'esigenza che il legislatore canonico predisponga una corretta formulazione testuale dei canoni deputati ad introdurre sezioni specifiche del Codice – e, quindi, l'eventualità che si proceda ad una loro pronta emendazione, qualora se ne ravvisi l'opportunità – ha sicuramente costituito una delle *rationes* poste a fondamento degli artt. 1 e 2 del recente m.p. *Omnium in mentem*, con cui Benedetto XVI ha modificato i cc. 1008 e 1009 inauguranti il titolo VI ("De ordine") del libro IV ("De Ecclesiae munere sanctificandi") del Codice di diritto canonico, in modo da garantirne la congruità teologica rispetto alla dottrina relativa ai diversi gradi del sacramento dell'Ordine ed all'ineguaglianza funzionale tra i ministri ordinati (cfr. **BENEDETTO XVI**, *Litterae apostolicae motu proprio datae "Omnium in mentem" quaedam in Codice Iuris Canonici immutantur*, 26.X.2009, in A.A.S., CII [2010], p. 10).

L'originaria versione del c. 1008 CIC poteva infatti dare adito a dubbi, in quanto sembrava conferire al diacono la facoltà di agire *in persona Christi Capitis*, e, dunque, di esercitare indistintamente i *tria munera Ecclesiae*, contravvenendo ai principi enunciati dal solenne magistero della Chiesa – cfr. **CONCILIO ECUMENICO VATICANO II**, *Constitutio dogmatica "Lumen gentium" de Ecclesia*, nn. 28 e 29, cit., pp. 33-36 –, secondo i quali simili prerogative sono di pertinenza esclusiva del grado dell'episcopato e del presbiterato. Di conseguenza, il canone in questione è stato appositamente modificato, ed ora stabilisce in termini generici che ciascun ministro ordinato è destinato a servire, con nuovo e peculiare titolo, il Popolo di Dio, rispecchiando in tal modo l'essenza intrinsecamente diaconale (ossia di servizio, anziché di dominio) connotante il sacerdozio ministeriale nelle sue diverse espressioni. La distinzione interna alla triplice articolazione del sacramento dell'Ordine è invece affermata con chiarezza, sulla falsariga di quanto indicato nel n. 875 del Catechismo della Chiesa cattolica, nel nuovo § 3 del c. 1009 CIC: "Qui constituti sunt in ordine episcopatus aut presbyteratus missionem et facultatem agendi in persona Christi Capitis accipiunt, diaconi vero vim populo Dei serviendi in diaconia liturgiae, verbi et caritatis".

La recente riforma benedettina ha così conseguito un duplice scopo: da un lato, ricondurre armonicamente ad unità il dato teologico ed il dato giuridico, rimuovendo gli elementi di ambiguità o di possibile antinomia; dall'altro, predisporre una regolamentazione preliminare indubbia che consenta di interpretare e di individuare





Possono in tal modo spiegarsi talune perplessità manifestate dalla dottrina, in relazione agli indistinti vagheggiamenti, alla futuribile dislocazione a livello secondario della funzione giudiziale speciale, lamentando come

“Dal punto di vista della tecnica legislativa [...] nel nuovo Codice venga introdotta la menzione dei tribunali amministrativi locali senza che vi sia una qualsiasi ulteriore specificazione al riguardo o un esplicito rinvio alla legge particolare”<sup>82</sup>,

e rimembrando come

“il Sommo Legislatore [...] abbia] tutti i mezzi per procedere alla costituzione di un diritto nuovo, senza che debba annunciare le sue intenzioni nel Codice”, non essendo tenuto a discolarsi per il “fatto che sia espunta nel testo definitivo del Codice la normativa prevista negli Schemi sui tribunali amministrativi”<sup>83</sup>.

Ma, precipuamente, proprio a causa dello stile normativo adoperato, sarebbe stato sufficiente riscontrare l'incidenza che ebbe in passato l'oscura indeterminatezza del canone, tanto sotto il profilo subiettivo, quanto sotto il profilo pratico, affinché il legislatore e gli studiosi sostenessero convintamente la sua solerte emendazione: subiettivo, laddove si è assistito all'assestamento di indirizzi scientifici assai opinabili, nientemeno che *contra legem*, basati su una sorta di

---

precisamente l'effettiva entità del servizio che il diacono rende a favore della compagine ecclesiale, così come delineata sia dal *corpus* di diritto sacramentale sia dalle molteplici disposizioni del Codice concernenti le funzioni del diacono (cfr. cc. 757; 767; 835, § 3; 861; 910, § 1; 907; 943; 1038; 1079, § 2; 1108, § 1 CIC). Da tale prospettiva, il m.p. *Omnium in mentem* può rappresentare un precedente emblematico, soprattutto in relazione all'auspicabile revisione del c. 1400, § 2 CIC, nonostante tale revisione concerna un adeguamento investente il solo ambito disciplinare, risultando l'ambito teologico-dottrinale del tutto estraneo alla questione.

Circa le modifiche recentemente apportate al Codice di diritto canonico, limitatamente al ministero dei diaconi, rinviamo a **J. WERCKMEISTER**, *Le motu proprio Omnium in mentem et le mariage des ex-catholiques*, in *Revue de droit canonique*, LVII (2007), p. 241; **F. COCCOPALMERIO**, *Le ragioni di due interventi*, in *L'Osservatore Romano*, CXLIX (2009), 16.XII.2009, p. 7; **M.A. ORTIZ**, *L'obbligatorietà della forma canonica matrimoniale dopo il m.p. Omnium in mentem*, in *Ius Ecclesiae*, XXII (2010), pp. 477-479; **A. PERLASCA**, *Sub cc. 1008-1009*, in *Redazione Quaderni di Diritto Ecclesiale* (a cura di), *Codice di diritto canonico commentato*, agg. 2010 alla 3ª ed., Ancora Editore, Milano, 2010, pp. 824-825; **J. SAN JOSÉ PRISCO**, *Modificación de los cánones 1008 y 1009 en la carta apostólica de Benedicto XVI Omnium in mentem*, in *Revista española de derecho canónico*, LXVII (2010), pp. 441-445.

<sup>82</sup> **Z. GROCHOLEWSKI**, *Atti e ricorsi amministrativi*, cit., pp. 275-276, nt. 28.

<sup>83</sup> **G.P. MONTINI**, *I tribunali amministrativi locali*, cit., p. 319.



lettura, per così dire, “semisistemica”, per cui se il *tribunal administrativum*, allo stato attuale, corrisponde alla Segnatura Apostolica, essa tuttavia si pone, presupposta l’operatività della congiunzione *vel* – presupposizione invero normativamente del tutto infondata –, quale foro invocabile *omissio medio* dal ricorrente, abilitato ad eludere il riesame di merito del Superiore gerarchico competente<sup>84</sup>; pratico, laddove un’eminente associazione canonistica, la *Canon Law Society of America* (C.L.S.A.) ha caldeggiato la sperimentazione nella sede arcivescovile statunitense di Milwaukee di un tribunale amministrativo, costituito mediante decreto dell’Ordinario del luogo, provvisoriamente funzionante nella seconda metà degli anni Novanta del secolo scorso, sino all’incursione sostanzialmente inibitoria della Sede Apostolica, tempestiva nel contenere le intraprendenti iniziative promosse in ambito diocesano, sfuggenti a qualsiasi beneplacito precauzionale della Suprema autorità<sup>85</sup>.

---

<sup>84</sup> Cfr. X. OCHOA, *Il “De Processibus” secondo il nuovo Codice*, in *La nuova legislazione canonica: corso sul nuovo Codice di diritto canonico. 14-25 febbraio 1983*, Urbaniana University Press, Roma, 1983, p. 391.

<sup>85</sup> Il tribunale speciale di Milwaukee, istituito il 31.VII.1995, nacque a seguito della revisione nel 1991 dell’originario *CLSA Report on Due Process* del 1969 (peraltro approvato il 23.X.1971 da Paolo VI), auspicante, oltre al consolidamento dei tradizionali istituti non contenziosi (*conciliation* ed *arbitration*), l’erezione di una rete di tribunali amministrativi articolata lungo tre diversi livelli gerarchici (diocesano, regionale e nazionale).

Presso l’arcidiocesi furono trattati quattro casi, due dei quali risolti con sentenza definitiva: la prima (17.II.1996) concernente un mancato rinnovo contrattuale, giustificato nel merito ma lesivo delle garanzie procedurali accordate ai lavoratori; la seconda (15.XI.1996) riguardante l’inattuazione di una promessa unilaterale di costituzione di un futuro rapporto lavorativo, imputabile colposamente al parroco, condannato alla riparazione dei danni ingiustamente cagionati. Entrambe le ipotesi, come può evincersi, esulano dall’oggetto sostanziale tipico del ricorso contenzioso-amministrativo canonico, non trattandosi di atti amministrativi singolari, bensì di relazioni patrimoniali contrattualizzate o in corso di “contrattualizzazione”, sotto il profilo della loro conservazione o del loro esatto adempimento.

La vicenda del tribunale ebbe rapida conclusione, dopo che la Segnatura Apostolica, nel corso di una fitta corrispondenza con l’arcivescovo di Milwaukee, mise in guardia quest’ultimo a non istituire un tribunale amministrativo senza la previa *approbatio* della Sede Apostolica (epistola dell’11.XII.1998). L’arcivescovo, tuttavia, replicò al monito del Supremo Tribunale apostolico, eccependo come il *tribunal administrativum* altro non fosse che il tentativo di sviluppare una peculiare modalità di riesame deputata alla trattazione del ricorso gerarchico disciplinato dal Codice, alla stregua di una sorta di “processualizzazione più articolata e elaborata del ricorso gerarchico, così che non si potesse in realtà trattare di un “vero” tribunale amministrativo” (G.P. MONTINI, *I tribunali amministrativi locali*, cit., p. 340). In conseguenza di ciò, la Segnatura impose all’autorità inferiore di mutare la denominazione dell’organo, dall’equivoco *administrative tribunal* a quello, meno



Antecedentemente all'avvento della *Lex propria*, l'ostica afferrabilità del significato pertinente del c. 1400, § 2 CIC rischiava dunque di scalfire quel *debitus ordo* poc'anzi accennato, intaccando persino l'*ordo constitutionalis* della compagine salvifica, non più fondato – come avveniva in passato – sulla dinamica trasmissiva del potere da parte del Pontefice, bensì, in forza dell'avvaloramento degli uffici apicali secondari, sulla statica assegnazione di ciascuna funzione governativa ai membri del *coetus Episcoporum*. L'impianto del c.d. "sistema della riserva"<sup>86</sup>, logica deduzione della formulazione conciliare riconoscente la radice sacramentale della *potestas iurisdictionis*<sup>87</sup>, conferisce ai legittimi Pastori la pienezza del potere, *ratione materiae*, necessaria per servire la *portio populi Dei* loro affidata, "firma semper in omnibus potestate quam, vi muneris sui, Romanus Pontifex habet sibi vel alii uctoritati causas reservandi"<sup>88</sup>. L'identificazione di alcune prerogative di sola competenza dell'ufficio petrino sembra essere stata compiuta dallo *ius positivum*<sup>89</sup> con riguardo

---

controverso, di *Court of Equity*, affinché potesse essere percepita *immediate* la sua natura non giudiziale. Pertanto, la Segnatura Apostolica "seemed not to be negative towards the experiments on due process, but seemed to have said that whenever an administrative tribunal was to be established, it was possible only with the approval of the Apostolic See. The final report on experiment in due process was more sceptical: the answer of the Signatura to the archbishop of Milwaukee was interpreted as if the Signature was not inclined to give the required indult for the first instance administrative tribunal": K. MARTENS, *Protection of rights: experiences with hierarchical recourse and possibilities for the future*, cit., p. 693. Si vedano anche ID., *Administrative procedures in the roman catholic Church: difficulties and challenges*, in *Ephemerides theologicae Lovanienses*, LXXVI (2000), pp. 377-379; ID., *Les procédures administratives dans l'Église catholique: les initiatives en droit particulier et le Code de 1983*, cit., pp. 79-80.

<sup>86</sup> K. MÖRSDORF, *L'autonomia della Chiesa locale*, in *Ephemerides iuris canonici*, XXVI (1970), p. 332.

<sup>87</sup> Cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, *Constitutio dogmatica "Lumen gentium" de Ecclesia*, n. 21, cit., p. 25: "Docet autem Sancta Synodus episcopali consecratione plenitudinem conferri sacramenti Ordinis, quae nimirum et liturgica Ecclesiae consuetudine et voce Sanctorum Patrum summum sacerdotium, sacri ministerii summa nuncupatur. Episcopalis autem consecratio, cum munere sanctificandi, munera quoque eonfert docendi et regendi, quae tamen natura sua nonnini in hierarchica communionem cum Collegii Capite et membris exerceri possunt".

<sup>88</sup> ID., *Decretum "Christus Dominus" de pastorali Episcoporum munere in Ecclesia*, 28.X.1965, n. 8a, in *A.A.S.*, LVIII (1966), p. 676.

<sup>89</sup> Osservava magistralmente K. MÖRSDORF, *L'autonomia della Chiesa locale*, cit., p. 333: "L'affermazione del Concilio, che il vescovo possiede tutti i poteri necessari per l'esercizio del suo servizio pastorale, ha il valore di una dichiarazione di principio con portata giuridica costituzionale. Essa tuttavia non rappresenta una norma immediatamente applicabile, ma ha bisogno di essere precisata più da vicino dalla legge ecclesiale. Il vescovo diocesano è inserito in una compagine ecclesiale che si



anche al sistema di giustizia amministrativa introdotto da Paolo VI. In effetti, che sussista una prerogativa papale, sopravvissuta all'entrata in vigore della seconda codificazione latina, può rinvenirsi dal rinsaldamento della propensione monopolizzatrice del modello giustiziale, ancora oggi avente il proprio fulcro nell'unico tribunale amministrativo presente nella Chiesa, ossia la Segnatura Apostolica; e desumersi dal dispositivo dei cc. 1737, § 1<sup>90</sup> e 1738, § 1<sup>91</sup> compresi nel titolo I ("De tribunalibus administrativis constituendis") di quella parte dello *Schema novissimum* del 1982, che se realmente promulgata, avrebbe scardinato, per volontà del successore di Pietro, il diritto esclusivo della Segnatura di diagnosticare e sanzionare giudizialmente l'illegittimità dei provvedimenti esecutivi, autorizzando ciascuna Conferenza Episcopale a deliberare la creazione dei tribunali speciali di primo e di secondo grado nell'ambito delle corrispondenti circoscrizioni territoriali.

Di conseguenza, la decisione di Giovanni Paolo II di astenersi dal ratificare il sospirato decentramento della giurisdizione amministrativa non stava a significare che le autorità inferiori avessero in tale settore un'assoluta ed incondizionata libertà di azione, essendo obbligate ad agire conformemente al diritto prevalente ed in ossequio alle "riserve" pontificie<sup>92</sup>.

Che poi il Codice contempra il discusso c. 1400, § 2 CIC, ciò non può (anzi: non deve) certamente assurgere a fattore legittimante la potestà decisionale del Vescovo in ordine alla possibile erezione di un tribunale *ad hoc*, non avendo alcun fondamento i supposti rinvii che la legge codiciale svolgerebbe a favore del diritto particolare, il *nihil obstat* che deriverebbe dall'assenza di divieti espliciti<sup>93</sup>, o l'individuazione di

---

propagina verso l'alto [... nel senso che] per il vescovo munito di tutti i poteri necessari alla sua funzione, l'aspetto della questione non si pone solo come un dovere di subire quelle limitazioni imposte dalle riserve che il papa ha fatto per sé o per un'altra autorità, ma prima di tutto e principalmente come un dovere di sentirsi vincolato al diritto superiore, a lui preordinato, della Chiesa universale o degli aggruppamenti di Chiese particolari".

<sup>90</sup> Cfr. c. 1737, § 1 SC82: "Unaquaeque Episcoporum conferentia tribunal administrativum stabiliter constituere potest, vel, si opus sit, plura per territorium distributa, quae videant in primo gradu de recursibus adversus decreta ab Episcopis extra iudicium lata".

<sup>91</sup> Cfr. c. 1738, § 1 SC82: "Conferentia Episcoporum potest etiam unum tribunal administrativum secundi gradus constituere appellationibus recipiendis adversus sententias in primo gradu latis a tribunalibus, de quibus in can. 1737".

<sup>92</sup> Cfr. c. 381, § 1 CIC.

<sup>93</sup> A riguardo risultano particolarmente significative le considerazioni di K. MARTENS, *Administrative procedures in the roman catholic Church: difficulties and challenges*, cit., p. 369, che tenta di rispondere ad un quesito cruciale: "Does this mean



presunti “appigli” normativi procedenti dall’indagine scrupolosa della disciplina universale<sup>94</sup>.

In altre parole, spetta alla massima autorità della Chiesa stabilire l’an ed il *quomodo* circa l’introduzione nell’ordine giuridico di una novità altamente significativa, data l’ipersensibilità manifesta del principio di sussidiarietà applicato al diritto processuale e, più in generale, all’amministrazione della giustizia, fatalmente

---

tha administrative tribunals are in fact possible? There are indeed strong indications for an affirmative answer. The fact that the code of canon law contains nothing fixed or determined with respect to the establishment of and the procedure before administrative tribunals does not mean that the legislator did not want these tribunals, but simply that he thought this issue did not need norms on the universal level”. Quindi, l’autorità inferiore sarebbe autorizzata a promulgare una nuova regolamentazione *praeter legem*, che istituisca il tribunale speciale ed imponga le relative regole procedurali, in quanto “Apart from two canons – canon 149 § 2 and canon 1400 § 2 – the code of canon law is silent about administrative tribunals [...]. Since no prohibition exists against their establishment of administrative tribunals, what is not forbidden must be permitted” (*ibid.*, p. 370). Affermazioni, queste, ribadite più volte dal medesimo autore, che in seguito ha rimarcato l’indispensabilità della previa approvazione pontificia circa l’erezione dei tribunali amministrativi locali: cfr. **ID.**, *Les procédures administratives dans l’Église catholique: les initiatives en droit particulier et le Code del 1983*, cit., pp. 81 e 83; **ID.**, *Protection of rights: experiences with hierarchical recourse and possibilities for the future*, cit., pp. 696-697; **ID.**, *From hierarchical recourse to alternative conflict resolution: a blessing or a curse?*, in J. Kowal, J. Llobell (a cura di), “Iustitia et iudicium”. *Studi di diritto matrimoniale e processuale canonico in onore di Antoni Stankiewicz*, vol. IV, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2010, p. 2251.

<sup>94</sup> Ci riferiamo in particolare ad I. Zuanazzi, la quale ha proceduto, con la consueta competenza, ad investigare se e come lo *ius universale* attribuisca una simile facoltà. Mentre a livello diocesano, il c. 1419 CIC non precluderebbe l’istituzione di un tribunale competente a ricevere i ricorsi contro gli atti delle autorità inferiori al Vescovo, le cui decisioni sarebbero a loro volta impugnabili innanzi al tribunale metropolitano di secondo grado (c. 1438, n. 1 CIC), il *Codex* tuttavia non legittimerebbe l’erezione di organi giudiziari di primo grado deputati a sindacare gli atti posti direttamente dal titolare dell’ufficio episcopale: difatti, i soggetti vicari non possono valutare le decisioni dell’autorità sovraordinata, che peraltro ha conferito loro la *potestas iudicialis*. Di conseguenza, nemmeno il tribunale metropolitano avrebbe cognizione in primo grado sulle decisioni di governo imputabili al Vescovo diocesano, in quanto funge in via ordinaria soltanto da tribunale di seconda istanza. Pertanto, secondo l’autrice, “Alla luce della normativa vigente, in conclusione, nonostante la potenziale apertura dei canoni 149, § 2 e 1400, § 2 CIC, poco spazio è lasciato all’iniziativa delle legislazioni locali nella costituzione di un tribunale amministrativo. Per estendere e integrare gli strumenti del contenzioso amministrativo con organismi capaci di giudicare gli atti amministrativi del vescovo diocesano risulta necessario l’intervento del legislatore universale, in forma di disciplina preventiva generale oppure in forma di approvazione successiva speciale” (I. ZUANAZZI, *La possibilità di tribunali amministrativi a livello particolare*, cit., p. 195).



ridimensionato<sup>95</sup> al fine di scongiurare intollerabili e sproporzionati squilibri tra i *christifideles*, peraltro lesivi, in relazione alla protezione dei diritti, dell'uguaglianza battesimale. In questo senso, l'autorità legislativa potrà in futuro accordare un livello minimo di tutela *erga omnes*, prescrivendo la strutturazione obbligatoria dei fori giudiziari speciali; ovvero, depauperando prudentemente il principio di uguaglianza, ammettere la strutturazione opzionale dei tribunali amministrativi, riconoscendo comunque alla schiera dei soggetti istituzionali coinvolti, nessuno escluso, l'eventualità di scegliere se preservare lo *status quo* o arricchire l'assetto costituzionale ecclesiale.

---

<sup>95</sup> In questa sede, la disamina del principio di sussidiarietà assume irrimediabilmente una prospettiva ambivalente, se associata al decentramento del potere giudiziario – ovviamente proficuo e desiderabile in ambito ecclesiale, nella misura in cui all'impianto dei tribunali amministrativi periferici corrisponda una più efficace ed agevole tutela dei diritti – ovvero al potenziale contributo che il legislatore particolare può apportare nella prefigurazione dello *ius processuale*. Con riferimento a quest'ultima problematica, se da un lato, la dottrina ha più volte evidenziato come sia estremamente arduo ipotizzare che la legislazione universale – peraltro riflesso di un disegno giustiziale caratteristico dell'impostazione ideologico-culturale propria di una peculiare esperienza storico-istituzionale – possa relazionarsi con tradizioni giuridiche così spiccatamente eterogenee e divaricate rispetto ad essa, dall'altro ha insistito sulla dovuta uniformità della normativa processuale, dimodoché sia garantita a tutti i fedeli un'eguale protezione giudiziale – o perlomeno, un *minimum* inderogabile di tutela –, al punto da giustificare la limitazione della potestà regolamentare propria delle autorità inferiori: se, difatti, il Vescovo diocesano (ed i soggetti a lui equiparati) non possono promulgare norme speciali di procedura, innovando l'ordine legislativo, tuttavia possono determinare, a livello secondario, prescrizioni normative concernenti l'organizzazione ed il mero funzionamento interno degli organismi giudiziari (cfr. **O. CONDORELLI**, *Sul principio di sussidiarietà nell'ordinamento canonico: alcune considerazioni storiche*, in *Il diritto ecclesiastico*, CXIV [2003], p. 961; **I. ZUANAZZI**, *La possibilità di tribunali amministrativi a livello particolare*, cit., p. 139). Pertanto, la questione cruciale risiede nello stabilire la "giusta misura" dell'applicazione del principio di sussidiarietà nell'ambito del contenzioso-amministrativo, come ha giustamente sottolineato R. Bertolino, secondo il quale "Senza pretendere di sospingere il diritto della Chiesa verso una eccessiva frammentazione, di disciplina o di organi, proprio nel momento in cui le legislazioni civili si sforzano di tendere ad una apprezzabile uniformità transnazionale, la disciplina unitaria della sostanza del processo canonico appariva compatibile con il decentramento dell'organizzazione giudiziaria": **R. BERTOLINO**, *La tutela dei diritti nella Chiesa. Dal vecchio al nuovo Codice di diritto canonico*, cit., pp. 90-91.

Per una puntuale ricostruzione dell'acceso dibattito dottrinale vertente sulla possibile recezione del principio di sussidiarietà *in Ecclesia*, oscillante tra posizioni oltranziste e concilianti, rinviamo a **G. BONI**, *Corresponsabilità e sussidiarietà nella Chiesa*, in *Archivio Giuridico "Filippo Serafini"*, CCXXIV (2004), in particolare pp. 507-543; **ID.**, *Considerazioni sul principio di sussidiarietà nella Chiesa*, *ibid.*, CCXXX (2010), pp. 135-247.



La nitidezza espositiva e l'interdipendenza sistematica sono quindi alcuni degli attributi indispensabili per assicurare la debita ottemperanza del diritto e la *tranquillitas ordinis* nella *societas christiana*: altrimenti, in caso contrario, ne risentirebbe istantaneamente la sua compattezza interna. Non incorrerebbe in un manifesto paradosso quel legislatore che, nel precludere con indomabile fervore come lo "ius novissimum Ecclesiae, [...] simplicitate, perspicuitate, concinnitate ac veri iuris scientia non caret"<sup>96</sup>, finisse poi col contraddirsi clamorosamente?

## PARTE SECONDA – DISAMINA DELLA RATIO PROCEDENDI INTERNA AL SUPREMO FORO GIUDIZIARIO

In questa sede si procederà con l'analisi puntuale del triplice stadio endogeno al processo contenzioso amministrativo canonico delineato dalla *Lex propria*, che materialmente si inaugura con l'instaurazione del procedimento giurisdizionale e si conclude con la pronuncia nel "merito"<sup>97</sup> della questione controversa, tralasciando lo studio di taluni istituti – in particolare, il regime impugnatorio della sentenza definitiva e la sua esecuzione, come pure le condizioni ed i criteri per l'individuazione del soggetto responsabile dei danni cagionati dal provvedimento posto in essere illegittimamente<sup>98</sup> – la cui complessità non può non richiedere necessariamente una loro compiuta trattazione disgiunta.

### 1 – Prima fase

#### **a) L'interposizione del ricorso entro i limiti di decadenza posti all'esercizio del diritto fondamentale al giudizio e l'eventuale concessione della *remissio in terminos* a favore del ricorrente**

*Nemo iudex sine actore*. Il principio dispositivo (o della disponibilità della tutela giurisdizionale), consacrato a criterio cardine del processo contenzioso ordinario (c. 1501 CIC), assurge ulteriormente a

---

<sup>96</sup> GIOVANNI PAOLO II, *praefatio* al Codice di diritto canonico, cit., p. XXX.

<sup>97</sup> A scanso di equivoci, nel presente contributo si impiegherà il termine "merito" secondo un'accezione impropria, ossia corrispondente ai profili di legittimità del provvedimento amministrativo impugnato, anziché ai profili di opportunità o di convenienza del provvedimento stesso.

<sup>98</sup> Si vedano, rispettivamente, gli artt. 91; 92-94; 101-103 LP.



presupposto per la valida instaurazione del contenzioso amministrativo, che pertanto viene a configurarsi quale giudizio propriamente accusatorio.

L'esito dell'itinerario processuale finisce così col dipendere esclusivamente dalla volontà delle parti contendenti (e, in special modo, di quella ricorrente), nonostante la lite verta, principalmente o mediamente, sul *bonum publicum* ed incida, allo stesso modo, sulla *salus animarum*. In deroga al c. 1452, § 1 CIC, l'ordinamento ha ritenuto opportuno non conferire alcun potere di iniziativa ai soggetti istituzionali (come, ad es., al Promotore di giustizia), né di consentire al giudice di procedere *ex officio* a prescindere dall'effettiva intenzione delle parti, una volta introdotta legittimamente la causa: in tal modo, l'avvio del procedimento è rimesso alla libera iniziativa dei soggetti titolari della posizione giuridica soggettiva lesa dalla statuizione imperativa dell'autorità ecclesiastica, non potendosi escludere nemmeno l'eventualità che i medesimi possano rinunciare al processo, compiendo un atto comprensibile solamente alla luce delle peculiarissime interrelazioni teandriche caratterizzanti la *societas Ecclesiae* rispetto a qualsiasi altra forma di aggregazione umana. La compagine ecclesiale difatti è dischiusa all'orizzonte metafisico, ad un'incessante propensione ascendente ed all'innesto della grazia, intesa quale elemento santificante e condizionante il proprio e l'altrui contegno individuale.

Nel caso in cui il *christifidelis* intenda attivarsi, dalla lettura congiunta degli artt. 34, § 1 e 74, § 1 LP emerge *immediate* una prima, rilevante innovazione: la dilatazione del termine perentorio entro cui esercitare il diritto fondamentale al giudizio (c. 221, § 1 CIC), dagli originari trenta giorni previsti dagli artt. 105 NS e 123, § 1 PB, ai sessanta giorni attualmente prescritti dalla novellata normativa. La duplicazione del termine è ragionevole ed indubbiamente soddisfa l'aspettativa di giustizia del ricorrente, per il quale, a causa dell'esistenza di un unico tribunale amministrativo centrale, l'interposizione del ricorso può rappresentare sovente il compimento di un atto giuridico solo in apparenza agevole e scevro da ostacoli ed inconvenienti di ordine materiale. Non appare casuale che le abrogate *Normae speciales* annoverassero una deroga – invero mai attuata – a favore dei fedeli residenti al di fuori del continente europeo, consentendo alla Segnatura Apostolica di prolungare il termine di decadenza mediante l'adozione *ad quinquennium* di un apposito decreto





da pubblicarsi negli *Acta Apostolicae Sedis* (art. 105, § 3)<sup>99</sup>: indicatore della consapevolezza del legislatore circa la sussistenza di impedimenti di ordine pratico<sup>100</sup>, ora sormontabili con la previsione di un nuovo termine maggiormente esteso, valevole *erga omnes*, senza alcuna eccezione discriminante i potenziali istanti in ragione della provenienza geografica del ricorso giurisdizionale.

La perentorietà del termine, specificità tipica dei sistemi di giustizia amministrativa continentali, se da un lato circoscrive una delle facoltà avente rango costituzionale nell'ordinamento giuridico ecclesiale, dall'altro corrisponde specularmente all'obbligo fondamentale gravante sui Pastori di regolamentare, *pro bonum commune*, l'esercizio dei diritti dei fedeli (c. 223, § 2 CIC), al fine di prevenire strumentalizzazioni ed abusi della tutela giudiziaria, peraltro rispondente alla necessità di accordare certezza e definitività alle decisioni di governo, altrimenti esposte al persistente pericolo di ricorsi "fraudolenti", magari inoltrati una volta trascorso un cospicuo lasso temporale dalla loro effettiva intimazione<sup>101</sup>. Dunque, la decadenza dello *ius recurrendi* ha un suo fondamento, "procurando imprimis

---

<sup>99</sup> Analizzando l'art. 105, § 3 NS, Z. Grochowski sottolineava un manifesto paradosso insito nella normativa allora vigente: "Sembra strano che si debba inserire in AAS il decreto che proroga il termine perentorio, mentre lo stesso termine non è stato mai indicato nella medesima rivista ufficiale. Soprattutto la norma statuyente tale termine perentorio doveva essere promulgata "per editionem in *Actorum Apostolicae Sedis commentario officiali*" (can. 9) [CIC 17: *N.d.A.*], dato che si tratta della limitazione del diritto di impugnare l'atto della potestà amministrativa, il quale diritto è riconosciuto nella legge regolarmente promulgata [cioè, all'epoca, la cost. ap. *Regimini Ecclesiae universae: N.d.A.*]" (Z. GROCHOLEWSKI, *La "Sectio altera" della Segnatura Apostolica con particolare riferimento alla procedura in essa seguita*, in *Apollinaris*, LIV [1981], pp. 87-88, nt. 79). Commenta invece J.J. COUGHLIN, *The historical development and current procedural norms of administrative recourse to the Apostolic Signatura*, parte II, in *Periodica de re canonica*, XC (2001), p. 665, nt. 11: "Section 3 deals with geographic locations outside of Europe where for some reason the means of communication are obstructed by some special difficulty, for example, war, a government's refusal or inability to facilitate communications, or some severe atmospheric condition that disrupts the normal means of communication".

<sup>100</sup> Cfr. A. VALLINI, *Dalle Normae speciales alla Lex propria: itinerario di una riforma*, cit., pp. 65-66.

<sup>101</sup> "The reason for having rather short peremptory time limits is precisely to refute the critique that the protection of rights as envisioned by administrative procedures would have an adverse effect and paralyze the ecclesiastical administration, i.e. executive branch of the diocesan and other ecclesial government": K. MARTENS, *From hierarchical recourse to alternative administrative conflict resolution: a blessing or a curse?*, cit., p. 2249.



celeridad al proceso sin perjuicio del derecho de defensa"<sup>102</sup>, a condizione che non si risolva in una sorta di formalismo autoreferenziale, fine a se stesso, che ignori cioè aprioristicamente le esigenze della giustizia sostanziale ovvero talune circostanze obiettive, che potrebbero influire sulla persona del ricorrente al punto da ripercuotersi, in misura determinante, sulla volontà o possibilità di agire.

Per ovviare a simili inconvenienti, la *Lex propria* richiama appositamente due istituti aventi una matrice tipicamente equitativa, che di fatto concedono un'ultima *chance* di appagamento delle "ansie" di giustizia del ricorrente, nell'eventualità in cui il ricorso sia accolto dal Collegio dei giudici della Segnatura.

Nel primo caso, ai sensi dell'art. 74, § 2 LP, una volta spirato il termine perentorio, l'interessato può avanzare, unicamente ("Ab uno") al Romano Pontefice, una *supplicatio* per beneficiare della concessione *ex gratia* della *remissio in terminos*. Prassi da tempo radicata presso i Dicasteri della Curia Romana, la *remissio in terminos* costituisce un'attribuzione esclusiva dell'autorità primaziale, in forza della *potestas ordinaria* annessa all'ufficio petrino, usualmente concessa previa consultazione della Segnatura Apostolica, generalmente competente per le grazie "relative ad iustitiam administrandam" (art. 124, n. 2 PB)<sup>103</sup>. In specifico, l'accoglimento della richiesta postula, oltre che l'inosservanza del termine perentorio, l'accertamento della *iusta causa*

---

<sup>102</sup> E. LABANDEIRA, *El procedimiento contencioso-administrativo ante la Signatura Apostólica*, in *Ius canonicum*, XXII (1982), p. 245.

<sup>103</sup> Cfr. F.S. AUMENTA, *Ignoranza ed impossibilità ad agire in relazione al computo dei termini perentori*, in E. Baura, J. Canosa (a cura di), *La giustizia nell'attività amministrativa della Chiesa: il contenzioso amministrativo*, cit., p. 421.

La funzione consultiva svolta in questo ambito dalla Segnatura Apostolica non scalfisce in alcun modo l'esclusività della prerogativa papale circa la concessione graziosa della *remissio in terminos*, per le seguenti ragioni: "- la prima attiene al fatto che si tratta di un termine perentorio e, per di più, analogo al *fatale legis* dell'appello, di cui al can. 1630, § 1; /- la seconda attiene al fatto che la *remissio in terminos* può andare ad incidere su diritti acquisiti. Si pensi, per esempio, a che cosa può significare concedere la *remissio in terminos* in un ricorso avverso la rimozione di un parroco, quando il Vescovo diocesano abbia già nominato legittimamente il successore in quanto ormai decorsi inutilmente i termini per ricorrere; /- la terza ragione attiene al fatto che la Segnatura Apostolica nel caso dispenserebbe *in re sua*. La qual cosa ha riflessi di odiosità e può avere l'apparenza di parzialità e di *acceptio personarum*" (A. VALLINI, *Dalle Normae speciales alla Lex propria: itinerario di una riforma*, cit., p. 69; N. SCHÖCH, *Presentazione della Lex propria del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica*, cit., p. 217).



legittimante il provvedimento grazioso<sup>104</sup>, quale, *exempli causa*, la sussistenza di un ricorso “seriamente fondato e di una certa importanza ecclesiale”<sup>105</sup> o di “casi meritevoli di attenzione per la gravità dell’ingiustizia o per le speciali circostanze in cui si trovano le persone interessate”<sup>106</sup>. L’autorità concedente deve quindi assumersi la grave responsabilità, considerata la rilevanza degli interessi coinvolti, di stabilire quando possa darsi la remissione: in questa prospettiva, il riscontro oggettivo della *iusta causa* sembrerebbe mutare la natura della decisione papale, ascrivibile alla cerchia dei provvedimenti dovuti *ex iustitia* piuttosto che *ex gratia*, in base a criteri che solo una buona prassi può analiticamente precisare, *cum grano salis*, affinché siano scongiurate concessioni arbitrarie e diseguali, in relazione a casi simili, del tutto estranee alla *diakonia* delle funzioni ecclesiali<sup>107</sup>.

---

<sup>104</sup> Cfr. G.P. MONTINI, *Il tempo utile* (can. 201 § 2), in *Quaderni di diritto ecclesiale*, XVI (2003), p. 101. A non dissimili conclusioni giunge A. BETTETINI, *Il computo dei termini nel contenzioso amministrativo*, in E. Baura, J. Canosa (a cura di), *La giustizia nell’attività amministrativa della Chiesa: il contenzioso amministrativo*, cit., p. 328.

<sup>105</sup> Z. GROCHOLEWSKI, *La giustizia amministrativa presso la Segnatura Apostolica*, in *Ius Ecclesiae*, IV (1992), p. 21.

<sup>106</sup> F.S. AUMENTA, *La tutela dei diritti dei fedeli nel processo contenzioso amministrativo canonico*, Pontificia Università Lateranense – Mursia, Roma, 1999, p. 153, nt. 331.

<sup>107</sup> Annota F. DANEELS, *Il contenzioso-amministrativo nella prassi*, in E. Baura, J. Canosa (a cura di), *La giustizia nell’attività amministrativa della Chiesa: il contenzioso amministrativo*, cit., p. 315: “Accade che l’Avvocato del ricorrente provochi al Sommo Pontefice per ottenere la *restitutio in terminos*” nei casi in cui un ricorso giurisdizionale sia stato in precedenza respinto *in limine* “perché il Dicastero competente ha già rigettato il ricorso gerarchico in quanto evidentemente proposto fuori dei termini perentori stabiliti dalla legge. Quando il Dicastero competente in tal caso non ha esaminato subordinatamente il merito della causa, penso che non ha nessun senso chiedere alla Suprema Autorità la *restitutio in terminos* affinché la Segnatura veda della legittimità o meno del rigetto del ricorso gerarchico, perché in detta ipotesi non c’è *fumus boni iuris* per l’illegittimità del rigetto del ricorso gerarchico, essendo quello chiaramente proposto fuori dei termini perentori stabiliti. Potrebbe, invece, nel caso essere opportuna una eventuale richiesta alla Suprema Autorità che il Dicastero competente esamini il merito della causa”.

Condividiamo pienamente quanto asserito dall’autore: in effetti, parrebbe più opportuno devolvere la controversia al Dicastero, dimodoché si assicuri al fedele il diritto fondamentale al riesame nel merito della statuizione originaria (compresi cioè i profili di opportunità e convenienza, e non solo quelli di mera legittimità). Si noti tra l’altro che il decreto del Dicastero altro non è che una reiezione della domanda sprovvista di uno dei presupposti formali di ricevibilità, non investente in alcun modo le questioni di legittimità e di merito afferenti al provvedimento impugnato.

Nell’eventualità invece che il ricorrente abbia agito nei termini, ma il Dicastero abbia trattato il ricorso gerarchico sindacando sui soli vizi di legittimità del provvedimento impugnato, riteniamo che il decreto dirimente il ricorso stesso sia *contra legem*, per espressa violazione del c. 1739 CIC, integrando uno specifico vizio di



Nel secondo caso, l'art. 27, § 3 della *Lex propria*, nel disporre quale principio generale che "Termini in hac lege statuti intelleguntur utiles", rievoca il concetto di *tempus utilis* disciplinato dal Codice latino, non dissimilmente dall'art. 74, § 1 LP, secondo cui "Recursus exhibendus est intra terminum peremptorium sexaginta dierum utilium a die peractae actus notificationis". Di conseguenza, il ricorso contenzioso amministrativo deve essere interposto entro sessanta giorni utili dalla notificazione dell'atto dicasteriale impugnabile<sup>108</sup>, da

legittimità *in decernendo* censurabile. Di conseguenza, postulato che la decisione illegittima del Dicastero costituisce un *unicum* col provvedimento originariamente adottato dall'autorità inferiore – si veda *infra*, § 3.1 –, il ricorrente consegue l'accoglimento del ricorso giurisdizionale e, dunque, l'annullamento dell'atto impugnato. Non pare opportuno infatti che la Segnatura intimi al Dicastero la reiterazione del riesame sull'atto controverso: ciò si ripercuoterebbe in termini negativi sull'economia generale del sistema, e finirebbe col deresponsabilizzare il Superiore gerarchico. Occorre invece che l'omessa disamina dei profili di merito dell'atto amministrativo implichi la "cassazione" dell'atto stesso, in luogo della proliferazione delle istanze decisionali.

<sup>108</sup> In particolare: *a*) per i provvedimenti posti direttamente dal Dicastero della Curia Romana: entro sessanta giorni dalla comunicazione della decisione (confermativa o modificativa dell'atto) sulla *petitio* obbligatoria *ex art.* 135, § 1 RGCR; *b*) per i provvedimenti attraverso cui il Dicastero decide un ricorso gerarchico: entro sessanta giorni dalla notificazione della sua decisione che conferma, modifica, integra, sostituisce o revoca l'atto adottato dall'autorità inferiore (c. 1739 CIC) ovvero entro sessanta giorni dalla notificazione della decisione (confermativa o modificativa dell'atto) sulla *petitio* facoltativa *ex art.* 134, § 2 RGCR); *c*) infine, nelle ipotesi riconducibili al c.d. "silenzio" amministrativo, il termine per inoltrare il ricorso decorre una volta trascorsi tre mesi dalla data in cui l'autorità competente ha ricevuto la richiesta di emanazione di un provvedimento particolare, il ricorso gerarchico ovvero la *remonstratio*, senza darvi alcuna risposta (c. 57, § 1 CIC).

In relazione all'ipotesi di cui al punto *c*), l'art. 136, § 2 RGCR stabilisce che "[...] qualora il ricorso esiga un esame più approfondito, si avverta il ricorrente del tempo di proroga e delle motivazioni che l'hanno causata". Quindi il Dicastero può derogare limitatamente al termine di novanta giorni sancito dal c. 57, § 1 CIC, ed il *dies a quo* da cui calcolare il termine per ricorrere risulterà di fatto differito, coincidendo o con la data in cui viene notificata la decisione o – qualora il Dicastero sia rimasto inerte – con il giorno di scadenza della proroga disposta in precedenza. Come ha correttamente rilevato G.P. MONTINI, *Modalità procedurali e processuali per la tutela dei diritti dei fedeli. Il ricorso gerarchico. Il ricorso alla Segnatura Apostolica*, in *Quaderni di diritto ecclesiale*, VIII (1995), p. 305, nt. 19, "La disposizione del Regolamento vuole solo, da un lato, mettere al sicuro dalla responsabilità per danni, a causa di ritardo nella risposta (cf can. 57 § 3), il Dicastero, e dall'altro, avvertire il fedele che, attendendo oltre il termine del 90° giorno a ricorrere, non perderà il diritto di ricorrere; anzi potrà avere a disposizione un decreto del Dicastero che o potrà soddisfarlo o contro cui potrà ricorrere con maggiore cognizione di causa".

Il medesimo Autore – cfr. G.P. MONTINI, *I tempi supplementari nei ricorsi gerarchici presso la Curia Romana e il ricorso alla Segnatura Apostolica. L'art. 136 §2 del Regolamento Generale della Curia Romana tra normativa, prassi e giurisprudenza*, in J.J. Conn, L.



Sabbarese (a cura di), *Iustitia in caritate. Miscellanea di studi in onore di Velasio De Paolis*, Urbaniana University Press, Roma, 2005, pp. 523-548 – ha evidenziato come della proroga del termine *ex* 57, § 1 CIC – disposta in deroga ad una prescrizione legislativa di diritto universale, sulla base di una norma regolamentare di rango secondario (invero priva alla luce del sistema delle fonti di qualsiasi efficacia derogante) – gli organi vicari pontifici facciano sovente impiego, talvolta reiteratamente in relazione ad una specifica controversia amministrativa.

La norma in esame predetermina i requisiti di efficacia e di validità della *prorogatio*: la comunicazione ufficiale del decreto al soggetto interessato; l'esposizione delle motivazioni poste a fondamento del differimento della decisione; l'indicazione espressa del tempo di proroga entro cui l'autorità è tenuta a pronunciarsi sul ricorso gerarchico. Nonostante la *prorogatio* disposta in forma di decreto sia un atto meramente endoprocedimentale – concernente il *modus operandi* del Superiore gerarchico, ossia il procedimento amministrativo, e non la risoluzione finale del ricorso –, e dunque, non possa ascrivarsi alla categoria degli atti amministrativi singolari impugnabili presso la Segnatura Apostolica (artt. 123, § 1 PB e 34, § 1 LP), la sua ricorribilità può tuttavia essere riconosciuta in modo del tutto eccezionale per ragioni di giustizia materiale, onde evitare che il ricorrente si trovi in balia dell'*arbitrium* dell'amministrazione ecclesiastica, in relazione alle modalità di trattazione di un'istanza da decidersi con particolare tempestività e sollecitudine, alla luce della palese rilevanza degli interessi coinvolti. Pertanto, possono configurarsi talune "patologie" idonee ad invalidare od a rendere inefficace il decreto in esame:

a) il decreto di proroga è concesso ma non è stato notificato: in questo caso, in applicazione del c. 54, §§ 1 e 2 CIC, l'atto singolare è da ritenersi inefficace, e quindi il ricorrente può adire la Segnatura Apostolica entro sessanta giorni dallo scadere dei tre mesi previsti dal c. 57, § 1 CIC;

b) il decreto di proroga è immotivato ovvero non sufficientemente fondato: in tale ipotesi il decreto è illegittimo (per violazione rispettivamente dei cc. 51 e 124, § 1 CIC) ed impugnabile innanzi alla Segnatura Apostolica, che provvede ad annullarlo e, a norma dell'art. 123, § 2 PB, a condannare il Dicastero alla riparazione dei danni eventualmente cagionati dal ritardo ed a provvedere quanto prima sul ricorso gerarchico. Se il Dicastero provvede, l'atto è impugnabile al tribunale amministrativo; se persiste nell'inerzia, il "silenzio" è impugnabile entro i consueti sessanta giorni dallo scadere dei tre mesi *ex* c. 57, § 1 CIC, postulata l'invalidità della *prorogatio* (in special modo qualora il decreto sia stato ritenuto infondato: essendo il decreto stesso illegittimo *in decernendo*, al Dicastero è di fatto preclusa la possibilità di adottare un nuovo decreto di proroga, a differenza del decreto meramente immotivato che integrerebbe piuttosto un'ipotesi di *violatio legis in procedendo*).

Non sembra invece ammissibile che il ricorrente possa, alternativamente all'impugnazione del decreto di proroga, contestare direttamente il "silenzio" del Dicastero alla Segnatura Apostolica in quanto, in un simile caso, sussiste un atto giuridicamente esistente e protetto da una presunzione di validità (c. 124, § 2 CIC), che qualora non sia impugnato, acquisisce piena definitività, con la simultanea e sostanziale sanazione dei vizi di legittimità. Di conseguenza, se il decreto di proroga non è impugnato e il Dicastero decide il ricorso, il ricorrente può agire contro tale decisione entro il termine di decadenza legale; altrimenti, in caso di inerzia, l'interessato è tenuto ad attivarsi entro sessanta giorni dalla scadenza del termine di proroga. Qualora, invece, come poc'anzi prospettato, il ricorrente intenda impugnare il "silenzio" una volta decorsi tre mesi dalla data di inoltro dell'istanza al Dicastero,



non contestando in alcun modo il decreto di proroga (divenuto nel frattempo definitivo ed intangibile), il Segretario della Segnatura riteniamo debba dichiarare *in limine* il ricorso irricevibile, ai sensi dell'art. 79, § 1, n. 1 LP, in quanto il "silenzio" *ex c.* 57, § 1 CIC non può perfezionarsi a causa del differimento della decisione previamente disposto dal Dicastero competente ed in seguito non impugnato nei termini di legge. In questo caso, il ricorrente potrebbe adire validamente la Segnatura Apostolica opponendosi al decreto di proroga, solamente qualora non fosse decorso il termine di decadenza per ricorrere *ex art.* 74, § 1 LP; altrimenti, egli è costretto ad attendere la scadenza della dilazione decretata dal Dicastero, per poter adire in modo legittimo il tribunale amministrativo;

c) la *prorogatio* è disposta *sine die*, ossia in mancanza di un'indicazione specifica del tempo di proroga. In questo caso, il ricorrente può ottenere dalla Segnatura Apostolica la dichiarazione di illegittimità del provvedimento – quantomeno per violazione del c. 124, § 1 CIC, dato che la delimitazione temporale della dilazione assurge ad elemento costitutivo ed essenziale della stessa – e la condanna del Dicastero a risarcire i danni ed a pronunciarsi quanto prima sul ricorso gerarchico. Il Dicastero può provvedere o meno (e pertanto, il ricorrente può a sua volta impugnare l'atto o il silenzio entro il consueto termine di decadenza) ovvero, in alternativa, qualora non siano ancora trascorsi i tre mesi dal giorno in cui è pervenuto alla cancelleria del Dicastero il ricorso gerarchico, adottare legittimamente un nuovo decreto di proroga, postulato che il "silenzio" amministrativo *ex c.* 57, § 1 CIC non si è ancora formato (a condizione che, questa volta, sia specificatamente indicato il tempo della *prorogatio*).

Se invece il ricorrente presta acquiescenza alla proroga decretata *sine die*, che pertanto diviene nel frattempo inimpugnabile, può realizzarsi una duplice situazione: qualora il Dicastero decida il ricorso gerarchico, l'atto amministrativo singolare è impugnabile dal ricorrente entro i consueti sessanta giorni dalla sua notificazione; altrimenti, in caso contrario, riteniamo che il ricorrente perda il diritto al ricorso contenzioso amministrativo, non solo perché "in caso contrario bisognerebbe ammettere un'estensione infinita o indeterminata del termine per ricorrere, che è assurdo" (*ibid.*, p. 545), ma soprattutto, *sub nomine iuris*, perché la fattispecie del silenzio descritta dal c. 57, § 1 CIC non viene ad integrarsi completamente: dalla proroga concessa "a data da destinarsi", difatti, non può individuarsi in alcun modo il *dies a quo* da cui inizia a decorrere il termine per inoltrare legittimamente il ricorso alla Segnatura Apostolica avverso il "silenzio" dell'autorità, con la conseguenza che al ricorrente è precluso di fatto l'accesso alla tutela giurisdizionale, salvo qualora non riesca ad ottenere una speciale grazia dal Romano Pontefice o a beneficiare della restituzione nel termine concessa dal tribunale della Segnatura ai sensi del c. 201, § 2 CIC.

Al fine di evitare tali circostanze avverse al ricorrente, non è da escludersi la possibile interposizione di ricorsi *praeter legem* aventi una precipua funzione cautelativa, così come la promozione di taluni interventi riparatori promossi dal tribunale, previa istanza di parte: "Davanti al Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica, pertanto, il ricorrente potrà esplicitamente ricorrere dopo lo spirare del termine dei tre mesi "ad cautelam", ossia per non far perimere il diritto di ricorso al Tribunale, affermando implicitamente pertanto di essere disposto ad attendere il risultato fuori termini dell'autorità ecclesiastica; oppure il Tribunale potrà valutare *ex officio* che l'attesa oltre il termine spirato non è possibile poiché *in re ipsa* si annida un danno per una delle parti o per la Chiesa stessa; oppure il Tribunale stesso potrà interpellare le parti (autorità ecclesiastica e ricorrente) per decidere i tempi del



computarsi postulato che il termine perentorio “ut ignoranti aut agere non valenti non currat” (c. 201, § 2 CIC). Il termine di decadenza infatti può essere suscettibile di interruzione, nel caso in cui si configurino talune ipotesi tassative, che di fatto consentono la restituzione nel termine in quanto idonee a scusare la persona del ricorrente: l’ignoranza e/o l’impossibilità di agire<sup>109</sup>.

Sulla base del c. 15, § 2 CIC – secondo cui *l’ignorantia legis* “non [...] praesumitur donec contrarium probetur” – e della notoria massima formulata dalla Segnatura Apostolica – che ha stabilito come *l’Ignorantia circa legem non praesumitur et tantummodo excusat si verisimilis est et nullam admittit negligentiae notam*<sup>110</sup> – può essere ammessa l’interruzione del termine (e, quindi, la proposizione del ricorso una volta verificatasi la sua decorrenza), qualora l’interessato dimostri la scusabilità (sotto il duplice profilo soggettivo ed oggettivo) di un simile stato di non conoscenza, ossia che l’ignoranza sia: verosimile (cioè presumibilmente vera ed esistente nella realtà materiale); *sine culpa* (non imputabile alla colpa del ricorrente, ad uno specifico comportamento negligente che, diversamente, avrebbe consentito l’interposizione tempestiva della domanda); e, infine, comprovata da circostanze obiettive (da colui che intende esercitare il diritto al giudizio). Una volta eccepita dal ricorrente, la fattispecie in esame può essere accertata, a seconda dei casi, dal Segretario della Segnatura Apostolica *in limine litis*, dal Cardinale Prefetto in sede di riesame ovvero dal Romano Pontefice nel momento in cui si pronuncia sulla petizione remissoria, salvo il diritto della controparte di asserirne l’inescusabilità. L’ignoranza può vertere, a seconda dei casi, intorno all’effettiva conoscenza della facoltà di ricorrere, alle relative modalità di azione ovvero al termine legale entro cui inoltrare l’istanza al competente organo giudiziario<sup>111</sup>.

---

processo in relazione allo stato dell’attività amministrativa in atto presso il Dicastero” (*ibid.*, p. 543).

<sup>109</sup> Con riferimento al c. 201, § 2 CIC, J. MIÑAMBRES, *Problemi relativi al computo dei termini nei ricorsi contro gli atti amministrativi canonici*, in E. Baura, J. Canosa (a cura di), *La giustizia nell’attività amministrativa della Chiesa: il contenzioso amministrativo*, cit., p. 485, ha acutamente osservato come il testo della disposizione, “Tradotto in positivo [...] fa dipendere il decorso del termine utile concesso per porre un atto giuridico dalla conoscenza e dalla effettiva possibilità di agire del soggetto interessato”.

<sup>110</sup> SUPREMO TRIBUNALE DELLA SEGNETURA APOSTOLICA, decr. definitivo, 4.V.1996, prot. n. 25500/94 CA, n. 8, in *Ius Ecclesiae*, X (1998), p. 192.

<sup>111</sup> Cfr. G.P. MONTINI, *I ricorsi amministrativi presso il Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica. Una ricognizione a partire dai ricorsi in materia di parrocchie e di edifici sacri*, in Gruppo Italiano Docenti di Diritto Canonico (a cura di), *I giudizi nella Chiesa*.



Dottrina e giurisprudenza in molteplici occasioni si sono prodigate nel tentativo di circoscrivere i casi di ignoranza non colpevole (scusabile) o colpevole (inescusabile). Con riferimento specifico al ricorso giurisdizionale, la questione tuttavia subisce ineludibilmente un forte ridimensionamento. La sua interposizione infatti presuppone l'acquisita definitività del provvedimento impugnato, cioè l'esaurimento della scala gerarchica, culminante nella decisione sul ricorso amministrativo del competente Dicastero della Curia Romana<sup>112</sup>: pertanto, non è plausibile che il ricorrente, percorso l'intero itinerario burocratico, non sia consapevole della possibilità di adire il Supremo Tribunale amministrativo<sup>113</sup>, a meno che non si tratti di un provvedimento posto in essere direttamente dal Dicastero, per cui, in assenza di istanze precedentemente inoltrate, l'ignoranza può configurarsi con maggior probabilità. Inoltre, la dottrina ha più volte evidenziato come l'ignoranza invincibile non possa coincidere con l'*error* palesatosi mediante la presentazione del ricorso ad un Dicastero ovvero ad un'altra autorità non competente (come la Rota Romana o il Romano Pontefice), che *in praxis* procede in un secondo momento alla trasmissione dell'istanza presso l'organo effettivamente autorizzato a deliberare su di essa. In questo caso l'interessato ha agito, seppur erroneamente, non conoscendo tuttavia le norme ripartenti le cause contenziose tra gli organismi vicari (esecutivi e giudiziari) della Sede Apostolica<sup>114</sup>.

---

*Processi e procedure speciali. XXV Incontro di Studio. Villa S. Giuseppe – Torino. 29 giugno – 3 luglio 1998*, Glossa Editrice, Milano, 1999, p. 96.

<sup>112</sup> Cfr. **A. RANAUDO**, *Il contenzioso amministrativo canonico*, in *Monitor ecclesiasticus*, XCIII (1968), pp. 558-559.

<sup>113</sup> Cfr. **F.S. AUMENTA**, *Ignoranza ed impossibilità di agire in relazione al computo dei termini perentori*, cit., p. 425.

<sup>114</sup> Cfr. **A. RANAUDO**, *Il contenzioso amministrativo canonico*, cit., p. 559; **P.V. PINTO**, *La giustizia amministrativa della Chiesa*, Giuffrè, Milano, 1977, p. 215; **E. LABANDEIRA**, *Trattato di diritto amministrativo canonico*, Giuffrè, Milano, 1994, p. 545; **F.S. AUMENTA**, *La tutela dei diritti dei fedeli nel processo contenzioso amministrativo canonico*, cit., p. 159; **ID.**, *Ignoranza ed impossibilità di agire in relazione al computo dei termini perentori*, cit., p. 427. Si veda anche **P. VALDRINI**, *Injustices et protection des droits dans l'Église*, 2<sup>a</sup> ed., Cerdic, Strasburgo, 1984, p. 40, nt. 65, il quale rileva come in tale ipotesi sia "prévu une suspension des délais [...] quand le recours a été proposé pour erreur excusable devant un juge incompétent, par exemple la Rote. En conséquence le délai utile doit être compté à partir du jour de la notification d'incompétence faite par le tribunal". Tuttavia, in questo caso riteniamo sia auspicabile l'interruzione definitiva del termine decadenziale, e la susseguente trasmissione dell'istanza all'organo vicario competente.

Occorre tuttavia precisare che il c. 15, § 2 CIC distingue le ipotesi di *ignorantia* da quelle di *error*. Nel caso qui prospettato, i due concetti non sono fra loro sovrapponibili: difatti, l'errore non si risolve in un'ipotesi speciale di ignoranza.





Un'ipotesi invece ascrivibile all'ignoranza non colpevole è stata da taluni ricondotta al diffusissimo stato di inconsapevolezza nel Popolo di Dio circa l'effettiva vigenza ed il contenuto della legislazione ecclesiastica disciplinante gli istituti di giustizia amministrativa: un'inconsapevolezza accomunante, indistintamente, chierici, religiosi e laici, e perlopiù incentivata dalla lacunosità del diritto positivo, che non obbliga l'autore della decisione di governo ad indicare per iscritto lo *ius recurrendi*, allo stato attuale non compreso tra i requisiti legali dell'atto amministrativo singolare prescritti *ad validitatem*. Un'omissione - presumibilmente giustificata dai Padri revisori, come ha evidenziato la dottrina, sulla base del

“fatto che tale menzione generalizzata, letta da destinatari dell'atto spesso non in grado di valutare il significato di un ricorso e le ragioni che lo rendono fondato, potrebbe costituire un incentivo sproporzionato ad impugnare ogni tipo di atto amministrativo”<sup>115</sup>–

che influisce in termini negativi sulla certezza del provvedimento, la cui instabilità viene *de facto* a protrarsi oltre il termine perentorio stabilito ai fini del ricorso, relativizzando in misura eccessiva la presunzione negativa *ex c. 15, § 2 CIC*.

Il soggetto interessato è posto difatti nelle condizioni di poter ottenere con maggior facilità la *remissio in terminos* per ignoranza incolpevole, quasi come l'ordinamento gli fornisce surrettiziamente una sorta di 'alibi' difensivo. In un simile quadro normativo assai opinabile, unitamente alle “condizioni attuali di vita dei fedeli”, c'è chi ha esortato la Segnatura Apostolica a disapplicare la presunzione *iuris tantum* codiciale, affinché sia resa “più efficace la ricerca della giustizia nella

---

Ambedue i concetti inoltre sono distinguibili tanto sotto il profilo soggettivo quanto sotto il profilo oggettivo: *l'ignorantia* impedisce *ab origine* la formazione della volontà di agire, e pertanto l'istanza nella realtà materiale non viene ad esistenza, ossia non è inoltrata dalla parte ricorrente; *l'error* invece viene ad incidere negativamente sul procedimento intellettuale e volitivo sorto nella psiche del soggetto, con la conseguenza di sostanzializzarsi nel compimento di un'azione giuridicamente non corretta, quale l'interposizione del ricorso ad un organo non competente.

<sup>115</sup> Così sostiene **G.P. MONTINI**, *Il tempo utile* (can. 201 § 2), cit., p. 92. Si veda anche **K.K. SCHWANGER**, *Administrative justice in the Church in light of juridical and theological considerations*, in *The jurist*, LVIII (1998), p. 428: “Arguably, this [l'omessa indicazione dei mezzi di impugnazione dell'atto amministrativo: *N.d.A.*] is not deny necessary information to the passive subjects of administrative decrees. Rather, it is an acknowledgment that the exercise of administrative power is the means by which the daily life of a community is routinely organized and directed. The inclusion of an indication of remedies with every administrative act could corrode the legitimate use of authority and invite contention where it otherwise would not be”.



Chiesa a vantaggio di tutti i fedeli”<sup>116</sup>, tuttora ostacolata dal diritto sostanziale in vigore, volutamente disattento, nel “filo autoritarismo” contrassegnante le sue disposizioni, alle esigenze insopprimibili del diritto di difesa<sup>117</sup>.

In prospettiva *de iure condendo*, invero, è auspicabile che il legislatore codifichi, quale requisito tipico indispensabile dell’atto posto nell’esercizio della potestà esecutiva, l’obbligo di indicazione espressa dei tempi e delle modalità richieste dalla legge ai fini del ricorso<sup>118</sup>, come peraltro già stabilito dal c. 700 del Codice giovanneo-paolino, relativamente alla dimissione del religioso dall’istituto di appartenenza. In questo modo, si potrebbe favorire emblematicamente la tendenziale “assolutizzazione” della presunzione (relativa) di non ignoranza, a beneficio della certezza dell’atto giuridico – sino a contenere le fattispecie di non conoscenza scusabile ed incolpevole –, e dell’economia processuale – evitando che il computo del *tempus utilis* costituisca un’attività preliminare al dibattimento giudiziale eccessivamente dispendiosa e controversa<sup>119</sup>.

---

<sup>116</sup> J. MIÑAMBRES, *Problemi relativi al computo dei termini nei ricorsi contro gli atti amministrativi canonici*, cit., p. 487.

<sup>117</sup> Sarebbe opportuno che la Suprema autorità della Chiesa, magari nel corso dell’annuale discorso ai giudici rotali, d’indubbia rilevanza canonistica, intervenga su questo punto, affermando la necessità che l’espressa previsione dei rimedi di impugnazione non riguardi esclusivamente le sentenze giudiziarie – cfr. GIOVANNI PAOLO II, *Allocuzione alla Rota Romana del 26.I.1989*, in *A.A.S.*, LXXXI (1989), p. 925 – ma, ulteriormente, ciascuna decisione singolare di governo.

<sup>118</sup> Cfr. K. MARTENS, *Protection of rights: experiences with hierarchical recourse and possibilities for the future*, cit., p. 662, che sul punto auspica la pronta emendazione del c. 51 CIC.

<sup>119</sup> Cfr. c. 700 CIC: “[...] Decretum vero, ut valeat, indicare debet ius, quo dimissus gaudet, recurrenti intra decem dies a recepta notificatione ad auctoritatem competentem [...]”.

Si osservino sul punto le osservazioni di A. BETTETINI, *Il computo dei termini nel contenzioso amministrativo*, cit., p. 336: “In verità, ci sembra che la sanzione della nullità assoluta sia eccessiva, in quanto sarebbe meglio determinare che l’omissione di tale indicazione non vizia l’atto, ma può costituire il fondamento per dimostrare l’errore scusabile del ricorrente ai fini di una eventuale rimessione in termini. Detto altrimenti, sarebbe più corretto qualificare il disposto del can. 700 quale norma di natura procedimentale, che impone all’autorità, nell’ambito di un più generale principio di trasparenza dell’azione amministrativa, un dovere di cooperazione con il fedele”. Tra le righe pare scorgersi la sensibilità dell’autore in ordine alle esigenze di giustizia sostanziale, in quanto il vizio di legittimità *in procedendo* contemplato dal c. 700 CIC potrebbe comportare l’annullamento di un atto “procedimentalmente” illegittimo ma sostanzialmente opportuno (o legittimo *in decernendo*). Pertanto, la violazione del c. 700 CIC, semmai, potrebbe riverberarsi in termini decisivi (se non esclusivi) sull’eventuale responsabilità risarcitoria dell’amministrazione ecclesiastica (oltre che



Il Supremo Tribunale della Segnatura ha comunque proceduto, a prescindere dalle considerazioni sin qui esposte, a corroborare la presunzione di non ignoranza, ritenendo insufficiente l'invocazione della mera inconsapevolezza degli strumenti giuridici di tutela predisposti a favore dei *christifideles*:

“Concedimus igitur ignorantiam termini peremptorii utilis ipsa lege statuti facilius haberi posse apud rudes christifideles. Quaestio autem est utrum ipsi tempestive a perito in iure canonico vel a competenti auctoritate opportunas notitias in re exquisiverint, necne. Apta enim diligentia necessario requiritur, quia secus termini peremptorii utiles simplices fideles pererrare urgerent, facile pessumdatis legibus quae terminos peremptorios statuunt”<sup>120</sup>.

Il ricorrente deve dimostrare di avere tenuto una condotta diligente, ossia di aver fatto tutto il possibile per sanare lo stato di ignoranza in cui originariamente versava, ad esempio attivandosi con solerzia nel reperire le informazioni necessarie da un canonista specializzato ovvero dalla stessa autorità autrice del provvedimento controverso (eccettuata però, a nostro avviso, la comunicazione di elementi inesatti, altrimenti si richiederebbe un'eccessiva scrupolosità nei confronti del fedele, la cui buona fede circa l'attendibilità delle notizie ricevute è da ritenersi meritevole di tutela)<sup>121</sup>. Non solo: l'eventuale negligenza imputabile al ricorrente potrebbe altresì desumersi da talune iniziative da questi intraprese, la cui sollecitudine od ostinazione (o il mero riscontro della loro effettiva realizzazione) rileva come avrebbe potuto conoscere tempestivamente le modalità di

---

sulla *restitutio in terminos*, data la verosimiglianza, in tale ipotesi, dell'ignoranza incolpevole).

<sup>120</sup> SUPREMO TRIBUNALE DELLA SEGNETURA APOSTOLICA, decr. definitivo, 4.V.1996, n. 8, cit., p. 193.

<sup>121</sup> Da questo punto di vista, potrebbe scusarsi la tardiva interposizione del ricorso, dovuta all'erroneo computo del *tempus utile*, effettuato sulla base non del c. 201, § 2 CIC, bensì della legge civile, qualora il ricorrente sia stato indotto in errore proprio dall'autorità ecclesiastica. Evidenza sul punto G.P. MONTINI, *I ricorsi amministrativi presso il Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica. Una ricognizione a partire dai ricorsi in materia di parrocchie e di edifici sacri*, cit., p. 95, come a volte “la Segnatura dissimula la trasgressione del termine ed ammette il ricorso come se fosse stato proposto entro il termine perentorio. In alcuni casi ciò è giustificato particolarmente dal fatto che lo stesso Vicario giudiziale o comunque un'autorità diocesana, cui i ricorrenti si erano rivolti per avere informazioni, ha indicato loro con uno scritto apposito o tramite anche l'esibizione di un modulo informativo universale che i termini andassero giudicati in questo peculiare modo. E nello stesso modo la medesima autorità diocesana ha ricevuto lo stesso ricorso”.



accesso alla tutela giudiziale dei diritti: ad esempio, il Segretario potrebbe appurare che il ricorrente ha adito il tribunale civile, previa consultazione di un avvocato<sup>122</sup> (e, quindi, che questi avrebbe potuto analogamente agire *in Ecclesia*), ovvero che la controversia è stata più volte sollevata in foro canonico<sup>123</sup>; o, ancora, che l'interessato ha avuto nella sua disponibilità materiale taluni strumenti per reperire le informazioni relative alle prescrizioni canoniche di suo precipuo interesse<sup>124</sup>. Ciò nonostante, simili supposizioni non devono essere aprioristicamente considerate, al punto da divenire prive di *rationabilitas*, in relazione a particolari circostanze concrete, qualora il concorso di taluni fattori – quali il grado di istruzione o le condizioni di vita economico-sociali del ricorrente – ne sconsiglino l'indiscriminata operatività, o comunque, ne giustifichino l'attenuazione del rigore applicativo<sup>125</sup>.

L'ignoranza inescusabile può configurarsi ulteriormente qualora l'autorità inferiore (o il rispettivo Superiore gerarchico) abbia menzionato *motu proprio* lo *ius recurrendi* nel provvedimento impugnato o tale facoltà sia stata comunicata solennemente in un atto appositamente notificato oppure la sua conoscenza emerga da un documento informale successivo, pertinente alla controversia<sup>126</sup>; infine,

---

<sup>122</sup> "Infitiandum non est recurrentes, licet de facto cann. 1732-1739 circa rationem procedendi in recursibus administrativis ignorarent, constanter admissos esse revocationem decisionum Exc.mi Episcopi. Ipsi vero die 29 septembris 1992, consulto absque dubio avvocato, spreto can. 1375, adierunt forum civile, dum peritum in iure canonico consulere neglexerunt": **SUPREMO TRIBUNALE DELLA SEGNETURA APOSTOLICA**, decr. definitivo, 4.V.1996, n. 10, cit., p. 193.

<sup>123</sup> "Mirandum prorsus tamen atque est ac parum credibile quod, excitata controversia in foro canonico, recurrentes omiserint exquirere, debita diligentia, notitias de iure vigenti sive a perito in iure canonico sive a competenti auctoritate ecclesiastica. /Cum praesertim Exc.mum Episcopum adiverunt ad revocationem decisionum efflagitandam, conanime misere elapso, potuissent ac debuissent tum exquirere quomodo ulterius procedendum esset ut iure efficaciter intentum finem adipisci valerent": *ibid.*

<sup>124</sup> "Ceteroquin laicis qui parum noverunt praescripta Codicis Iuris Canonici, dummodo velint, amplissima hodie praesertum praesto sunt media ut opportunam scientiam circa illa exquirant ac obtineant": *ibid.*, pp. 193-194.

<sup>125</sup> Basti pensare ad un ricorso proveniente da un paese economicamente disagiato o in via di sviluppo: è difficile presumere, in questo caso, che il ricorrente disponga dei mezzi necessari (documentali o telematici) per acquisire le informazioni necessarie ai fini della valida interposizione dell'istanza.

<sup>126</sup> Ad esempio, dall'epistolario intercorso fra il ricorrente e l'autorità amministrativa: "Constat attamen ex epistola a recurrentibus ad Em.mum Ratzinger datam, ipsos saltem die 29 ianuarii 1993 compertum iam habuisse ius exhibendi recursum hierarchicum apud Congregationem pro Clericis. [...] /Constat praeterea recurrentes iam ante diem 29 ianuarii 1993 compertum habuisse ius recursum



lo stato effettivo di non ignoranza può presumersi dal rifiuto dell'interessato di vedersi notificata la decisione del Dicastero sul ricorso gerarchico<sup>127</sup> o dal consistente lasso temporale intercorrente fra la notificazione del provvedimento e la sua impugnazione in sede giurisdizionale (da cui trapelerebbe la palese strumentalità o l'intollerabile tardività del ricorso, ascrivibile alla condotta inconsapevole ma negligente dell'interessato). Ancora, in forza delle riflessioni enucleate dalla Segnatura Apostolica, il ricorrente non può essere scusato qualora possieda una discreta conoscenza del diritto canonico o benefici dell'assistenza tecnica di un canonista (a meno che l'esperto *in re canonica* gli fornisca parere incompleti od erronei); o nel caso in cui reperisca indicazioni solamente parziali sul ricorso, dato che una volta appresa la possibilità di ricorrere (*an*), la persona interessata è tenuta ad attivarsi diligentemente per comprendere in quale modo interporre l'istanza (*quomodo*)<sup>128</sup>.

Volgendo lo sguardo alla seconda delle fattispecie scusanti richiamate dal c. 201, § 2 CIC, l'impossibilità di agire non investe la volontà di esercizio dell'azione giudiziale, obiettivamente sussistente, ma comporta l'irrealizzabilità delle intenzioni *in abstracto* manifestate dal ricorrente circa il compimento di qualunque atto giuridico (compreso il *recursus*), a causa della concorrenza di elementi sia di carattere oggettivo sia di carattere subiettivo (questi ultimi riconducibili alla sfera interiore della persona interessata), non esclusa l'eventuale condotta dolosa o colposa alla medesima imputabile (questa volta però ipoteticamente scusante rispetto alle ipotesi summenzionate di *ignorantia*). L'impossibilità a ricorrere può essere fisica o morale.

L'impossibilità è fisica laddove il ricorrente versi in una condizione decisamente precaria che non gli consenta materialmente di attivarsi, come una grave malattia<sup>129</sup>, il ricovero in un istituto

---

hierarchicum instituendi. Qua re onus ipsis incubuit acquirendi necessariam scientiam ut tuto iuxta iuris statuta procederent" (SUPREMO TRIBUNALE DELLA SEGNATURA APOSTOLICA, decr. definitivo, 4.V.1996, nn. 9 e 10, cit., pp. 193 e 194). Nel caso di specie, per giunta, non fu l'allora Prefetto della Congregazione per la Dottrina della Fede a comunicare agli interessati la possibilità di ricorrere, ma furono i ricorrenti medesimi a far comprendere implicitamente attraverso la missiva come fossero concretamente a conoscenza dei diritti e delle facoltà di cui erano titolari.

<sup>127</sup> Cfr. J. MIRAS, J. CANOSA, *Lezione X – Il ricorso contenzioso-amministrativo*, in J. Miras, J. Canosa, E. Baura, *Compendio di diritto amministrativo canonico*, 3<sup>a</sup> ed. agg., trad. it. di A. Perlasca, Edusc, Roma, 2009, p. 388.

<sup>128</sup> Cfr. G.P. MONTINI, *Il tempo utile (can. 201 § 2)*, cit., pp. 92-96; A. BETTETINI, *Il computo dei termini nel contenzioso amministrativo*, cit., pp. 333-334.

<sup>129</sup> Cfr. J. MIRAS, J. CANOSA, *Lezione X – Il ricorso contenzioso-amministrativo*, cit., p. 388.



ospedaliero o il persistente stato di detenzione carceraria<sup>130</sup>; ovvero qualora egli abbia subito una forma di violenza fisica inferta da un soggetto terzo, eventualmente finalizzata ad evitare il ricorso.

L'impossibilità è morale nel caso in cui, ad esempio, dal Dicastero promani un documento apparentemente (solo) pastorale, contenente un consiglio, un'esortazione, un invito alla soluzione pacifica della controversia, la cui ambiguità potrebbe indurre in errore il ricorrente, dato che lo scritto, celando in realtà il dispositivo di un'autentica statuizione imperativa impugnabile, potrebbe non essere percepito come tale, con inevitabile scadenza del termine di decadenza<sup>131</sup>; oppure, qualora l'impossibilità di agire sorga da un "conflitto interiore" (o "di coscienza") provocato dal *metus reverentialis* dell'interessato di contestare la decisione di un'autorità, il cui prestigio o legame (affettivo o parentale) con l'autorità medesima potrebbe influenzarlo in misura determinante, al punto da sconsigliare qualunque forma di reazione o di disobbedienza<sup>132</sup>; o, ancora, la tardiva impugnazione del provvedimento a causa dell'avvio del tentativo di conciliazione fra le parti contendenti<sup>133</sup>. In quest'ultimo caso, la sospensione del termine perentorio consentirebbe di rasserenare gli animi: i soggetti coinvolti infatti beneficerebbero di un congruo arco

---

<sup>130</sup> Cfr. G.P. MONTINI, *Il tempo utile (can. 201 § 2)*, cit., p. 97. L'autore sul punto osserva come "il concetto di impossibilità di agire debba essere interpretato in relazione alla concretissima situazione in cui il soggetto si trova e al concretissimo diritto da esercitare. Così, per esempio, la degenza in un nosocomio del ricorrente non automaticamente gli procura l'interruzione del tempo utile per ricorrere. Si tratterà di considerare concretamente, per esempio, di quale patologia si tratti; a quale trattamento terapeutico sia sottoposto; la collocazione geografica e l'organizzazione interna del nosocomio; l'assistenza giuridica di avvocati e/o procuratori di cui il soggetto goda". Si veda altresì ID., *Modalità procedurali e processuali per la difesa dei diritti dei fedeli. Il ricorso gerarchico. Il ricorso alla Segnatura Apostolica*, cit., p. 311.

<sup>131</sup> Si vedano le acute osservazioni di J. MIÑAMBRES, *Il computo dei termini nel contenzioso-amministrativo*, cit., pp. 488-492.

Occorre tuttavia precisare che l'impossibilità morale di agire viene a configurarsi, in relazione al caso suesposto, solamente laddove si dimostri che il ricorrente avrebbe agito se il contenuto dell'epistola fosse stato meno controverso (ossia qualora sia comprovata la sussistenza di un *minimum* di volontà, per così dire, "potenziale"); in caso contrario, la comprovata assenza totale di volontà semmai potrebbe dare luogo ad un'ipotesi speciale di *ignorantia* giuridicamente rilevante (e dunque, scusabile se incolpevole).

<sup>132</sup> Cfr. A. BETTETINI, *Il computo dei termini nel contenzioso amministrativo*, cit., p. 337; F.S. AUMENTA, *Ignoranza ed impossibilità ad agire in relazione al computo dei termini perentori*, cit., p. 431.

<sup>133</sup> Cfr. ID., *La tutela dei diritti dei fedeli nel processo contenzioso amministrativo canonico*, cit., p. 161; ID., *Ignoranza ed impossibilità ad agire in relazione al computo dei termini perentori*, cit., p. 432.



temporale entro cui sono tenuti a ricercare una giusta ed equa soluzione della controversia, in modo tale da ripristinare la *communio* intraecclesiale, finalità ritenuta preminente dal legislatore<sup>134</sup>, a differenza della formalizzazione giurisdizionale dei conflitti, concepita invece quale *extrema ratio* ineluttabile<sup>135</sup>.

## **b) Contenuto, allegati e *capita nullitatis* dell'istanza introduttiva del giudizio**

La prima disposizione inaugurante il capitolo I del titolo IV della *Lex propria* è deputata alla specificazione dei requisiti tipici del ricorso, congiuntamente ai rispettivi *adnexa*. Essa ricalca quasi fedelmente il dispositivo del c. 1504 CIC, che individua il contenuto del libello introduttivo del giudizio contenzioso ordinario. Il ricorso, ai sensi dell'art. 73, § 1 LP deve indicare sei specifici elementi:

- "1° a quonam ipse proponatur": in primo luogo, il ricorrente, nel momento in cui invoca l'intervento del Supremo Tribunale amministrativo deve fornire le proprie generalità, affinché l'ufficiale competente possa agevolmente procedere alla sua corretta identificazione. Invero, l'espressione utilizzata è assai più sintetica ed incompleta rispetto agli elementi indicati nell'art. 106, n. 1 NS, comunque rievocabili in via ermeneutica: pertanto, la parte iniziale del ricorso deve riportare il nome ed il cognome, il domicilio o il quasi-domicilio o il luogo di residenza del ricorrente<sup>136</sup>, non esclusi gli estremi identificativi ed il titolo del legale rappresentante della persona giuridica o del difensore incaricato dal ricorrente di procedere all'esibizione del ricorso in suo nome, in qualità di procuratore (art. 18, § 2 LP);

- "2° actum, qui impugnatur": l'art. 123, § 1 PB (e, similmente, l'art. 34, § 1 LP) indica quale oggetto sostanziale esclusivo del ricorso giurisdizionale l'atto amministrativo singolare "dato" o "approvato" dal competente Dicastero della Curia Romana. Trattandosi del

<sup>134</sup> Cfr. cc. 1446, §§ 1 e 2; 1733, §§ 1 e 3 CIC.

<sup>135</sup> Annota sul punto **J.J. COUGHLIN**, *The historical development and current procedural norms of administrative recourse to the Apostolic Signatura*, cit., p. 665: "When a true difficulty has seriously impeded a party's ability to bring recourse within the peremptory period, one would hope that the supreme administrative tribunal of the Church, with due deference to judicial order, would not refuse to hear the case. A liberal interpretation of the principle of "*tempus utile*" would seem to permit the Signatura to hear the case when an authentic impediment prevented satisfaction of the thirty-day period".

<sup>136</sup> Cfr. cc. 100-107 CIC.



presupposto materiale del rimedio giustiziale, l'interessato non potrà non richiamarne gli estremi identificativi (l'intestazione del provvedimento; l'autorità emanante; la data di emissione; e, infine, gli eventuali riferimenti protocollari);

- "3° quid petatur": corrisponde alle *conclusiones* di cui al n. 3 dell'art. 106 NS. Com'è noto, il *petitum* del ricorso contenzioso amministrativo canonico è circoscritto, in via principale, alla sola richiesta di declaratoria dell'illegittimità del provvedimento particolare impugnato, congiuntamente, in via accessoria ed eventuale, alla riparazione dei danni subiti dal ricorrente (art. 123, §§ 1 e 2 PB e art. 34, §§ 1 e 2 LP);

- "4° quo iure innitatur": il punto di cui al n. 4 dispone l'allegazione della norma di diritto oggettivo<sup>137</sup> che nel caso di specie si asserisce essere stata violata dalla decisione dell'autorità ecclesiastica di governo. Tale disposizione infatti deve raccordarsi sistematicamente con i successivi artt. 76, § 1, n. 3 e 81, § 1 LP, reiteranti l'espressione "leges quae violatae asseruntur" in passato già impiegata dall'art. 106, n. 3 delle *Normae speciales* paoline.

L'ordinamento pertanto esige che il ricorrente indichi in modo preciso la *causa petendi* posta a fondamento del ricorso, lamentando una o più violazioni di legge *in procedendo* ovvero *in decernendo*, nonostante la norma impieghi generici riferimenti normativi ("quo iure innitatur") idonei a riflettere le caratteristiche proprie del giudizio contenzioso ordinario (esteso al merito della questione controversa), piuttosto che le particolarità del giudizio devoluto ai magistrati amministrativi (circoscritto alla mera questione di legittimità evocata dalla parte istante). Da questa prospettiva non si comprende per quale motivo il legislatore non abbia rimarcato, nella disposizione in esame, la divaricazione fra le diverse azioni giudiziali esperibili, dato che il ricorso, a differenza del libello, ha certamente il suo baricentro non tanto nell'affermazione di un qualsiasi diritto posto a fondamento della

---

<sup>137</sup> In relazione all'analogo dispositivo di cui al c. 1504, n. 2 CIC previsto per il libello introduttivo del contenzioso ordinario, cfr. M.J. ARROBA CONDE, *Diritto processuale canonico*, 5<sup>a</sup> ed., Edizioni, Roma, 2006, p. 326: "Si tratta di esprimere il fondamento della pretesa riportata nel libello, la "causa petendi" o il "quo iure". Nel libello deve insomma risultare il titolo giuridico di cui è investito l'attore nel formulare la sua richiesta [...] cioè è necessario che esista una legge alla base della pretesa dell'attore. Sulla necessità di indicare tale legge bisogna tener presente che si tratta di una legge comune, dato che "iura novit curia", non è necessario specificare il nome dell'azione, né il testo della legge sostanziale o processuale di cui si tratta. Invece sarà necessario allegare statuti, leggi particolari, privilegi che, come titolo giuridico, potrebbero essere sconosciuti al giudice. Comunque il consiglio è di indicare sempre il numero del canone [...]".





domanda, bensì nell'individuazione di una precisa prescrizione legislativa che si ritiene essere stata trasgredita nel corso del procedimento di formazione di un atto amministrativo.

Inoltre, a differenza del c. 1054, n. 2 CIC (e dell'art. 106, n. 3 NS), è assai indicativo come la normativa speciale attualmente in vigore non richieda che il ricorso sia inderogabilmente provvisto della sommaria esposizione dei fatti e dell'indicazione delle prove comprovanti l'asserita violazione di legge<sup>138</sup>, quasi come il legislatore avesse inteso surrettiziamente differire una simile attività nell'ambito della successiva fase istruttoria, deputata al deposito dei memoriali e dei documenti, ed alla sommaria deliberazione orale, ambedue funzionali alla cognizione ed alla precisazione dei termini della controversia devoluta al supremo organo giudiziario. L'art. 73, n. 4 LP quindi fa riferimento esclusivo alla sola componente c.d. "giuridica" della *causa petendi*, non alludendo in alcun modo alla componente c.d. "fattuale" della stessa, prescritta invece dal Codice in relazione al contenuto del libello introduttivo del processo contenzioso ordinario<sup>139</sup>. D'altronde, l'allegazione dei fatti e delle prove attiene ai profili sostanziali del ricorso, di regola insindacabili *in limine litis* (artt. 76 e 83, § 1 LP)<sup>140</sup>;

---

<sup>138</sup> Postulato che l'art. 73 LP è pedissequo nel suo complesso al c. 1504 CIC, gli estensori della *Lex propria* avrebbero probabilmente fatto riferimento in modo espresso all'esposizione (quantomeno sommaria) dei fatti sui quali si fonda l'asserita violazione di legge, qualora avessero inteso tipizzare tale elemento, annoverandolo tra i requisiti dell'istanza introduttiva. Ciò sta a significare che dall'omessa previsione di tale elemento rispetto al contenuto tipico del ricorso può desumersi la non obbligatorietà di un simile riferimento, peraltro giustificata dall'evidente disparità sussistente fra le parti principali, riparabile solamente nel momento in cui il Patrono del ricorrente viene in possesso della documentazione amministrativa del Dicastero, necessaria ai fini dell'emendazione ed integrazione del ricorso. Ciò nonostante, non manca chi ritenga che il ricorso debba comunque essere corredato da "un'esposizione dei fatti e delle ragioni sulle quali si basa [...], specificando le norme che si ritengono violate dall'atto amministrativo impugnato, e le conclusioni a cui, partendo da questi elementi, il ricorrente è pervenuto": J. MIRAS, J. CANOSA, *Lezione X – Il ricorso contenzioso-amministrativo*, cit., p. 384.

<sup>139</sup> "The *causa petendi* thus has a juridical component—the right (*ius*) which is at the basis of his claim—and a factual component—the events of the past affecting the party's right, related in the *libellus* by means of the facts and the evidence which will eventually be produced": W.L. DANIEL, *The rejection of a libellus due to the lack of any foundation whatsoever* (CIC, c. 1505, §2, 4°), in *Studia canonica*, XLIII (2009), p. 370.

<sup>140</sup> Sul giudizio preliminare affidato al Segretario della Segnatura Apostolica, si veda *infra*, § 2.2. Nel commentare l'art. 106 NS, J.J. COUGHLIN, *The historical development and current procedural norms of administrative recourse to the Apostolic Signatura*, cit., pp. 666-667, lamentava una manifesta ridondanza al suo interno, derivante dal riferimento simultaneo sia alla legge violata, sia alle ragioni poste a fondamento del ricorso.



- "5° diem acceptae notificationis actus impugnati": il ricorrente, per poter dimostrare inequivocabilmente la tempestività della domanda interposta alla Segnatura è tenuto ad indicare il giorno in cui ricevette la notificazione del provvedimento adottato dal competente Dicastero, in modo da porre il Segretario nelle condizioni di procedere al computo preciso del *tempus utilis*, onde accertare se il ricorso è stato validamente inoltrato;

- "6° subscriptionem partis recurrentis": la firma posta dalla parte ricorrente (o dal rispettivo Patrono o rappresentante legale)<sup>141</sup> conferma uno dei presupposti di natura soggettiva enunciati nel ricorso, in modo da presidiarlo da eventuali sanzioni invalidanti. Qualora vi sia una pluralità di sottoscrizioni, i ricorrenti esplicitano la natura "collettiva" dell'istanza, dando vita ad un litisconsorzio attivo di tipo facoltativo – in quanto alcuni dei destinatari del provvedimento amministrativo potrebbero liberamente rinunciare al ricorso, decadendo dall'esercizio del corrispettivo diritto – e di tipo unitario<sup>142</sup> – in quanto l'identità del *petitum* e della *causa petendi* (c.d. connessione oggettivo-causale)<sup>143</sup> esige come corollario l'unicità del processo (a presidio dell'economia processuale e del principio del *ne bis in idem*).

Il paragrafo 2 dell'art. 73, ai nn. 1 e 2 prescrive che il ricorrente debba in aggiunta allegare una copia del provvedimento impugnato – eccetto nel caso in cui l'autorità amministrativa competente si sia dimostrata inerte o recalcitrante nell'esibirlo<sup>144</sup> –, ed il *mandatum*

---

<sup>141</sup> Cfr. P. VALDRINI, *Injustices et protection des droits dans l'Église*, cit., p. 39: "Au cas où il forme le recours à la place du requérant, l'avocat pourra signer, à condition que le texte de la procuration figure au bas du recours ou soit écrit sur un document à part".

<sup>142</sup> Cfr. C. MANDRIOLI, *Corso di diritto processuale civile*, vol. I, 4<sup>a</sup> ed., Giappichelli, Torino, 2005, p. 211.

<sup>143</sup> Cfr. c. 1414 CIC. Tuttavia, potrebbe accadere che alcuni ricorrenti integrino il *petitum* principale con la richiesta di riparazione del danno ex art. 123, § 2 PB, ovvero indichino una diversa *causa petendi* nel ricorso (ossia una diversa disposizione di legge). Nel primo caso, in ossequio al principio dispositivo, informante la struttura complessiva del contenzioso amministrativo canonico, il giudice può ordinare che l'amministrazione soccombente ripari il danno cagionato nei soli confronti di coloro che hanno avanzato la pretesa risarcitoria (a meno che talune determinate modalità di risarcimento siano sostanzialmente soddisfattive nei confronti di tutti i ricorrenti, a prescindere dall'effettivo inoltro della richiesta di risarcimento, come ad es. nell'ipotesi in cui sia divulgato il dispositivo della sentenza di accoglimento del ricorso giurisdizionale). Nel secondo caso invece, il giudice può autorizzare l'estensione della *causa petendi*, onnicomprensiva delle diverse *leges* allegate dai ricorrenti.

<sup>144</sup> L'art. 109, n. 3 NS prevedeva l'ulteriore ipotesi in cui il ricorrente non fosse in grado di depositare la copia del provvedimento impugnato, perché il tempo utile



*authenticum*<sup>145</sup> rilasciato a favore del Patrono<sup>146</sup>; o, eventualmente, avanzare la richiesta di accesso al beneficio del gratuito patrocinio,

---

previsto ai fini della proposizione del ricorso non aveva consentito di ottenerlo anteriormente alla scadenza del termine legale di decadenza.

<sup>145</sup> Le *Normae speciales* (artt. 106, n. 4; 109, n. 2; 114, § 1) consentivano al ricorrente di differire il conferimento del mandato ad una fase successiva rispetto all'inoltro del ricorso, con conseguente dilazione dei termini per il deposito degli atti ex art. 112. Ciò nonostante, non è da escludersi nella prassi che il ricorrente presenti il ricorso senza l'ausilio di alcuna forma di assistenza tecnico-legale: in questo caso il Segretario può concedere un termine entro il quale deve essere conferito legittimamente il mandato patronale (art. 77 LP), a pena di estinzione del processo per sopravvenuta *peremptio* (art. 16, § 2 LP).

<sup>146</sup> La *Lex propria* ha ampliato, rispetto alle *Normae speciales*, la gamma dei soggetti deputabili al patrocinio delle cause contenzioso amministrative. L'art. 17, § 1 stabilisce che "Causarum patrocinium suscipere possunt Advocati apud Curiam Romanam", mentre il § 3 precisa che "In causis contentiosis administrativis, de quibus in art. 34, Praefectus ad casum admittere valet Advocatos Rotae Romanae, dummodo in re vere peritos, vel, si casus ferat, alium vere peritum laurea doctorali in iure canonico ornatum". Pertanto, l'incarico di Patrono presso la Segnatura Apostolica può essere assunto:

a) dagli "Advocati apud Romanam Curiam", che a norma dell'art. 183 PB sono abilitati, previa richiesta dell'interessato, al patrocinio delle cause presso il Supremo Tribunale della Segnatura ed a prestare altresì la loro assistenza tecnico-legale nei ricorsi gerarchici dinanzi ai Dicasteri della Curia Romana. Secondo quanto stabilito dall'art. 184 PB e dall'art. 2 del m.p. *Iusti Iudicis* – cfr. **GIOVANNI PAOLO II**, *Litterae apostolicae motu proprio datae "Iusti iudicis" ex integro ordinatur materia respiciens munus Patronum et Advocatorum exercitium apud Romanae Curiae Dicasteria necnon ipsius Sanctae Sedis causarum patrocinium*, 28.VI.1988, in *A.A.S.*, LXXX (1988), pp. 1258-1261; **SEGRETERIA DI STATO**, *Ordinatio ad exsequendas Litteras Apostolicas motu proprio datas Iusti Iudicis*, 23.VII.1990, *ibid.*, LXXXII (1990), pp. 1630-1634 – essi sono nominati (ed, in seguito, iscritti all'apposito Albo) dal Segretario di Stato, audita previamente una commissione all'uopo costituita. Tra i professionisti iscritti all'Albo generale, il Segretario di Stato seleziona i membri del *Corpus Sanctae Sedis Advocatorum*, i quali possono in via esclusiva assumere il patrocinio delle cause a nome dei Dicasteri della Curia Romana dinanzi ai tribunali ecclesiastici e civili (art. 185, § 1 PB). Ciò sta a significare che nel processo contenzioso amministrativo, il Patrono del Dicastero resistente (art. 80 LP) deve necessariamente appartenere a questo *corpus* speciale di difensori;

b) dagli iscritti all'Albo degli avvocati della Rota Romana, per i quali trovano applicazione gli artt. 47-49 delle *Normae Rotae Romanae*, a condizione che siano veramente esperti nella materia contenzioso-amministrativa (art. 17, § 3 LP);

c) da coloro che hanno conseguito la laurea dottorale in diritto canonico, a condizione che siano "vere peritum" nelle questioni contenzioso-amministrative ed ottengano la previa autorizzazione del tribunale (cioè, presumibilmente, dal Segretario ai sensi dell'art. 6, § 2, n. 2 LP).

L'art. 17, § 3 LP probabilmente ha preso atto degli inconvenienti da tempo emersi dalla prassi quotidiana del Supremo tribunale amministrativo, come peraltro testimoniato da **F. DANEELS**, *Il contenzioso-amministrativo nella prassi*, cit., p. 316: "Non di rado prende molto tempo la scelta di un Patrono, che accetti il patrocinio. Per



depositando la documentazione necessaria, idonea a comprovare lo *status* di disagio economico dell'istante<sup>147</sup>. L'interessato può

---

es., ci sono quasi sempre difficoltà per le cause di lingua tedesca, siccome c'è soltanto un Avvocato presso la Curia Romana di quella lingua. Generalmente, la Segnatura alla fine deve proporre *ad casum* un professore di diritto canonico *in Urbe* che conosce bene il tedesco, se non per il ricorrente allora per la parte resistente".

Occorre rilevare tuttavia come, in riferimento agli Avvocati presso la Curia Romana ed al Corpo degli Avvocati della Santa Sede, un autorevole canonista abbia manifestato alcune riserve circa la loro effettiva indipendenza dagli organi apicali dell'amministrazione ecclesiastica (in special modo dalla Segreteria di Stato), auspicando "che si voglia garantire l'indipendenza degli stessi soggetti, pur senza trascurare l'esercizio degli opportuni controlli": E. LABANDEIRA, *Trattato di diritto amministrativo canonico*, cit., p. 542. Negli stessi termini, P.V. PINTO, *La giustizia amministrativa della Chiesa*, cit., p. 224.

Ma lo *status quaestionis* tuttavia assume un'indubbia valenza di ordine generale, come ha acutamente rilevato P. MONETA, *La funzione giudiziaria nella dinamica della potestà di governo della Chiesa*, in *La giustizia nella Chiesa: fondamento divino e cultura processualistica moderna*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 1997, p. 41: dall'analisi complessiva della legislazione vigente, se "da un lato si è consentito agli avvocati di partecipare alle attività processuali, potenziando il loro ruolo nell'ambito del processo e conferendo ad essi facoltà non concesse neppure ai loro stessi rappresentanti [... d]all'altro si è predisposta una fitta rete di controlli e di sanzioni disciplinari che sembra perpetuare la tradizionale diffidenza verso questi operatori di giustizia; si è scoraggiato ogni tentativo di istituire un organo di autotutela interno all'avvocatura, così come comunemente avviene negli ordinamenti giuridici contemporanei; si è cercato di privilegiare una figura di avvocato pubblico che tende ad accentuare l'inserimento dell'avvocato nell'apparato istituzionale di amministrazione della giustizia".

Circa le funzioni del Patrono, la *Lex propria* stabilisce che a lui spetta rappresentare la parte, difenderla, esibire il ricorso, essere informato sullo stato della causa, nonché ricevere le notificazioni per conto della persona assistita (art. 18, § 2 LP): di fatto, il Patrono esercita le funzioni comunemente devolute al procuratore (rappresentante) ed all'avvocato (difensore legale). Onde evitare la divulgazione o la strumentalizzazione degli atti processuali, i Patroni possono richiederne una copia, fermo restando l'obbligo di non trasmetterla in alcun modo alle parti ovvero a terze persone, neppure parzialmente (art. 26, § 1 LP).

<sup>147</sup> L'art. 109 NS prescriveva ulteriormente alla parte istante di allegare "tot exemplaria eiusdem recursus quot necessaria sunt ut statim cum omnibus communicetur interesse habentibus" (n. 1) ed i "documenta quae recursum fulcire asserentur" (n. 5): tale obbligo non è più previsto dalla *Lex propria*, posto che ora spetta al Segretario notificare l'istanza a tutti i potenziali interessati (art. 79, §§ 1, n. 1 e 2 LP), mentre la produzione in giudizio dei documenti è da compiersi nel corso delle operazioni istruttorie (art. 81, § 1 LP). Con riguardo invece al deposito cauzionale, da cui attingere le somme necessarie ai fini del pagamento delle spese processuali e degli onorari patronali, nonché alla procedura prevista per la decisione sulla richiesta di accesso al beneficio del gratuito patrocinio, si vedano gli artt. 30-31 LP.

Osserva F. DANEELS, *Il contenzioso-amministrativo nella prassi*, cit., pp. 316-317: "Ritengo sia giusto che il ricorrente debba depositare una cauzione per le spese processuali, integralmente o parzialmente da restituire in caso di vittoria processuale.



ulteriormente, a sua discrezione, inoltrare l'istanza cautelare ai fini del conseguimento della sospensione dell'esecuzione dell'atto contestato ovvero presentarla in un secondo momento "quodlibet in causae statu" (art. 95, § 1 LP). Inoltre, malgrado il silenzio della *Lex propria*, il ricorso deve accludere il titolo regolarmente conferito al legale rappresentante di una persona incapace di agire (in sede processuale)<sup>148</sup> ovvero di un ente collettivo munito della personalità giuridica canonica<sup>149</sup>.

Sono infine previste talune ipotesi tipiche di nullità insanabile, qualora nel ricorso risulti "absolute incertum" di quali persone o di quale oggetto si tratti (art. 75 LP). La domanda giudiziale può infatti risultare priva di alcuni dei suoi elementi costitutivi ed essenziali (c. 124, § 1 CIC). La prima ipotesi potrebbe verificarsi laddove non sia possibile procedere all'identificazione delle parti contendenti (in special modo del ricorrente), mentre l'assenza della sottoscrizione dell'istante (o del suo procuratore) sembrerebbe configurarsi, in forza della nuova

---

Tale cauzione obbliga il ricorrente a riflettere bene sull'opportunità di provocare alla Segnatura e serve quindi anche come deterrente qualora si voglia proporre un ricorso senza reale possibilità di vittoria processuale. Finora però la somma stabilita per la cauzione per le spese processuali è la stessa per tutto il mondo. Per alcuni paesi non è esagerata, per es. per l'India crea quasi sempre difficoltà. [...] /Riguardo alla cauzione e all'onorario per il Patrono, si scorge alcune volte una certa disinvoltura proprio presso un membro di un istituto religioso, che ha il voto di povertà, essendo nel caso la cauzione e l'onorario per il Patrono del ricorrente a carico dell'istituto. Forse i suoi Superiori potrebbero avvertirlo in anticipo che ne terranno conto nello stabilire il *subsidium caritativum* di cui al can. 702, § 2, nel caso di una dimissione chiaramente impugnata soltanto per arrecare fastidio e senza alcuna reale speranza che venga dichiarata illegittima". Si veda altresì J. MIRAS, J. CANOSA, *Lezione X – Il ricorso contenzioso-amministrativo*, cit., pp. 389-390, i quali evidenziano come *in praxis* la Segnatura richieda usualmente un versamento di € 1550,00 a titolo di deposito cauzionale, mediante assegno bancario ovvero conceda, previa richiesta debitamente documentata e motivata, la riduzione delle spese processuali, la rateizzazione del debito qualora il ricorrente versi in precarie condizioni economiche o il gratuito patrocinio nell'ipotesi in cui lo stato di indigenza del ricorrente sia sopravvenuto *pendente recursu*. In linea di principio, le spese processuali sono a carico della parte soccombente, ed il deposito cauzionale funge da disincentivo all'interposizione dei ricorsi temerari, che peraltro esporrebbero la stessa persona del ricorrente a rilevanti conseguenze di natura finanziaria. In ogni caso, la somma versata a titolo di cauzione "in no way represents the actual, much greater, financial cost to the Church for handling a case": J.J. COUGHLIN, *The historical development and current procedural norms of administrative recourse to the Apostolic Signatura*, cit., p. 668.

Sulla valenza (giuridica ed ecclesiologica) dell'istituto del gratuito patrocinio, rinviamo a PIO XII, *Allocuzione alla Rota Romana del 2.X.1939*, in *L'Osservatore Romano*, LXXIX (1939), 2-3.X.1939, p. 1; PAOLO VI, *Allocuzione alla Rota Romana del 11.I.1965*, in *A.A.S.*, LVII (1965), pp. 235-236.

<sup>148</sup> Cfr. cc. 98, § 2; 99 CIC.

<sup>149</sup> Cfr. cc. 118; 238, § 2; 393; 532; 543; 1480 CIC.



normativa, come un'irregolarità sanabile (a differenza di quanto disponeva l'art. 107, § 1, n. 1 NS), soprattutto nel caso in cui gli estremi identificativi del ricorrente siano comunque menzionati per iscritto nella domanda. Nel secondo caso, invece, l'assoluta incertezza dell'oggetto riteniamo concerna perlopiù il profilo sostanziale del ricorso, nelle ipotesi in cui non sia sufficientemente determinabile il provvedimento amministrativo impugnato<sup>150</sup>. In ogni caso, essendo al Segretario preclusa la facoltà di concedere un termine (perentorio o ordinatorio) per la reiterazione del reclamo<sup>151</sup>, ammessa esclusivamente per i vizi "quae emendari possunt" (art. 77 LP)<sup>152</sup>, l'interessato può in

---

<sup>150</sup> L'assoluta incertezza dell'oggetto sostanziale del ricorso potrebbe ravvisarsi, ad esempio, qualora il ricorrente indichi nel ricorso soltanto la tipologia del provvedimento (decreto o rescritto), omettendo qualsiasi riferimento relativo al suo contenuto o all'autorità che lo ha posto in essere. Sembra invece difficilmente configurabile l'assoluta incertezza in relazione all'oggetto formale del ricorso, ovvero alla *violatio legis* indicata nella domanda, postulata l'eseguità del corpus normativo di diritto amministrativo sostanziale. In questi casi, il Segretario potrebbe coadiuvare il ricorrente, indicando, in relazione all'atto amministrativo singolare menzionato nel ricorso, la normativa *in abstracto* suscettibile di violazione: spetterà in seguito al ricorrente (ovvero al Patrono da lui prontamente nominato), entro il termine *ex art. 77 LP* stabilito per la reiterazione del ricorso, conformemente all'impostazione accusatoria del giudizio, esporre in modo preciso e dettagliato la *causa petendi* nella nuova istanza.

<sup>151</sup> La reiterazione del reclamo non è ritenuta necessaria da **K. MARTENS**, *Protection of rights: experiences with hierarchical recourse and possibilities for the future*, cit., p. 673, secondo il quale "The re-presentation does not require the recourse itself to be re-presented per se; only the missing elements need to be clarified or added". In effetti, potrebbe ritenersi sufficiente la mera comunicazione al Segretario degli elementi esatti da parte del ricorrente.

<sup>152</sup> La norma in esame congloba in sé "patologie" giuridiche residuali, non ascrivibili né ai vizi di nullità, né tantomeno all'assenza dei presupposti comportanti la reiezione *in limine* del ricorso. Pertanto, l'art. 77 LP trova applicazione laddove vi sia un'incertezza 'relativa' in ordine alle persone e all'oggetto del ricorso (art. 75 LP) ovvero sussista una carenza dei presupposti di ricevibilità *ex art. 76, § 1* che non sia indubbia ed evidente, bensì dubbia ovvero sanabile (o emendabile).

Si pensi ad un errore inficiante la *violatio legis* asserita ovvero il *petitum* (come, ad es., la richiesta alla Segnatura Apostolica di modificare o sostituire il provvedimento contestato, di procedere all'accertamento di un *delictum*, ecc.). Cfr. **E. GRAZIANI**, *Lezioni di giustizia amministrativa*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 1992, p. 63, il quale criticava senza ragioni plausibili l'intervento del Segretario che non dovrebbe ingerirsi "in un affare di esclusivo interesse privato". In realtà, pare inopportuno esaltare l'impianto accusatorio del processo contenzioso amministrativo, dato che non sembra irragionevole ammettere la possibilità che l'organo giudiziario possa *ex officio* sostenere le attività preliminari del ricorrente, al fine di garantire l'interposizione di un valido ricorso, nella forma e nel contenuto.

Altre ipotesi ascrivibili all'ambito di applicazione dell'art. 77 LP possono consistere nell'inoltro del ricorso sottoscritto da un difensore, tuttavia non munito dell'apposito



via esclusiva presentare un nuovo ricorso, validamente redatto, entro il termine di decadenza ordinario di cui agli artt. 34, § 2 e 74, § 1 LP, tenuto conto che la sua comparizione, oltre che ininfluenza sulla *sanatio* dei vizi di nullità *ex art. 75 LP*, di fatto è assai probabile che avvenga una volta verificatasi la decorrenza dello stesso termine legale<sup>153</sup>.

## 2 – La *reiectio in limine* dell'istanza irricevibile. Il controllo essenzialmente formale del Segretario del Supremo Tribunale della Segnatura

A meno che il ricorso giurisdizionale, affetto da un manifesto vizio di nullità, non sia respinto *immediate*, il Segretario espleta la prima fase

---

mandato (cfr. J. MIRAS, J. CANOSA, *Lezione X – Il ricorso contenzioso-amministrativo*, cit., p. 384); l'istanza interposta dal ricorrente e priva fra gli allegati del mandato patronale (cfr. art. 114, § 1 NS; c. 1484, § 2 CIC) ovvero della documentazione indispensabile ai fini dell'ottenimento del beneficio del gratuito patrocinio; l'assenza nel ricorso di qualsiasi riferimento al titolo legittimante il legale rappresentante della persona giuridica a presentare il ricorso; l'omessa sottoscrizione della domanda principale; la carenza di taluni elementi riferibili direttamente alla persona del ricorrente (dati anagrafici, domicilio, ecc.) o di alcuni estremi marginali del provvedimento impugnato; ecc.

<sup>153</sup> Questa è la posizione unanime sostenuta dalla dottrina. Si veda sul punto A. RANAUDO, *Il contenzioso amministrativo canonico*, cit., pp. 560-561; G. LOBINA, *Il processo amministrativo*, in *Apollinaris*, XLV (1972), p. 296; P.V. PINTO, *La giustizia amministrativa della Chiesa*, cit., p. 223; Z. GROCHOLEWSKI, *La "Sectio altera" della Segnatura Apostolica con particolare riferimento alla procedura in essa seguita*, cit., p. 89.

Ma qualora la prassi recepisce l'*opinio doctorum* testé esposta, le ipotesi di nullità *ex art. 75 LP* non rischiano talvolta di risolversi in vacui formalismi, compromettenti le aspettative di giustizia del ricorrente? Occorre difatti precisare come sovente il ricorso contenzioso amministrativo sia redatto personalmente dal ricorrente, rarisimamente in possesso della competenza tecnico-giuridica minimale ai fini della compiuta (e valida) stesura di un atto giuridico. Si consideri l'ipotesi di Tizio, che interpone il ricorso contenzioso amministrativo senza l'assistenza di un Patrono, avanzando contestualmente la richiesta di accesso al beneficio del gratuito patrocinio: nel redigere la domanda, non specifica adeguatamente la *lex* che ritiene essere stata violata, rendendo assolutamente incerta l'identificazione della *causa petendi*. In un caso del genere, il legislatore avrebbe potuto considerare la possibile estensione dell'ambito oggettivo di applicazione dell'art. 77 LP anche alle fattispecie di nullità, autorizzando il Segretario con decreto a concedere un termine perentorio (relativamente breve) ai fini della riproposizione dell'istanza, in modo da differire sostanzialmente il termine di decadenza, evitando altresì di frustrare le aspettative di giustizia della persona del ricorrente. In ogni caso, *de iure condito*, il ricorrente ha sempre la possibilità di interporre il ricorso (grazioso) straordinario al Romano Pontefice *ex c. 1417 CIC* per ottenere la restituzione nel termine, una volta inutilmente decorso.



preliminare (o “predibattimentale”) culminante nella decisione circa la ricevibilità o meno della domanda di annullamento.

La riforma benedettina ha proceduto, opportunamente, alla normazione – seppur non esaustiva – dei vincoli connotanti questo particolare controllo “esterno” esercitato sul reclamo, positivizzando una prassi *praeter legem* interna al tribunale amministrativo<sup>154</sup>, consistente in una sorta di “filtro” *ex iustitia et caritate* idoneo a paralizzare quei procedimenti giurisdizionali *prima facie* infondati, in quanto carenti di taluni presupposti di carattere soggettivo ovvero oggettivo, indispensabili ai fini della valida instaurazione del processo e della sua “naturale” prosecuzione. In questo modo, oltre ad evitare al Dicastero la trattazione di quei procedimenti inutili, insuscettibili di giungere alla decisione finale, a conseguire un’utilità della reiezione preliminare è lo stesso ricorrente, sollevato dall’intraprendere un *iter* giudiziario defatigante e particolarmente dispendioso<sup>155</sup>.

L’art. 76 LP autorizza il Segretario<sup>156</sup>, udito il Promotore di giustizia in qualità di organo *super partes*, a disporre con decreto la

---

<sup>154</sup> Già cinque anni or sono F. DANEELS, *Il contenzioso-amministrativo nella prassi*, cit., pp. 314-315, anticipava come “nel progetto di revisione delle *Normae Speciales* [fosse] esplicitamente prevista tale facoltà del Segretario [...]”.

La prassi preliminare interna al processo contenzioso amministrativo era da tempo rilevata dalla dottrina canonistica. Si vedano, *ex plurimis*, Z. GROCHOLEWSKI, *La “Sectio altera” della Segnatura Apostolica con particolare riferimento alla procedura in essa seguita*, cit., pp. 96-97, nt. 112; E. GRAZIANI, *La giustizia amministrativa nell’ordinamento canonico*, in *Ephemerides iuris canonici*, XLVII (1991), p. 209; F.S. AUMENTA, *La tutela dei diritti dei fedeli nel processo contenzioso amministrativo canonico*, cit., p. 154; G.P. MONTINI, *I ricorsi amministrativi presso il Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica. Una ricognizione a partire dai ricorsi in materia di parrocchie e di edifici sacri*, cit., pp. 93-94; P.V. PINTO, *Diritto amministrativo canonico. La Chiesa: mistero e istituzione*, cit., p. 377.

<sup>155</sup> Il giudizio preliminare pertanto responsabilizza gravemente il Segretario, dato che l’ingiusto accoglimento o rigetto *in limine* dell’istanza costituisce un “attentato” alla giustizia ecclesiale. Insegnava magistralmente PAOLO VI ai giudici rotali, come “Nell’accettare o respingere un libello, vi occorrerà dunque un vigilante senso di giustizia, affinché cause destituite di ogni fondamento, o manifestamente basate sul falso, o anche su fatti veri, ma giuridicamente inetti a ottenere l’effetto desiderato, siano respinte con coraggiosa fermezza. Il culto della giustizia vi farà evitare da una parte un certo lassismo, che può indurre le parti a pericolose illusioni, spese inutili, a reali danni, precludendo loro più eque soluzioni; e dall’altra rifuggirete da un eccessivo rigorismo, che rifiuta una ragionevole fiducia ai ricorrenti, col pericolo di ostacolare chi sta nel suo giusto diritto, con funeste conseguenze per la sua stessa salvezza eterna, quando si tratti di sanare dolorose situazioni morali”: ID., *Allocuzione alla Rota Romana del 11.I.1965*, cit., p. 235.

<sup>156</sup> Cfr. art. 6 LP: “§ 1. Secretarius, sub auctoritate Praefecti, omnia ad instructionem et expeditionem negotiorum spectantia peragenda curat. /§ 2. Ipsius potissimum est: [...] 2° recursus aliasve instantias, si casus ferat, in limine reicere”.





*reiectio* del ricorso contenzioso amministrativo qualora risulti “indubia” ed “evidenter” la carenza di almeno uno dei presupposti di ricevibilità di cui al § 1, nn. 1-4 (altrimenti, il *dubium* circa la loro effettiva esistenza implicherebbe l'accoglimento dell'istanza, postulato che l'art. 83, § 1 LP dispone che il giudizio segretariale sia reiterato in un momento successivo dal Congresso, una volta acquisiti i documenti pertinenti alla causa ed i memoriali difensivi, ossia gli elementi necessari a dipanare le perplessità manifestatesi *in limine litis*)<sup>157</sup>.

L'elencazione esemplificativa contenuta nella norma, se da un lato accentua la portata garantistica della disposizione in esame, in modo da proteggere il ricorrente da pericolose ed arbitrarie condotte processuali dell'organo monocratico giurisdicente<sup>158</sup>, dall'altro delinea i contorni della diagnosi concretamente eseguita dal Segretario, concepita alla stregua di un giudizio precipuamente formale sul ricorso, che a differenza del giudizio preliminare sul libello previsto nel contenzioso ordinario (c. 1505, § 2, n. 4 CIC), non lambisce il “merito” della questione controversa – ovverosia la valutazione circa la manifesta infondatezza della domanda –, se non in circostanze del tutto particolari.

Una volta decretata, nell'esercizio della potestà vicaria propria della Segnatura Apostolica<sup>159</sup>, la carenza di almeno uno dei presupposti

---

<sup>157</sup> Un esempio può essere dato dall'ambiguo contenuto dell'atto impugnato dal ricorrente: trattasi di un provvedimento imperativo dell'autorità amministrativa ecclesiastica ovvero di un documento informale, contenente una mera esortazione o consiglio non equiparabile all'oggetto proprio del contenzioso amministrativo canonico? Sul punto osserva G.P. MONTINI, *I ricorsi amministrativi presso il Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica. Una ricognizione a partire dai ricorsi in materia di parrocchie e di edifici sacri*, cit., p. 100, come “non è sempre agevole distinguere un decreto che dispone o che decide, da un decreto interlocutorio o semplicemente da una lettera che esprime un parere non vincolante o comunque non emesso in forza della propria autorità in materia del contendere. In non rari casi fra le questioni preliminari alla discussione del Congresso si è dovuto affrontare il problema della natura dell'atto impugnato”.

<sup>158</sup> L'esigenza di vincolare l'esercizio delle funzioni del Segretario nella fase preliminare venne auspicata da alcuni insigni canonisti sin dai primi anni Settanta del secolo scorso: cfr. P. CIPROTTI, *Integrazioni a Id., Stato attuale e prospettive della giustizia amministrativa canonica*, in *Monitor ecclesiasticus*, XCVIII (1973), p. 518; F. ROMITA, *Ulteriori osservazioni al medesimo articolo*, *ibid.*, p. 521.

<sup>159</sup> Sono del tutto condivisibili le osservazioni di J. LLOBELL, *La nuova “lex propria” della Segnatura Apostolica e i principi del processo canonico*, in *Ius Ecclesiae*, XXI (2009), p. 466 – pubblicato anche in ID., *La diaconia funzionale della potestà giudiziaria della Segnatura Apostolica con gli altri organismi della Curia Romana: l'ecclesialità dei principi processuali, il contenzioso amministrativo e le competenze giudiziali nei confronti della Rota Romana*, in P.A. Bonnet, C. Gullo (a cura di), *La Lex propria del S.T. della Segnatura Apostolica*, cit., pp. 149-163 –, secondo il quale “è il nuovo assetto del



di ricevibilità di cui al § 1 ovvero di un presupposto atipico non previsto in modo espresso dalla legge, il Segretario è tenuto, qualora lo richieda il caso, ad informare l'autorità competente (art. 76, § 2 LP), presumibilmente affinché possa adottare i provvedimenti conseguenti, dato che la reiezione *in limine* del ricorso produce conseguenze analoghe a quelle del rigetto dell'istanza principale: il decreto del Segretario, analogamente alla sentenza definitiva di rigetto della domanda principale (c. 1618 CIC), dispone la conferma del provvedimento impugnato e (l'eventuale) cessazione dell'effetto sospensivo del ricorso<sup>160</sup>. In ossequio al diritto fondamentale di difesa,

---

processo contenzioso amministrativo [...] ad attribuire una ben più ampia partecipazione alla potestà giudiziaria da quella sino ad ora riconosciuta al Segretario della Segnatura [...]". Negli stessi termini, cfr. **W.L. DANIEL**, *The historical development of the power of governance enjoyed by the Supreme Tribunal of the Apostolic Signatura*, cit., pp. 77-78.

Tuttavia, in cosa consiste questa maggiore partecipazione al potere giurisdizionale vicario? La *Lex propria* conferisce indubbiamente la potestà giudiziaria al Segretario (artt. 6, § 2, n. 2 e 76, § 1 LP), al Prefetto (artt. 5, § 2, n. 2 e 83, § 1 LP) ed ai componenti del Collegio giudicante (art. 90 LP). Postulato il dato formale, trattasi però di potestà qualitativamente distinte: il Segretario, difatti, è titolare di una potestà giudiziale, per così dire, "non deliberativa", in quanto non investe – se non in casi del tutto eccezionali, come si vedrà *infra*, § 2.2 – il "merito" della questione controversa, di pertinenza esclusiva del Collegio (mentre il Prefetto ha cognizione limitatamente all'accertamento della manifesta infondatezza della domanda, esplicando un'attribuzione "intermedia" rispetto a quella formale del Segretario e quella sostanziale – di "merito" – dei magistrati amministrativi, anche se la prassi – come si vedrà *infra*, § 5.1 – dimostra come tale attribuzione finisca col sovrapporsi a quella devoluta dalla legge al Collegio giudicante).

Quasi del tutto estromesso dalla fase decisoria del processo (artt. 6, § 2, n. 4 e 46-49 LP), il Segretario non compie *in limine* valutazioni afferenti al fondamento sostanziale del ricorso, ma procede ad una diagnosi fondamentalmente estrinseco-formale vertente sui presupposti del ricorso stesso (art. 76, § 1 LP), culminante con l'emanazione di un decreto giuridicamente rilevante ed impugnabile (artt. 28, § 1 e 76, § 3 LP), che nelle ipotesi di reiezione è in grado di arrestare il processo, financo definitivamente qualora la sua decisione non sia contestata dal ricorrente, non dissimilmente dalla sentenza definitiva di rigetto (c. 1618 CIC). Ciò nonostante, l'art. 6, § 3 LP prevede che il Segretario possa in via del tutto straordinaria sostituire il Prefetto assente ovvero impedito (ad es., astenutosi o ricusato ai sensi degli artt. 23-24 LP). Nel primo caso, l'art. 23, § 3 LP preclude al Segretario la possibilità di prendere parte alla sessione giudiziale: l'incarico presidenziale è infatti conferito al primo Cardinale giudice per ordine e promozione.

<sup>160</sup> La dottrina ha sovente evidenziato come la tutela giurisdizionale in materia contenzioso-amministrativa sia vanificata dall'inoltro di ricorsi non opportunamente redatti. Annota **Z. GROCHOLEWSKI**, *La giustizia amministrativa presso la Segnatura Apostolica*, cit., p. 21, come "molte cause siano state respinte a limine oppure dopo la prima fase della discussione, cioè nel Congresso, per la mancanza dei presupposti formali, non raramente perché il ricorso è stato presentato fuori dei termini. Questa



il ricorrente è immediatamente avvertito nello stesso decreto della facoltà di ricorrere al Congresso avverso la decisione preliminare entro il termine perentorio di dieci giorni – ovviamente utili<sup>161</sup> – dalla sua comunicazione (§ 3), ponendolo nelle condizioni di contestare il decreto segretariale e di fornire adeguati riscontri obiettivi, necessari per dimostrare l'esistenza del presupposto di ricevibilità (c. 1526, § 1 CIC). Alla luce dell'effetto devolutivo del ricorso, in sede di riesame il Prefetto in Congresso può disporre, in caso di accoglimento, l'annullamento della decisione del Segretario e, di conseguenza, riconoscere la ricevibilità del ricorso ed autorizzare il proseguimento del giudizio; ovvero, in caso di rigetto, decretare la conferma della decisione preliminare e, pertanto, intimare l'arresto definitivo del processo. Nel secondo caso, la *Lex propria* stabilisce che "Decretum, quo Congressus reiectionem in limine confirmat, nulli iuris remedio est obnoxium" (§ 4). Invero, riteniamo, nel silenzio della normativa, che

---

constatazione rivela la non conoscenza da parte dei fedeli (neanche da parte del clero e dei religiosi) del modo con il quale possano difendere le proprie situazioni giuridiche soggettive nella Chiesa". Un altro insigne canonista ha tratteggiato un analogo quadro complessivo, certamente poco incoraggiante: "Ci sono inoltre ricorsi che vengono semplicemente trasmessi al Dicastero competente, qualora sia stato omissa il ricorso gerarchico prima della provocazione della Segnatura" che "sono non di rado anche molto confusi, senza chiara indicazione dell'atto amministrativo impugnato e senza indicazione delle asserite violazioni di legge" (F. DANEELS, *Il contenzioso-amministrativo nella prassi*, cit., rispettivamente pp. 309 e 314).

Ancora, E. GRAZIANI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, cit., p. 64, lamentava l'eccessivo prolungarsi della fase preliminare, a volte determinato dalla concessione, da parte del Segretario, del termine entro il quale il patrono è autorizzato a correggere od integrare il ricorso. Infine, F.S. AUMENTA, *Ignoranza ed impossibilità ad agire in relazione al computo dei termini perentori*, cit., pp. 428-430, ha evidenziato come talvolta l'interessato presenti erroneamente al Romano Pontefice un'istanza ambigua nel suo contenuto, addossando a quest'ultimo l'onere di procedere alla sua corretta qualificazione giuridica, ineluttabilmente condizionante la tutela dei diritti: "Infatti, se si considera la supplica come un ricorso ordinario da trasmettere all'istanza competente (Congregazione o Segnatura), è necessario che esso sia stato spedito entro i termini stabiliti [...]. Se invece si giudica trattarsi di un ricorso straordinario al Romano Pontefice ex can. 1417, esso non è sottoposto a scadenze; salvo il fatto che, ove non venisse accolto, è possibile, anzi è quasi certo, che nel frattempo saranno scaduti i termini per il ricorso gerarchico o contenzioso amministrativo e, di conseguenza, il fedele interessato resterà privo di tutela" (*ibid.*, pp. 429-430). Secondo l'autore, in casi del genere, occorrerebbe devolvere la questione all'organo vicario competente, salvo una *iusta causa* di particolare gravità giustifichi l'elusione dell'ordinario iter delle impugnazioni, a favore della trattazione immediata, *omisso medio*, del ricorso.

<sup>161</sup> Lo si desume dall'art. 27, § 3 LP, secondo cui "Termini in hac lege statuti intelleguntur utiles". Circa l'eventuale concessione della *remissio in terminos*, in questo caso, sembra configurabile la sola impossibilità (fisica o morale) di agire del Patrono del ricorrente.



l'impugnabilità del decreto confermativo del Prefetto non sia ostativa dell'eventuale, successiva proposizione della *querela nullitatis* e della *restitutio in integrum*, qualora sussistano, rispettivamente, le condizioni di cui ai cc. 1620-1623 e 1645, § 2 del Codice. Si renderebbe pertanto necessaria l'estensione dell'ambito oggettivo di applicazione dell'art. 91, § 1 LP.

### a) La non pertinenza dell'oggetto sostanziale della domanda

Il paragrafo 1 dell'art. 76 LP elenca, esprimendosi secondo un'accezione tipicamente negativa, talune ipotesi non tassative di reiezione dell'istanza.

Nella prima ipotesi legale è previsto il rigetto *in limine* del ricorso qualora "non agatur de re ad tribunal administrativum pertinente": con riferimento all'oggetto sostanziale della domanda, cioè all'atto giuridico impugnato nel caso di specie, il Segretario è tenuto ad accertare se il Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica abbia il potere di giudicare della sua legittimità, alla luce della normativa vigente. Da una lettura congiunta dei cc. 35-93 e 1732 CIC e degli artt. 123, § 1 PB e 34, § 1 LP, il tribunale amministrativo può solamente sindacare, previa istanza di parte, l'atto amministrativo singolare (cc. 35-47 CIC) – categoria onnicomprensiva del decreto e del precetto singolare (cc. 48-58 CIC), congiuntamente ai rescritti, con i quali si concede un privilegio, una dispensa, una licenza ovvero una grazia *vivae vocis* (cc. 59-93 CIC) – dato in foro esterno nell'esercizio della *potestas exsecutiva*<sup>162</sup>, e che sia divenuto definitivo – *rectius*: inimpugnabile – nella via amministrativa. In altri termini, trattasi di un provvedimento adottato dall'organo apicale dell'amministrazione attiva, ossia dal competente Dicastero della Curia Romana, sia direttamente nell'adempimento delle sue funzioni governative, sia nel decidere un ricorso gerarchico interposto avverso un provvedimento adottato da un'autorità inferiore.

---

<sup>162</sup> Invero, i cc. 76, § 1 e 85 CIC consentono anche all'autorità legislativa di concedere un privilegio o una dispensa mediante rescritto. Tuttavia, il legislatore nell'ordinamento canonico è detentore della *potestas iurisdictionis* nella sua interezza, ossia anche della potestà esecutiva e giudiziaria. Pertanto, il rescritto dato dal legislatore è sempre da ritenersi un atto amministrativo singolare adottato nell'esercizio della funzione esecutiva, e quindi, impugnabile secondo l'ordinario sistema dei ricorsi. Occorre procedere ad una qualificazione giuridica "vincolata" del singolo provvedimento, onde evitare la sua insindacabilità sia in ambito amministrativo sia in ambito giudiziario.



Al di fuori della fattispecie legale, il Segretario è tenuto a dichiarare non tanto il difetto di competenza del Supremo Tribunale apostolico, quanto piuttosto il *defectus iurisdictionis*. Opportunamente, il legislatore accenna in modo generico alla “non pertinenza” della *res litigiosa* (“non agatur de re [...] pertinente”), che in base all’attuale sistema di giustizia amministrativa, non può di certo equivalere all’incompetenza del giudice: usualmente, difatti, le regole sulla competenza sono previste ai fini del riparto di una particolare giurisdizione devoluta ad una pluralità di giudici. Essendovi nella Chiesa, ad esempio, più giudici ordinari, il Codice prevede una serie di criteri (territoriali, valoriali, materiali, ecc.) per stabilire a quale organo giudiziario affidare una specifica controversia, nell’ambito di una determinata giurisdizione. Basti pensare al c. 1673 CIC che individua, *ratione loci*, il tribunale competente nella trattazione delle cause di nullità matrimoniale.

Analogamente, lo *Schema novissimum* del 1982 contemplava l’ipotesi che potesse sorgere nel corso del giudizio una controversia relativa alla presunta incompetenza territoriale del giudice. Difatti, il tribunale amministrativo locale, sia esso di primo o di secondo grado, poteva sindacare sulla legittimità degli atti emanati esclusivamente nell’ambito del territorio o della nazione ove una determinata Conferenza Episcopale avrebbe esercitato le funzioni pastorali di sua spettanza. Il legislatore universale inoltre non escludeva che entro i medesimi confini circoscrizionali la Conferenza Episcopale potesse istituire una pluralità di tribunali speciali di primo grado territorialmente distribuiti (cc. 1737, § 1; 1738, § 1 SC82).

Postulata la prefigurazione di un sistema giudiziario articolato, in cui la competenza in materia contenzioso-amministrativa era assegnata a più giudici, egualmente titolari della stessa potestà di giurisdizione, le promulgate disposizioni processuali prescrivevano che la *quaestio de incompetentia* eventualmente sollevata da una delle parti dovesse essere decisa di regola nel corso della prima sessione giudiziale (c. 1757, n. 1 SC82); e qualora il giudice si fosse dichiarato incompetente a decidere sul ricorso, il c. 1758 SC82 precisava che “[...] *recursus minime caret effectu, sed est statim ad tribunal competens remittendus*”.

L’ordinamento processuale vigente, fondato sul principio della c.d. duplice giurisdizione, scinde la giurisdizione ordinaria da quella amministrativa, configurando un sistema centralizzato, in cui la funzione giudiziaria speciale è devoluta ad un unico giudice, la Segnatura Apostolica, limitatamente alla diagnosi degli atti amministrativi singolari: non dovendosi ripartire la giurisdizione tra



più giudici titolari della stessa potestà, le regole generali sulla competenza non sono applicabili (anzi: financo superflue). E qualora il ricorrente contesti la legittimità di un atto giuridico divergente rispetto all'oggetto tipico determinato dalla legge, il Segretario non può che dichiarare il difetto di giurisdizione, in quanto lo *ius positivum* lo sottrae *ex professo* dalla cognizione del tribunale amministrativo<sup>163</sup>.

---

<sup>163</sup> L'irricevibilità del ricorso quindi può essere decretata in molteplici occasioni, *exempli causa*, qualora l'interessato contesti:

a) un atto amministrativo singolare emanato direttamente dal Romano Pontefice o dal Concilio Ecumenico (cc. 333, § 3 e 1732 CIC, che codificano specifici precetti di diritto divino positivo, desumibili dalla costituzione teologica della Chiesa);

b) un provvedimento singolare per il quale la legislazione ecclesiale prevede espressamente l'impugnabilità.

Basti considerare i c.d. *delicta graviora* riservati alla Congregazione per la Dottrina della Fede (cfr. **GIOVANNI PAOLO II**, *Litterae apostolicae motu proprio datae "Sacramentorum sanctitatis tutela" quibus Normae de gravioribus delictis Congregationi pro Doctrina Fidei reservatis promulgantur*, 30.IV.2001, in A.A.S., XCIII [2001], pp. 737-739; **CONGREGAZIONE PER LA DOTTRINA DELLA FEDE**, *Epistula "Ad exsequendam" a Congregatione pro Doctrina Fidei missa ad totius Catholicae Ecclesiae Episcopos aliosque Ordinarios et Hierarchas quorum interest: de delictis gravioribus eidem Congregationi pro Doctrina Fidei reservatis*, 18.V.2001, *ibid.*, pp. 785-788): qualora infatti la Congregazione decida di intraprendere la via amministrativa, in luogo di quella giudiziaria, il relativo decreto sanzionante il reo può essere impugnato solo innanzi al medesimo Dicastero, in forza di una speciale facoltà concessa dal Romano Pontefice (cfr. *Decisioni di Giovanni Paolo II susseguenti la promulgazione del m.p. "Sacramentorum sanctitatis tutela" (7 novembre 2002 – 14 febbraio 2003)*, in *Ius Ecclesiae*, XVI [2004], p. 321: "Nei casi di *delicta graviora*, le richieste di revoca dei provvedimenti amministrativi della CDF e tutti gli altri ricorsi contro detti provvedimenti, fatti a norma dell'art. 135 del Regolamento Generale della Curia Romana, saranno riferiti alla FERIA IV che deciderà nel merito e sulla legittimità *remoto quovis ulteriore recursu de quo in art. 123 Constit. Ap. "Pastor Bonus"* [recursus ad Signaturam Apostolicam]. *Ex audientia: Summus Pontifex benigne concessit iuxta preces*. Joseph Card. Ratzinger, 14 febbraio 2003").

Oppure, si consideri l'art. 28 dell'*Agendi ratio in doctrinarum examine* del 29.VI.1997 della Congregazione per la Dottrina della Fede – disposizione questa peraltro specificatamente approvata dal Romano Pontefice: cfr. A.A.S., LXXXIX (1997), pp. 834-835 –, che stabilisce, in deroga all'art. 123, § 1 PB: "Si Auctor significatos errores non correxerit modo debito et adaequata divulgatione, atque Sessio Ordinaria concluderit ipsum incurrisse in delictum haeresiae, apostasiae aut schismatis, tunc Congregatio procedit ad declarandas poenas *latae sententiae* ab eodem contractas; adversus hanc declarationem recursus non admittitur".

La presenza di codesti regimi speciali ha suscitato qualche perplessità in dottrina. Si vedano sul punto le considerazioni critiche di E. BAURA, *Atto amministrativo e tutela dei diritti*, in J.I. Arrieta (a cura di), *Discrezionalità e discernimento nel governo della Chiesa*, Marcianum Press, Venezia, 2008, pp. 207-208; e di J. LLOBELL, *La diaconia funzionale della potestà giudiziaria della Segnatura Apostolica con gli altri organismi della Curia Romana: l'ecclesialità dei principi processuali, il contenzioso amministrativo e le competenze giudiziali nei confronti della Rota Romana*, cit., p. 175: "[...] se la natura



diaconale del processo contenzioso amministrativo presso la Segnatura Apostolica è quella di garantire il rispetto della legge da parte dei provvedimenti amministrativi singolari dell'Autorità ecclesiale, *in primis* dei dicasteri della Curia Romana, sarebbe pensabile che non dovessero esserci delle eccezioni, particolarmente in materie disciplinari”.

c) un atto singolare approvato in forma specifica dal Romano Pontefice (c. 1405, § 2 CIC e art. 134, § 4 RGCR).

Si veda, per esempio, **CONGREGAZIONE PER LA DOTTRINA DELLA FEDE**, *Recursus quarundam excommunicatarum mulierum reicitur*, 21.XII.2002, n. 4, in A.A.S., XCV (2003), pp. 271-273, con cui venne confermata la scomunica inflitta in data 5.VIII.2002 ad alcune donne alle quali un Vescovo scismatico conferì invalidamente il sacramento dell'Ordine, in manifesta violazione del c. 1024 CIC. Il decreto in esame, nel dichiarare inammissibile il ricorso gerarchico interposto al Dicastero dalle ricorrenti – in quanto avrebbero dovuto presentare il ricorso in opposizione *ex c.* 1734 CIC –, invero gode della *approbatio* di una sola parte del suo dispositivo, malgrado ciò sufficiente a corroborare i profili di legittimità *in decernendo* dell'atto impugnato, sino a renderlo di fatto inimpugnabile. Non è infatti teologicamente sostenibile la validità dell'ordinazione sacerdotale femminile: “Essa è nulla ed invalida (cfr can. 1024 del CIC) e [...] perciò tutti gli atti propri dell'Ordine sacerdotale da loro compiuti, sono anche essi nulli ed invalidi (cfr cann. 124; 841 del CIC” (*ibid.*, n. 4, p. 273).

Oppure, il decreto extragiudiziale di dimissione dallo stato clericale, munito dell'approvazione in forma specifica del Romano Pontefice, con cui la Congregazione per il Clero, avvalendosi di una delle speciali facoltà concesse dal Santo Padre il 30.I.2009 – in precedenza accordate alla Congregazione per l'Evangelizzazione dei Popoli in data 19.XII.2008 –, è autorizzata in via amministrativa ad infliggere *immediate* tale pena perpetua, in deroga alle prescrizioni codiciali, nei confronti “di chierici che abbiano attentato al matrimonio, anche solo civilmente, e che, essendo stati ammoniti, non si siano ravveduti, persistendo così in una condotta di vita irregolare e scandalosa (cf. can. 1394, § 1); e di chierici colpevoli di gravi peccati contro il sesto precetto del Decalogo (cf. can. 1395, §§ 1-2)” (cfr. *Lettera della Congregazione per il clero. Facoltà speciali*, 18.IV.2009, in *Il Regno. Documenti*, LIV [2009], p. 394). Inoltre, alla medesima Congregazione è stata concessa “La speciale facoltà di intervenire, sulla scorta del can. 1399, o assumendo direttamente un caso o confermando le decisioni degli ordinari, quando l'ordinario competente ne abbia fatto richiesta, a motivo della speciale gravità della violazione della legge e della necessità o urgenza di evitare un oggettivo scandalo. /Essa viene garantita, in deroga alle prescrizioni dei cann. 1317, 1318, 1342 § 2 e 1349, in riferimento all'applicazione di pene perpetue, applicabili ai diaconi solo per gravi ragioni e ai presbiteri per le ragioni più gravi, sempre a condizione che tali casi siano presentati al santo padre per l'approvazione in forma specifica e per la decisione” (*ibid.*, pp. 394-395).

d) una decisione adottata da un organo non assimilato giuridicamente ai Dicasteri della Curia Romana, ossia non compreso nell'elencazione di cui all'art. 2, § 1 PB (come, ad es., il Sinodo dei Vescovi o le Pontificie Commissioni).

Tuttavia, la Segnatura ha ammesso, eccezionalmente, l'impugnazione di taluni provvedimenti imputabili a realtà istituzionali non qualificate espressamente come “Dicasteri”. Ciò è accaduto nei riguardi della Pontificia Commissione *Ecclesia Dei*, “in forza della relazione amministrativa della Commissione [...] con la Congregazione per il Clero, circostanza che la rende partecipe di numerose delle sue caratteristiche”: J. MIRAS, J. CANOSA, *Lezione X – Il ricorso contenzioso-amministrativo*, cit., pp. 386-387. Una particolare relazione di dipendenza organica, sopravvissuta a seguito della



sostanziale incorporazione di tale Commissione nella Congregazione per la Dottrina della Fede (cfr. **BENEDETTO XVI**, *Epistulae apostolicae "Ecclesiae unitatem" motu proprio datae*, 2.VII.2009, nn. 5 e 6, in *A.A.S.*, CI [2009], pp. 710-711).

Eppure, Benedetto XVI, mediante l'art. 12 del m.p. *Summorum Pontificum* ha conferito pochi anni or sono l'*auctoritas Sanctae Sedis* proprio alla Pontificia Commissione *Ecclesia Dei*, affinché possa adeguatamente vigilare sull'osservanza e sull'applicazione delle norme universali disciplinanti l'impiego del messale 'tridentino' di S. Pio V, secondo l'*editio typica* promulgata da Giovanni XXIII nel 1962 (cfr. **ID.**, *Litterae apostolicae "motu proprio" datae "Summorum Pontificum" de usu extraordinario antiquae formae Ritus Romani*, in *A.A.S.*, XCIX [2007], p. 781). Tale disposizione è stata delucidata in modo più dettagliato dalla recentissima istruzione *Universae Ecclesiae*, ove si precisa che la Pontificia Commissione *Ecclesia Dei* esercita, *ratione materiae*, la potestà ordinaria vicaria (n. 9), comprensiva del potere di giudicare "de recursibus ei legitime commissis, prout hierarchicus Superior, adversus actum administrativum singularem a quolibet Ordinario emissum, qui Litteris Apostolicis videatur contrarius" (n. 10, § 1). Il paragrafo 2 si premura di ribadire che "Decreta quae Pontificia Commissio de recursibus emanat, apud Supremum Tribunal Signaturae Apostolicae oppugnari possunt ad normam iuris" (cfr. **PONTIFICIA COMMISSIONE ECCLESIA DEI**, *Instructio "Universae Ecclesiae" ad exsequandas Litteras Apostolicas Summorum Pontificum a S. S. Benedicto PP. XVI Motu Proprio datas*, 30.IV.2011, in *L'Osservatore Romano*, CLI [2011], 14.V.2011, pp. 4-5).

Dunque, l'istruzione in esame, assolvendo alla sua funzione tipica (c. 34, § 1 CIC) ha chiarificato con esautività come l'art. 12 del m.p. *Summorum Pontificum* abbia derogato implicitamente all'art. 123, § 1 PB, equiparando la Pontificia Commissione *Ecclesia Dei* ai Dicasteri della Curia Romana ex art. 2, § 1 PB in relazione all'esercizio della *potestas exsecutiva*, ossia in ordine alla possibilità di risolvere i ricorsi gerarchici ad essa interposti in qualità di Superiore *ad quem* (cc. 1737-1739 CIC), ponendo in essere un atto amministrativo singolare del tutto valido ed impugnabile dinanzi al Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica. Tale attribuzione infatti è riconosciuta ordinariamente ai Dicasteri, e non alle Pontificie Commissioni della Curia Romana.

e) un atto amministrativo c.d. generale (decreto generale esecutivo, istruzione, statuto o regolamento) ovvero un atto adottato nell'esercizio della *potestas legislativa* (legge ecclesiastica universale o particolare ovvero un decreto generale legislativo) o della *potestas iudicialis* (come una sentenza, un decreto o un atto endoprocessuale formalmente giudiziario ma sostanzialmente amministrativo: la dottrina ha più volte riportato l'ipotesi del decreto di reiezione del giudice relativo alla richiesta di concessione del gratuito patrocinio). Recentemente la Segnatura Apostolica ha ribadito, in ossequio all'art. 123, § 1 PB, che "Ipsa neque videt de actibus potestatis legislativae, neque de actibus administrativis generalibus, neque de actibus qui non sunt a potestate ecclesiastica administrativa latis": **SUPREMO TRIBUNALE DELLA SEGNAURA APOSTOLICA**, decr. definitivo, 14.XI.2007, prot. n. 38415/06 CA, n. 3, in *Ius Ecclesiae*, XXI (2009), con nota di **J. MIÑAMBRES**, *La configurazione giuridica dei consigli pastorali nelle diocesi tedesche*, p. 67.

Con riferimento alle norme amministrative c.d. generali – ad accezione del decreto generale esecutivo: si veda *infra*, § 6.1 – non è tuttavia da escludersi che la Segnatura Apostolica possa sindacare della loro legittimità, quantomeno in via incidentale, posto che lo *ius vigens* non conferisce a nessun organo una simile competenza. Ciò potrebbe accadere nell'ipotesi in cui il ricorrente intenda opporsi ad un provvedimento amministrativo fondato sulla presunta contrarietà al diritto universale di una o più





disposizioni, contenute, ad es., in uno statuto o in un regolamento. Si consideri il ricorso avverso il decreto episcopale che dispone la soppressione di un'associazione privata di fedeli (c. 326, § 1 CIC), ove si adduce tra le motivazioni l'incompatibilità delle norme statuarie rispetto alle finalità che devono necessariamente connotare l'attività associativa nella Chiesa (c. 298, § 1 CIC). Il tribunale amministrativo, nel vagliare i profili di legittimità *in decernendo* dell'atto impugnato, è tenuto ad accertare la veridicità delle argomentazioni formulate dall'autorità ecclesiastica, ossia se effettivamente vi sia un contrasto tra una o più norme dello statuto ed una o più prescrizioni del Codice latino. Siccome tale attività non è devoluta dall'ordinamento ad alcun organo particolare, in luogo della sospensione del processo, la *quaestio de qua* non potrà non essere risolta in via incidentale dalla stessa Segnatura: l'acclarata conformità dello statuto alle norme di diritto universale, implicherà l'accoglimento del ricorso principale al fine di annullare il decreto di soppressione per *violatio legis in decernendo*; viceversa, se una o più disposizioni statutarie sono considerate illegittime, ciò comporterà il rigetto della domanda, con conseguente ratifica del decreto episcopale.

f) un atto emanato da un soggetto privo della *potestas exsecutiva* (come i *christifideles* non insigniti dell'ordine sacro – cc. 129, § 1 e 274, § 1 CIC – ovvero i chierici privati delle funzioni di governo; o, ancora, gli organismi meramente consultivi);

g) un atto amministrativo endoprocedimentale, adottato nel corso di un procedimento amministrativo non ancora giunto a conclusione, ossia culminato con l'emanazione di un atto amministrativo singolare imperativo ed immediatamente esecutivo.

Un episodio relativo all'impugnazione di un atto endoprocedimentale è rinvenibile in **SUPREMO TRIBUNALE DELLA SEGNAURA APOSTOLICA**, decr. (del Prefetto in Congresso), 4.IV.2008, prot. n. 40608/07 CA, riportato in N. SCHÖCH, *La sospensione degli atti amministrativi impugnati*, in P.A. Bonnet, C. Gullo (a cura di), *La Lex propria del S.T. della Segnatura Apostolica*, cit., pp. 263 e 276. Nel caso di specie, il Prefetto della Segnatura decretò la reiezione di un ricorso proposto da trentotto suore avverso un decreto contenente il *placet* della Congregazione per gli Istituti di Vita Consacrata e le Società di Vita Apostolica circa l'avvio dell'*iter* amministrativo finalizzato all'unione di sette istituti religiosi femminili (cfr. c. 582 CIC e art. 106, § 2 PB), in quanto una simile approvazione costituiva un mero atto preparatorio, contestabile solo mediante l'impugnazione congiunta del decreto con il quale il Dicastero competente avrebbe concluso la procedura burocratica, disponendo l'unione degli istituti interessati. L'istanza venne pertanto ritenuta dal Prefetto manifestamente priva di fondamento e, di conseguenza, rigettata ai sensi dell'art. 116 NS (all'epoca ancora in vigore).

h) una decisione singolare non definitiva, sulla quale il Dicastero non si è ancora pronunciato, ossia nell'ipotesi in cui non siano stati esperiti i ricorsi amministrativi propedeutici al ricorso giurisdizionale. Un esempio è riportato in J. MIRAS, J. CANOSA, *Lezione X – Il ricorso contenzioso-amministrativo*, cit., p. 386: "[...] un sacerdote, Professore di un Istituto superiore di Teologia, ricorse contro pretese irregolarità attuate da parte delle competenti autorità accademiche nell'assegnazione di una cattedra in detta istituzione. Il ricorso fu trasmesso dalla Segnatura Apostolica alla Congregazione per l'Educazione Cattolica";

i) una norma consuetudinaria (cc. 23-28 CIC);

l) un provvedimento dell'autorità civile in materia ecclesiastica;



## **b) Presupposti e condizioni del ricorso di legittimità. In particolare, la *capacitas standi in iudicio* e la *legitimatio activa* della parte ricorrente**

Il secondo motivo di reiezione è individuato dalla *Lex propria* nell'incapacità del ricorrente di stare in giudizio (art. 76, § 1, n. 2 LP).

Lo *ius processuale* ecclesiale, non dissimilmente dalla processualistica secolare esige che il Segretario accerti la sussistenza dei presupposti e delle condizioni cui è subordinata la procedibilità e la 'deliberabilità' dell'istanza inoltrata.

I presupposti di procedibilità del processo comprendono taluni requisiti preesistenti al processo e prescindenti da esso, strettamente connessi allo *status* personale del ricorrente, sia essa fisica o giuridica. Le condizioni della domanda, invece, assurgono ad imprescindibili capisaldi qualificanti *in Ecclesia* la singola persona umana in relazione alle sue esigenze ed alle sue specificità, in quanto l'ordinamento canonico non può accordare a ciascuno una posizione giuridica rilevante e qualificata ai fini del ricorso. Occorre, in primo luogo, essere soggetti di diritto; e, simultaneamente, essere titolari di una posizione giuridica sostanziale legittimante la tutela giudiziale dei diritti, la cui invocazione responsabile costituisce una delle modalità di compartecipazione del singolo al sacerdozio universale di Cristo, funzionale alla *salus animae* ed alla *iustitia*, se non financo di *cooperatio*, seppur indiretta ed esterna, al *munus regendi* (c. 129, § 2 CIC)<sup>164</sup>.

---

*m)* un atto di foro interno (ad es., indulgenze, assoluzioni, dispense, commutazioni, sanazioni, condoni o altre grazie, di competenza della Penitenzieria Apostolica ai sensi degli artt. 118 e 120 PB);

*n)* le costituzioni degli istituti di vita consacrata e delle società di vita apostolica (cc. 587, 595 e 734 CIC), trattandosi di fonti normative generali ed astratte.

*o)* un atto di esecuzione del provvedimento amministrativo. Riteniamo assai più conveniente per la parte ricorrente contestare indirettamente le operazioni di esecuzione della decisione di governo mediante l'impugnazione, in via immediata, della decisione stessa. Difatti, nel corso del processo può essere interposta la domanda cautelare (art. 95, § 1 LP), finalizzata ad ottenere la sospensione dell'esecuzione dell'atto impugnato, ed avente usualmente efficacia non retroattiva (*ex nunc*). Ma non solo. Il Cardinale Prefetto potrebbe in via incidentale essere tenuto a decretare, sulla base dell'art. 96 LP, l'invalidità degli atti esecutivi compiuti in violazione della legge canonica (ad es., in relazione ai cc. 40 e 42-44 CIC), tramite il conferimento (del tutto eccezionale) della efficacia retroattiva (*ex tunc*) alla misura cautelare. E tutto ciò a prescindere dall'esito (positivo o negativo) del giudizio principale.

<sup>164</sup> Cfr. R. REMOTTI, *I soggetti del processo canonico amministrativo*, in J. Kowal, J. Llobell (a cura di), "Iustitia et iudicium". *Studi di diritto matrimoniale e processuale canonico in onore di Antoni Stankiewicz*, vol. IV, cit., pp. 2307-2308.



Il Segretario quindi deve verificare, una volta compiute le opportune investigazioni, se il ricorrente sia o meno capace “standi in iudicio”. Un accertamento invero particolarmente rilevante, considerato come la pronuncia definitiva sulla questione di legittimità emessa in presenza di una parte incapace di stare in giudizio sia insanabilmente viziata da nullità (c. 1620, n. 5 CIC).

La legge inequivocabilmente fa riferimento alla capacità processuale (o *legitimatō ad processum*), comunemente ritenuta una delle possibili proiezioni della capacità d’agire, ossia dell’attitudine del soggetto alla realizzazione degli atti giuridici – cioè, con riferimento alla tutela giurisdizionale, il diritto di proporre il ricorso ed il potere di compiere gli atti processuali –, che a sua volta presuppone la soggettività giuridica, ossia la capacità del soggetto di essere titolare di diritti e di doveri, indipendentemente dal loro effettivo acquisto o esercizio ed assunzione. La *capacitas standi in iudicio* in questo senso funge da presupposto di procedibilità della domanda di annullamento.

Con riferimento alle persone fisiche, il c. 96 CIC conferisce, *ratione baptismi*, la soggettività giuridica canonica, costituendo la persona “cum officiis et iuribus quae christianis” purché perseveri nella comunione ecclesiastica e non abbia subito l’inflizione di legittime sanzioni. Il c. 98, § 1 CIC invece, attribuisce al diciottenne la capacità di agire per il pieno esercizio dei diritti. Quindi, di regola, il battezzato (cattolico o acattolico) maggiorenne gode della *legitimatō ad processum*, cioè della capacità di stare in giudizio e di ricorrere. Tuttavia, il c. 1476 dispone che “quilibet [...] potest in iudicio agere”, compresi i non battezzati che, pertanto, in alcuni specifici casi possono adire il Superiore gerarchico nella opportuna sede amministrativa, compreso il Tribunale della Segnatura qualora si ritengano onerati da un provvedimento governativo della competente autorità: l’ordinamento, eccezionalmente, conferisce la capacità processuale a taluni soggetti muniti della soggettività giuridica di diritto naturale – seppure incompleta rispetto alla soggettività procedente dal sacramento battesimale<sup>165</sup> –, laddove siano portatori di un interesse meritevole di tutela in ambito canonico<sup>166</sup>.

---

<sup>165</sup> Cfr. M. FERRANTE, *I presupposti dell’atto giuridico: capacità, legittimazione e idoneità dell’oggetto*, in *L’atto giuridico nel diritto canonico*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2002, pp. 75-77.

Un peculiare *status* intermedio fra il battezzato ed il non battezzato è assunto dal catecumeno, ossia da colui che chiede di essere incorporato alla Chiesa mediante la ricezione del sacramento battesimale. In forza dello speciale legame che unisce il catecumeno alla compagine ecclesiale (c. 206, § 1 CIC), questi gode di talune prerogative riservate ai *christifideles* (§ 2), e perciò non può ritenersi giuridicamente



La capacità (giuridica e processuale) delle persone giuridiche, invece, è desumibile dalla normativa generale contenuta nel libro I del *Codex* latino. Il c. 114, § 1 CIC invero, sembra sovrapporre le due capacità, conferendo allo stesso tempo tanto l'una quanto l'altra sia alle persone giuridiche pubbliche erette dalla gerarchia e dotate di personalità giuridica *ipso iure* o per mezzo di uno speciale decreto amministrativo singolare dell'autorità, sia alle entità collettive diversamente sorte e che divengono persone giuridiche per mezzo di un decreto singolare successivo alla loro costituzione.

Ciò pare confermato dalla normativa riguardante le associazioni dei fedeli: mentre il c. 313 CIC stabilisce che l'associazione pubblica è costituita persona giuridica nello stesso momento in cui è eretta, il c. 310 CIC prescrive che l'associazione privata non costituita in persona giuridica "qua talis subiectum esse non potest obligationum et iurium": di conseguenza, soltanto i fedeli associati potranno, *uti singuli*, assumere obblighi o acquistare e possedere diritti e beni, e non *uti socii*, in qualità cioè di membri dell'ente associativo. L'ordinamento quindi, a differenza delle persone fisiche, non sembra prefigurare per le persone giuridiche una sorta di *status* giuridico "intermedio", simile a quello concernente la persona fisica ritenuta soggetto di diritto, ma, allo stesso tempo, incapace di agire, ponendo di fatto l'universo dei *coetus* superindividuali al bivio fra la rilevanza e l'irrilevanza giuridica<sup>167</sup> (a

---

equiparabile al non battezzato, nel senso che oltre alla soggettività giuridica di diritto naturale – riconosciuta dalla Chiesa a favore della singola persona umana *qua talis* e comprensiva della capacità ad agire per l'accesso alla tutela giurisdizionale dei diritti (si pensi, per es., al diniego dell'autorità ecclesiastica di accesso del candidato al catecumenato ovvero del catecumenato al battesimo) –, è conferita una limitata capacità giuridico-canonica (cfr. cc. 788, § 3; 1170; 1183 CIC), ossia la titolarità di taluni dei diritti e dei doveri di pertinenza esclusiva dei fedeli battezzati.

<sup>166</sup> Il c. 1478 CIC individua specificatamente i rappresentanti legali deputati a ricorrere per conto della persona incapace: per i minori infradiciottenni (c. 97, § 1 CIC) e coloro che mancano dell'uso di ragione – assimilati dal c. 99 CIC ai bambini, ossia a coloro che, ai sensi del c. 97, § 2 CIC, non hanno ancora compiuto i sette anni e perciò non sono responsabili dei loro atti – i genitori, i tutori o i curatori (c. 1478, § 1 CIC), a meno che il Segretario della Segnatura Apostolica non ritenga in alternativa di concedere il termine per la riproposizione dell'istanza (art. 77 LP), qualora reputi che vi sia un conflitto tra i diritti dei rappresentanti ed i diritti dei soggetti rappresentati ovvero i primi non siano ritenuti sufficientemente in grado di tutelare i secondi (c. 1478, § 2 CIC). Per quanto concerne gli interdetti all'amministrazione dei beni e gli infermi di mente, nella fase introduttiva del giudizio sono rappresentati dal rispettivo curatore (c. 1478, § 4 CIC). Cfr. anche c. 1479 CIC.

<sup>167</sup> Da tale angolazione, risulta evidentemente inutile (e perlopiù errato *sub nomine iuris*) il responso autentico del 20.VI.1987 che, al dubbio sollevato in ordine alla possibilità che un gruppo di fedeli privo della personalità giuridica e della *recognitio* del rispettivo statuto ex c. 299, § 3 CIC goda della *legitimatio activa* a proporre il ricorso



---

gerarchico, diede la seguente risposta: “R. *Negative, qua coetus; affirmative, qua singuli christifideles, sive singillatim sive coniunctim agentes, dummodo revera gravamen passi sint. In aestimatione autem huius gravaminis, iudex congrua discretionalitate gaudeat oportet*”: **PONTIFICIA COMMISSIONE PER L'INTERPRETAZIONE AUTENTICA DEL CODICE DI DIRITTO CANONICO**, *Responsa ad proposita dubia*, 20.VI.1987, n. I, in *A.A.S.*, LXXX (1988), p. 1818.

L'interpretazione autentica difatti, da un lato è superflua, in quanto sarebbe stato sufficiente applicare la normativa generale *ut supra* esposta, ed in particolare estrapolare dal c. 310 CIC il principio generale secondo cui qualunque mero raggruppamento di fedeli non riconosciuto come persona giuridica non può canonicamente considerarsi soggetto di diritto: non è un caso che lo stesso responso consenta ai fedeli solamente *uti singuli* di agire congiuntamente ai fini della costituzione, in sede amministrativa e giurisdizionale, del litisconsorzio attivo, mentre l'azione disgiunta dei *christifideles* può dar luogo alla riunione delle cause oggettivamente connesse, a norma del c. 1414 CIC; dall'altro, il responso autentico impiega una terminologia tecnicamente scorretta dal punto di vista giuridico, dato che la *legitimatio activa* – come si avrà modo di dimostrare appresso – concerne l'effettiva titolarità della situazione giuridica soggettiva violata, e non la capacità della persona in ordine alla proposizione del ricorso, semmai ricollegabile alla *legitimatio ad processum*, ovvero alla capacità processuale. Inoltre, è improprio il riferimento allo *iudex*, posto che il ricorso gerarchico è deciso dal Superiore *ad quem* nell'esercizio della potestà amministrativa, e non di quella giudiziaria: semmai il responso avrebbe dovuto riferirsi ad entrambi i soggetti istituzionali, manifestando implicitamente l'intento di evidenziare l'ambivalenza della risposta autentica, tanto nel foro amministrativo quanto nel foro giudiziario.

Tali considerazioni critiche, oltre ad essere state prospettate in molteplici occasioni dalla dottrina, sono rinvenibili nella stessa giurisprudenza del tribunale amministrativo. Si veda a riguardo **SUPREMO TRIBUNALE DELLA SEGNAURA APOSTOLICA**, decr. definitivo, 21.XI.1987, n. 5, in *Ius Ecclesiae*, I (1989), p. 200: “Ad normam praedictae interpretationis [testé citata: *N.d.A.*], christifidelium coetui, personalitatis iuridicae, immo et recognitionis de qua in can 299, § 3 experti, non agnoscitur capacitas recurrenti *qua coetus*; agnoscitur vero *qua singulis christifidelibus, sive singillatim, sive coniunctim agentibus*; quae ultima locutio denotat *consortium litis activum*”. Si precisa poi ulteriormente: “Ad normam igitur interpretationis authenticae supra memoratae *qua coetus* capacitatem processualem non habet. /Neque recursus *qua coetus interpositus* sic et simpliciter haberi potest ut *litis consortium*; nam *consortium litis*, quod quidem possibile et legitimum est, ita ut fideles, coniunctum agant, in limine recursus et communi consilio efformari debet; quo constituto, procuratorium mandatum patrono rite electo tribuere possunt” (*ibid.*, n. 6, p. 200).

Nel caso in cui gli interessati, invece di agire congiuntamente o disgiuntamente, incarichino il legale rappresentante di un ente privo della personalità giuridica di inoltrare il ricorso, riteniamo che il Segretario possa concedere il termine *ex art. 77 LP*, al fine di promuovere l'azione considerata legittima dall'ordine giuridico, in luogo della *reiectio*: in quest'ultimo caso il rigetto preliminare risulterebbe connotato da un formalismo positivista eccessivamente inflessibile, in special modo laddove la decorrenza del termine legale di decadenza *ex art. 74, § 1 LP* precluda l'accesso alla tutela giurisdizionale.



meno che l'*incapacitas* processuale non investa la persona del rappresentante).

In conclusione, nel caso in cui l'ente sia considerato a tutti gli effetti soggetto di diritto, il ricorso può essere inoltrato dal legittimo rappresentante della persona giuridica, determinato dal diritto comune o dalle norme statutarie (c. 118 CIC). Qualora invece una realtà pluripersonale sia priva della personalità giuridica, il ricorso può essere interposto dai suoi membri, tanto disgiuntamente quanto congiuntamente. In ambedue i casi, la riunione dei ricorsi connessi sotto il profilo oggettivo o la proposizione della domanda "collettiva" di annullamento darà luogo nel giudizio ad un litisconsorzio attivo.

L'art. 16, § 1 LP stabilisce che le parti possono, nelle fasi susseguenti all'esame preliminare del Segretario, stare in giudizio solamente ("solummodo") tramite i rispettivi Patroni all'uopo nominati, e non personalmente, in deroga al principio generale di cui ai cc. 1477 e 1480, §§ 1 e 2 CIC. In questo senso, la capacità processuale è presupposto del processo; ma, allo stesso tempo, tale capacità acquisisce una peculiare valenza "indiretta" nel giudizio amministrativo, in quanto il potere di porre in essere gli atti processuali è esplicito non direttamente dalla persona del ricorrente, bensì per tramite del difensore da lui stesso incaricato. E ciò in forza di un'opzione di politica legislativa ben precisa, determinata da ragioni obiettive di opportunità<sup>168</sup>.

La terminologia processuale adoperata dal legislatore nel definire la proposizione in esame non deve inoltre indurre in errore circa l'effettiva consistenza ed estensione delle attribuzioni conferite *ex lege* al Segretario: il riferimento positivo alla *capacitas standi in iudicio* difatti, non circoscrive l'oggetto dell'esame preliminare ai soli presupposti formali della domanda, ma include altresì, quale ipotesi atipica di reiezione, l'accertamento della sussistenza o meno delle c.d. "condizioni" della domanda, consistenti nell'interesse a ricorrere e nella legittimazione ad agire (o *legitimatia activa*, *legitimatia ad causam*), relativi ai profili sostanziali dell'istanza giudiziale.

Il difetto delle condizioni di ammissibilità del ricorso, parimenti all'assenza dei presupposti di ricevibilità, è ugualmente in grado di precludere la valida instaurazione e prosecuzione del giudizio, laddove sia sintomatico della manifesta "infondatezza sostanziale" della domanda *ab origine*: un'infondatezza concernente non la questione di

---

<sup>168</sup> La deroga di cui all'art. 16, § 2 LP è giustificata dall'esistenza di un unico tribunale amministrativo centrale, preposto alla trattazione dei ricorsi provenienti dagli angoli terrestri più remoti. Pertanto, obbligare le parti contendenti a presenziare personalmente al giudizio avrebbe condotto ad esiti assurdi e manifestamente iniqui.



legittimità sollevata, bensì la situazione fattuale sottesa al provvedimento impugnato: il ricorso potrebbe essere inoltrato da un soggetto giuridicamente capace, ma sprovvisto della necessaria titolarità di una posizione giuridica “qualificata”, ritenuta sulla base di specifici parametri “legittimanti” meritevole di tutela dall’ordinamento giuridico positivo o dalla prassi applicativa.

D'altronde, il sistema di giustizia amministrativa non può esimersi dal regolamentare compiutamente il debito esercizio dei diritti (c. 223, § 2 CIC) di coloro che subiscono un gravame dalla statuizione singolare, discriminando, in primo luogo, i soggetti capaci dai soggetti incapaci di agire, per poi differenziare ulteriormente, con prudenza, all'interno della prima “schiera”, coloro che sono titolari di un diritto o interesse degno di protezione giuridica – in quanto diretti destinatari della decisione amministrativa pregiudizievole –, da coloro che subiscono una lesione (solo) indiretta e riflessa. Questi ultimi difatti non possono non essere estromessi dal sistema giustiziale (o, quantomeno, assumere un ruolo secondario o marginale nella sede processuale), altrimenti, in caso contrario, finirebbero col sostituirsi al “legittimato” principale, l'unico a poter disporre, liberamente, del diritto alla tutela giurisdizionale.

Solamente un ordine giuridico irrazionale potrebbe ammettere, a titolo esemplificativo, che il decreto episcopale di rimozione del parroco possa essere impugnato dai fedeli domiciliati nella parrocchia, così come la dimissione del religioso possa essere contestata dai membri della casa religiosa di sua appartenenza. Da questa angolazione, la predeterminazione delle condizioni materiali (oltre che formali) di accesso alla giurisdizione amministrativa si pone a presidio del fondamentale principio di autodeterminazione responsabile del singolo, circa l'effettiva disponibilità dei suoi diritti. La volontà del *christifidelis* destinatario diretto della decisione non è surrogabile: a lui spetta decidere se avvalersi dei rimedi giuridici previsti dal diritto positivo ovvero trascendere la giustizia processuale laddove intenda rinunciare al ricorso, non per timore, inettitudine o malinteso “buonismo” pastorale, ma per una scelta dettata dalla *caritas christiana*.

Il ricorrente quindi, per poter adire legittimamente la Segnatura Apostolica deve essere titolare del c.d. “interesse a ricorrere”, vale a dire di un interesse al diretto conseguimento di un'utilità sostanziale derivante dall'accoglimento del ricorso. Una posizione di vantaggio che, in base alle considerazioni suesposte, una nota decisione del Supremo Tribunale apostolico ha individuato nell'interesse “personale,



*directum, attuale et a lege, saltem indirecte, tutelatum*<sup>169</sup>: a) “personale”, ossia l’interesse deve riferirsi in modo esclusivo alla persona del ricorrente, sia essa fisica o giuridica (per cui “personalità” non equivale necessariamente ad “individualità”), e non ad ulteriori soggetti di diritto; b) “diretto”, nel senso che non può non sussistere una stretta correlazione fra il ricorrente e l’atto amministrativo singolare impugnato, dimodoché il ricorrente medesimo sia l’effettivo destinatario in via immediata della decisione, anziché in via mediata; c) “attuale”, nel senso che l’interesse all’accoglimento del ricorso deve persistere dal momento dell’interposizione della domanda di annullamento sino alla compiuta definizione del processo amministrativo; d) “e, tutelato, almeno indirettamente, dalla legge”: l’inciso giurisprudenziale evidenzia la peculiare modalità di tutela delle situazioni giuridiche soggettive (di natura “privata” o “pubblica”) nell’esercizio della giurisdizione di legittimità, di fatto indiretta, laddove occasionalmente coincida con l’interesse pubblico alla legittimità dell’azione amministrativa, ossia al riscontro, in altri termini, della violazione di legge propedeutica alla rimozione dell’atto contestato<sup>170</sup>.

Infine, la Segnatura Apostolica richiede che fra la lesione subita dal ricorrente ed il fondamento giuridico-sostanziale dell’atto amministrativo impugnato sussista un rapporto di proporzionalità, in modo tale che l’interessato non sia legittimato ad invocare la lesione di un qualsiasi interesse, irrilevante di diritto o di fatto: “*Relatio insuper proportionalitatis adesse debet inter interesse laesum et motiva, quae Superiorem duxerunt ad actum administrativum eliciendum*”<sup>171</sup>. Una peculiare relazione *ex se* garantita dalla sussistenza dei requisiti di

---

<sup>169</sup> SUPREMO TRIBUNALE DELLA SEGNAURA APOSTOLICA, decr. definitivo, 21.XI.1987, n. 4, cit., p. 200. Di seguito il decreto del Cardinale Prefetto afferma: “Etenim non de quocumque gravamine agitur, sed de gravamine iuridica consideratione digno, quod revera habetur non propter laesionem cuiuscumque utilitatis aut commodi, sed propter laesum interesse personale, directum, attuale, in lege fundatum et proportionarum” (*ibid.*, n. 5, p. 201).

<sup>170</sup> Cfr. A. RANAUDO, *Il contenzioso amministrativo canonico*, cit., p. 558; G. LOBINA, *Il processo amministrativo*, cit., p. 298; P. MONETA, *Il controllo giurisdizionale sugli atti dell’autorità amministrativa nell’ordinamento canonico*, cit., pp. 264-269; P.V. PINTO, *La giustizia amministrativa della Chiesa*, cit., pp. 209-211; Z. GROCHOLEWSKI, *La “Sectio altera” della Segnatura Apostolica con particolare riferimento alla procedura in essa seguita*, cit., p. 95; P. VALDRINI, *Injustices et protection des droits dans l’Église*, cit., pp. 46-47.

<sup>171</sup> SUPREMO TRIBUNALE DELLA SEGNAURA APOSTOLICA, decr. definitivo, 21.XI.1987, n. 3, cit., p. 200.





'direzione' e di 'attualità', ossia degli elementi costitutivi precipui dell'interesse a ricorrere.

L'esistenza di un interesse giuridicamente rilevante è in aggiunta strettamente connessa, quale logico corollario, alla *legitimatio ad causam*, consistente nell'effettiva titolarità, in capo alla persona del ricorrente, della situazione giuridica soggettiva qualificata e meritevole di protezione giudiziale, sia essa tutelata direttamente o indirettamente dalla legge, sia essa richiamata o meno dalla normativa positiva, alla luce del rilievo assunto dalla relazione "fattuale" fra l'interesse protetto ed il "bene" oggetto della controversia amministrativa<sup>172</sup>:

"Uti legitimatio activa intelligitur capacitas concreta ut quis ad determinatam controversiam solvendam tribunal adire possit. Quae legitimatio nihil aliud est quam peculiaris set iuridice tutelata relatio cum obiecto controversiae. / Aliis verbis, ut quis in casu concreto agere possit, non sufficit generica capacitas agendi, sed requiritur insuper ut titularis sit alicuius iuris subiectivi vel interesse legitimi, quod asseritur laesum esse"<sup>173</sup>.

Come ha efficacemente constatato Labandeira,

"Lo que la legitimación requiere es esto: que de los hechos aducidos por el recurrente *se deduzca* la lesión, al menos de modo provisional, lo cual será apreciado por el superior –o el juez en su caso– a primera vista, sin penetrar en el fondo del recurso"<sup>174</sup>.

Sulla base dunque degli elementi desumibili dalla pronuncia sin qui commentata, il Segretario è autorizzato a procedere alla *reiectio in*

---

<sup>172</sup> Sul punto, ci sembrano del tutto condivisibili le acute osservazioni di P. MONETA, *Il controllo giurisdizionale sugli atti dell'autorità amministrativa nell'ordinamento canonico*, cit., pp. 269-270, evidenziando come l'interposizione del ricorso giurisdizionale alla Segnatura Apostolica instauri "un giudizio di *mera legittimità*, diretto principalmente a tutelare i singoli fedeli contro le eventuali prevaricazioni dall'autorità amministrativa: da questa configurazione generale discende come necessaria conseguenza che la protezione giudiziaria può essere accordata soltanto là dove vi sia effettivamente un interesse personale ed individuale riconosciuto al ricorrente dall'ordinamento giuridico. Un allargamento della giurisdizione amministrativa al di là di questi limiti introdurrebbe indubbiamente un elemento di rottura del sistema [...] che finirebbe per generare frequenti incertezze sull'uso di questo delicato strumento giudiziario, con inevitabile pregiudizio sul regolare espletamento delle funzioni e dei compiti pastorali affidati agli organi dell'amministrazione attiva".

<sup>173</sup> SUPREMO TRIBUNALE DELLA SEGNETURA APOSTOLICA, decr. definitivo, 21.XI.1987, n. 3, cit., p. 200.

<sup>174</sup> E. LABANDEIRA, *La defensa de los administrados en el derecho canónico*, in *Ius canonicum*, XXXI (1991), p. 281.



*limine* del ricorso qualora risulti “indubie” ed “evidenter” il difetto di interesse e di legittimazione a ricorrere: ossia qualora si configuri un caso atipico di rigetto preliminare, postulato che l’espressione “*recurrens careat legitima personam standi in iudicio*” di cui al n. 2 del § 1 dell’art. 76 LP non può essere concepita, in chiave ermeneutica, secondo un’accezione lata, onnicomprensiva delle condizioni del ricorso, in quanto la nomenclatura processualistica tradizionale vi riconduce i soli presupposti di ricevibilità, riguardanti la *capacitas* (giuridica e di agire) della persona del ricorrente<sup>175</sup>. In particolare, il Segretario può decretare eccezionalmente, una volta compiuta un’indagine meramente sommaria, l’inammissibilità *in limine* del ricorso nel caso in cui ravvisi l’inesistenza del “*fundamentum seu*

---

<sup>175</sup> Non condividiamo dunque quanto sostenuto da J. MIRAS, J. CANOSA, *Lezione X – Il ricorso contenzioso-amministrativo*, cit., p. 387, secondo i quali il motivo di reiezione ex art. 76, § 1, n. 2 LP consisterebbe nella “mancanza di legittimazione attiva del ricorrente”. Il difetto di *legitimatio activa*, come si è avuto occasione di dimostrare, integra semmai un’ipotesi atipica di reiezione preliminare del ricorso.

Sul punto occorre tuttavia constatare come la dottrina canonistica non abbia assunto una posizione univoca. Anzi, sembra persino scorgersi un’evidente “confusione” terminologica, non conducente alla nitida distinzione tra i presupposti processuali e le condizioni dell’azione (ricorso). Una distinzione che riteniamo del tutto fondata: i presupposti processuali, difatti, attengono alla *capacitas* della persona del ricorrente, preesistente e prescindente da qualunque processo; le condizioni dell’azione invece, consistono in ulteriori ‘requisiti sostanziali’ indissolubilmente legati ad una determinata controversia giudiziale.

Si consideri, a titolo esemplificativo, M.J. ARROBA CONDE, *Diritto processuale canonico*, cit., p. 332, il quale, asserendo che “La capacità di stare in giudizio comprende la legittimazione alla causa e la capacità processuale”, non sembra distinguere con dovuta chiarezza i presupposti dalle condizioni del ricorso; P.V. PINTO, *Sub c. 1505*, in Id., *I processi nel Codice di diritto canonico. Commento sistematico al Lib. VII*, cit., spiega invece correttamente come il giudizio *in limine* del ricorso riguardi la capacità processuale dell’attore, consistente “nella legittimazione agli atti processuali” (p. 232, nt. 327), precisando ulteriormente come “Il Codice non conosce espressioni come *capacità processuale* o *legittimazione processuale*. Ha preferito tenersi a formule romanistiche, quali: *in iudicio agere*, *stare in iudicio*, *legitima personam standi in iudicio* (per es. cann. 1505-1506). La dottrina [...] distingue tra: *capacità di essere parte*, conseguenza a sua volta della *capacità giuridica*; *capacità processuale*, dagli Autori altrimenti chiamata *legitimatio ad processum*; *legittimazione processuale* [...] chiamata *legitimatio ad causam*, e può essere attiva (*agere*) o passiva (*rispondere*)”. Tuttavia, si è dimostrato come la legittimazione processuale sia cosa diversa dalla *legitimatio ad causam*. Ancora, F. DELLA ROCCA, voce *Processo canonico*, in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. XIII, Utet, Torino, 1966, pp. 1096-1097, distingueva correttamente “la capacità di essere parte in causa, cioè soggetto del rapporto processuale” dalla “capacità processuale di agire, cioè la *legitimatio standi in iudicio*”.



titulus iuridicus sufficiens ad recurrendum<sup>176</sup>, evitando di sconfinare dalle sue attribuzioni giudiziarie, e in modo tale che

«l'interesse che legittima un soggetto sia in un qualche modo "oggettivabile" o, detto in altri termini, deve almeno poter essere verificata la circostanza che il ricorso non rappresenti una reazione assolutamente temeraria o priva di fondamento di fronte all'atto dell'autorità»<sup>177</sup>.

D'altro canto, nonostante le condizioni di ammissibilità attengano all'aspetto sostanziale della questione controversa, esse possono invero dedursi dagli elementi formali del ricorso, senza comportare la totale "deformalizzazione" (o "materializzazione") del giudizio preliminare: *exempli causa*, l'interesse "diretto" è desumibile dal riscontro dell'identità soggettiva fra la persona del ricorrente ed il destinatario del provvedimento impugnato, mentre difetta laddove una simile coincidenza non sussista (come nel caso, testé menzionato, del fedele che contesta il decreto di rimozione del parroco).

In questo modo, anche nelle ipotesi suddette il Segretario è tenuto ad impedire che vengano ad instaurarsi procedimenti giurisdizionali superflui – che diversamente avrebbero subito l'arresto solo nel corso del successivo giudizio del Cardinale Prefetto in Congresso (art. 83, § 1 LP), una volta costituite le parti ed espletato il contraddittorio "documentale" tra le medesime –, appalesando come la sussistenza dei soli presupposti formali positivi sovente non sia sufficiente a prevenire l'interposizione dei reclami infondati. Pertanto, nonostante il riferimento alla *legitimatio activa* concerna i profili materiali del ricorso contenzioso amministrativo, una simile prassi risulta in definitiva pienamente giustificata, perché munita di fondamento normativo e confacente alla *ratio* della reiezione preliminare, inibente la valida instaurazione del processo anche qualora si ravvisi il difetto delle condizioni "sostanziali" del ricorso, *primo visu* riscontrabili dagli elementi contenuti nell'istanza introduttiva.

### c) L'inesistenza dell'oggetto formale del ricorso

---

<sup>176</sup> Cfr. SUPREMO TRIBUNALE DELLA SEGNETURA APOSTOLICA, decr. definitivo, 21.XI.1987, n. 7, cit., p. 202.

<sup>177</sup> J. MIRAS, J. CANOSA, *Lezione IX – Il ricorso gerarchico*, in J. Miras, J. Canosa, E. Baura, *Compendio di diritto amministrativo canonico*, trad. it. di A. Perlasca, Edusc, Roma, 2007, p. 308.



Il controllo formale segretariale questa volta investe direttamente la *causa petendi* riportata nel ricorso, determinando il rigetto dell'istanza nel caso in cui "haud exstet lex, quae asseritur violata" (art. 76, § 1, n. 3 LP).

Tale ipotesi, verosimilmente, potrebbe ravvisarsi qualora l'interessato rilevi la difformità dell'atto impugnato rispetto ad una norma di legge mai promulgata ovvero abrogata, o comunque irreperibile nel sistema delle fonti dello *ius positivum*. In altri termini, la reiezione riteniamo debba costituire in questo caso un'*extrema ratio*, ravvisabile esclusivamente qualora l'inesistenza sia assoluta, ovvero sia non riparabile mediante l'enunciazione di una diversa norma giuridica; altrimenti, in caso contrario, il Segretario può concedere un termine perentorio per la riproposizione del ricorso ex art. 77 LP, nell'ipotesi in cui l'errore sia obiettivamente correggibile<sup>178</sup>.

---

<sup>178</sup> Riteniamo difatti che, in questo caso – non dissimilmente dalle ipotesi di nullità ex art. 75 LP –, il Segretario debba prediligere l'applicazione dell'art. 77 LP qualora vi sia un'irregolarità non irreparabile nell'allegazione della *causa petendi* fondante il ricorso contenzioso amministrativo. Considerato che la prassi della Segnatura Apostolica ammette esclusivamente l'allegazione di una specifica disposizione di diritto positivo, si supponga che il ricorrente adduca la generica violazione della *iustitia*, dell'*aequitas* o della *salus animarum* nel ricorso interposto avverso il decreto episcopale di rimozione di un parroco: il Segretario, anziché decretare intransigentemente la reiezione preliminare della domanda, può concedere il termine ex art. 77 LP – che peraltro, sospende definitivamente la decorrenza del termine legale di decadenza per ricorrere –, limitandosi ad indicare la normativa che *in abstracto* potrebbe essere stata violata dall'autorità amministrativa (nel caso qui prospettato, i cc. 35-58 e 1740-1747 CIC), dato che in questa fase non può avere cognizione degli atti di causa. In seguito, l'interessato (o il Patrono nel frattempo nominato) nel nuovo ricorso enuncerà dettagliatamente la *causa petendi*, conformemente all'impostazione accusatoria dello *iudicium*.

In termini generali quindi, l'art. 77 LP può mitigare il rigore connotante le ipotesi di nullità ex art. 75 LP e di reiezione ex art. 76, § 1, n. 3, concedendo di fatto al ricorrente un'ultima *chance*, consistente nella riproposizione di un ricorso correttamente redatto. È assai indicativo come certa dottrina processualistica, nel commentare le analoghe disposizioni codiciali disciplinanti il giudizio contenzioso ordinario, abbia manifestato delle perplessità circa l'eccessivo rigore di talune ipotesi tipiche di reiezione del libello. In particolare, il c. 1505, § 1, n. 3 CIC dispone che l'istanza introduttiva debba essere respinta qualora non siano state osservate le disposizioni di cui ai nn. 1-3 del c. 1504 CIC, ossia nelle ipotesi in cui il libello non indichi specificatamente innanzi a quale giudice è introdotta la causa, gli estremi identificativi del ricorrente, il *petitum* (n. 1), la *causa petendi* (n. 2) ovvero non presenti financo la sottoscrizione dell'attore o del suo procuratore (n. 3). Secondo C. DE DIEGO-LORA, *Sub c. 1505*, in J.I. Arrieta (a cura di), *Codice di diritto canonico e leggi complementari commentato*, 6ª ed., Coletti a San Pietro, Roma, 2004, p. 1007, "in verità, alcuni [... dei] requisiti previsti al c. 1504, 3°, per la loro natura – trattandosi di vizi facilmente correggibili – rientrerebbero meglio nel § 3 invece che nel § 2 del c. in



#### d) La decorrenza del termine per ricorrere: il c.d. ricorso tardivo

L'ultimo degli accertamenti iniziali è incentrato sull'osservanza del termine di decadenza di sessanta giorni, entro cui il ricorrente è legittimato ad interporre il ricorso.

Può facilmente intuirsi come l'istanza possa essere respinta qualora sia accertato che "termini ad recursum proponendum elapsi sunt" (art. 76, § 1, n. 4 LP). Il Segretario, nell'applicare le relative disposizioni codiciali (cc. 15, § 2 e 201, § 2 CIC) procede al computo del *tempus utilis*, detraendo eventualmente gli intervalli temporali in cui l'interessato non volle inconsapevolmente attivarsi (causa *ignorantia legis*) ovvero non poté materialmente agire (causa impossibilità fisica o morale), ossia qualora si accerti che l'istante versava in una particolare situazione giustificante l'interruzione provvisoria della decorrenza del termine perentorio per ricorrere al Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica<sup>179</sup>.

---

esame", cioè in quella disposizione che ammette la reiterazione del libello in precedenza respinto a causa della sussistenza di un vizio emendabile. Simili considerazioni non possono non valere, *a fortiori*, anche per il processo contenzioso amministrativo, postulata l'esistenza di un unico tribunale amministrativo centrale nella Chiesa e, soprattutto, tenuto conto dell'inesperienza tecnico-giuridica del ricorrente, incidente (a volte) in misura determinante nelle fasi preliminari del giudizio.

<sup>179</sup> Certa dottrina ha precisato come le operazioni computazionali espletate dal Segretario debbano concernere, oltre che il ricorso giurisdizionale, anche i ricorsi amministrativi – cioè la *remonstratio* all'autore dell'atto (c. 1734 CIC) ed il ricorso al Superiore gerarchico competente (c. 1737 CIC) –, la cui eventuale tardività finirebbe col condizionare inevitabilmente la ricevibilità del ricorso alla Segnatura Apostolica.

Sul punto ha osservato F.S. AUMENTA, *Ignoranza ed impossibilità ad agire in relazione al computo dei termini perentori*, cit., pp. 422-423: "Tenendo presente che il ricorso contenzioso amministrativo si instaura solo al termine di quello in via gerarchica, quello che può succedere è che le scadenze dei termini perentori "si sommino" a sfavore del ricorrente. La Segnatura Apostolica, cioè, dichiara improponibile il ricorso non solo se è scaduto il termine perentorio [...] a partire dal provvedimento del Dicastero, ma anche se il ricorrente non aveva rispettato i termini perentori per la presentazione della *petitio* all'Autorità inferiore che per prima aveva emesso l'atto (dieci giorni) o quelli per il ricorso gerarchico al Dicastero competente della Curia romana (quindici giorni). Si verifica così che molti ricorsi sono dichiarati irricevibili proprio perché non hanno rispettato l'uno o l'altro dei termini".

Tuttavia, in questi casi riteniamo si debba distinguere caso per caso: non sempre difatti la tardività dell'interposizione del ricorso amministrativo (propedeutico) viene a riverberarsi, in termini negativi, sulla ricevibilità del ricorso alla Segnatura Apostolica. Ciò, di regola, potrebbe accadere qualora le autorità amministrative coinvolte abbiano rigettato il ricorso per avvenuta decorrenza dei relativi termini



Il giudice preliminare deve necessariamente individuare due elementi cruciali: il primo elemento consiste nel *dies a quo*, ossia stabilire il giorno da cui *ipso iure* inizia a trascorrere il lasso temporale entro cui poter impugnare il provvedimento; il secondo invece, concerne il momento in cui il termine legale può ritenersi interrotto, ovvero stabilire quando l'istanza, entro la data di scadenza del termine di decadenza (*dies ad quem*), è da considerarsi legittimamente inoltrata presso il supremo organismo giurisdicente.

Con riferimento specifico al *dies a quo*, la nuova legislazione benedettina reiteratamente si riferisce al giorno in cui il ricorrente ha ricevuto la notificazione dell'atto impugnato (artt. 73, § 1, n. 5 e 74, § 1 LP): da questo momento l'interessato ha sessanta giorni di tempo per esercitare il diritto fondamentale al giudizio. Il ricorso giurisdizionale pertanto non viene a differenziarsi dai rimedi di natura amministrativa (*remonstratio* e ricorso gerarchico), da proporsi ugualmente dal giorno della *legittima intimatio* della decisione (cc. 1734, § 2 e 1737, § 2 CIC), con conseguente applicazione della normativa codiciale disciplinante le modalità di comunicazione degli atti amministrativi singolari. Oltre ai cc. 37, 51 e 59 CIC, che stabiliscono, per ciascuno di essi, l'obbligo della forma scritta, è necessario analizzare specificamente le differenti forme legali di notificazione.

I rescritti, invero, non sono oggetto di *legittima intimatio* al loro destinatario: il c. 62 CIC stabilisce che il privilegio o la dispensa hanno effetto mediante l'apposizione, ad opera dell'autorità ecclesiastica, della firma in calce alla lettera di concessione. È tuttavia auspicabile che l'ordinamento introduca un preciso obbligo di comunicazione dello scritto a favore di colui che ha avanzato precedentemente la *petitio* di grazia, in quanto la sottoscrizione costituisce la risposta positiva

---

perentori: "in questo caso" – come ammette lo stesso autore – "la Segnatura non farebbe che confermarne l'irricevibilità" (*ibid.*, p. 432, nt. 5). Per converso, il ricorso giurisdizionale deve essere dichiarato ricevibile qualora l'autorità ecclesiastica inferiore ovvero il Dicastero abbia concesso la *remissio in terminos* al fine di consentire all'interessato di esperire il ricorso amministrativo (a meno che non sia decorso il termine decadenziale di cui all'art. 34, § 1 LP); così come qualora la restituzione nel termine non sia stata richiesta, ed il ricorso amministrativo tardivo sia comunque stato trattato e deciso dall'autorità competente, che *in limine* ha omesso di verificare l'osservanza del termine perentorio per ricorrere. In quest'ultimo caso, si potrebbe desumere la concessione di una sorta di *remissio in terminos* "implicita" – prerogativa tipica dei soggetti titolari della potestà esecutiva –, considerato inoltre come non possa essere ragionevolmente precluso al ricorrente l'accesso alla tutela giudiziaria, a causa della negligenza imputabile all'autorità amministrativa, che per giunta ha generato un affidamento in buona fede nell'*animus* del ricorrente, convinto che il ricorso alla Segnatura Apostolica verrà dichiarato ricevibile.



dell'autorità competente ad essa, autorizzando la persona interessata a porre in essere determinati atti giuridici<sup>180</sup>. Eppure, nessuno avrebbe alcun interesse a contestare il provvedimento singolare, se non qualora l'istanza sia rigettata ovvero l'atto grazioso incida negativamente su un diritto acquisito altrui. Almeno nel primo caso è comunque opportuno che l'autorità competente provveda alla tempestiva notificazione del rescritto nelle forme ordinarie – cioè mediante la consegna di una copia autentica della decisione o l'invio per posta tramite raccomandata con ricevuta di ritorno – o straordinarie – come si vedrà appresso – stabilite per i decreti, ponendo il destinatario della decisione nelle condizioni di poter liberamente disporre dei legittimi rimedi di tutela.

I decreti ed i precetti singolari infatti, possono essere portati a conoscenza del destinatario secondo due modalità eccezionali ed alternative di intimazione, oltre a quella ordinaria di cui al c. 54, § 2 CIC. Il c. 55 CIC consente, in presenza d'una *gravissima ratio*<sup>181</sup>, di procedere, in luogo della notifica mediante *traditio* del documento, all'intimazione dell'atto mediante la sola lettura alla persona cui è destinato di fronte ad un notaio o a due testimoni, comprovata da un apposito atto sottoscritto da ciascuna delle persone presenti; il c. 56 CIC, invece, introduce una presunzione (relativa) di avvenuta intimazione, nell'ipotesi in cui l'interessato, debitamente chiamato per la consegna o la lettura del provvedimento, non compaia ovvero si rifiuti di sottoscriverlo, omettendo di addurre a sua giustificazione una *iusta causa*.

Ciò premesso, il termine perentorio inizia a decorrere, nelle ipotesi ordinarie, dal giorno in cui il provvedimento viene regolarmente notificato – tramite consegna, invio postale ovvero, se la decisione interessa una pluralità di soggetti, mediante l'inserzione dell'atto sui bollettini parrocchiali o diocesani, la sua affissione nella casa

---

<sup>180</sup> Cfr. J. MIRAS, J. CANOSA, *Lezione VII – Tipologie di atti amministrativi nel CIC: il decreto singolare e il rescritto*, in J. Miras, J. Canosa, E. Baura, *Compendio di diritto amministrativo canonico*, trad. it. di A. Perlasca, Edusc, Roma, 2007, pp. 231 e 254.

<sup>181</sup> "Per esempio, a causa di una situazione di ostilità nei confronti della Chiesa in un determinato Paese, oppure a motivo di una o più circostanze congiunturali che facciano prevedere gravissimi danni qualora il testo finisse in altre mani (stampa, tribunali civili, persone incidentalmente menzionate nel decreto ecc.). Deve essere in ogni caso salvaguardato il diritto di difesa, per modo che, qualora l'interessato decidesse di ricorrere, posto che non potrà unire al ricorso copia autentica del decreto, si dovrà spedirgli il certificato dell'atto di notifica. Il superiore che ammette il ricorso dovrà, da parte sua, richiedere la necessaria informazione riservata all'autore del decreto": *ibid.*, p. 232.



parrocchiale<sup>182</sup> o la sua lettura in pubblico nel corso della celebrazione eucaristica domenicale<sup>183</sup>, ecc. – all'interessato e, nelle ipotesi speciali, dall'indicazione della data riportata nell'atto comprovante la lettura della decisione ovvero dal giorno in cui l'interessato, debitamente chiamato, non si sia presentato ovvero si sia rifiutato arbitrariamente di sottoscrivere l'atto (eventi questi da comprovarsi mediante un documento scritto).

Il ricorrente pertanto, a proprio favore, può addurre l'omessa notificazione del provvedimento onde giustificare la presentazione tardiva del ricorso<sup>184</sup> (ad es., nell'ipotesi in cui la lettura *ex c.* 55 CIC non sia dimostrabile per iscritto oppure l'intimazione fittizia di cui al c. 56 CIC difetti della regolare chiamata della persona interessata o, nonostante la regolare chiamata della persona in seguito rivelatasi inerte o reticente, la notifica equipollente non sia comprovata da alcun verbale, ottenendo la restituzione nel termine del ricorso interposto al di fuori del termine legale)<sup>185</sup>.

---

<sup>182</sup> Cfr. **A. RANAUDO**, *Il contenzioso amministrativo canonico*, cit., p. 559; **P.V. PINTO**, *La giustizia amministrativa della Chiesa*, cit., p. 218; **E. LABANDEIRA**, *Trattato di diritto amministrativo canonico*, cit., p. 545.

<sup>183</sup> Cfr. **SUPREMO TRIBUNALE DELLA SEGNAURA APOSTOLICA**, decr. definitivo, 4.V.1996, n. 1, cit., p. 190, ove il Collegio giudicante ha evidenziato come, relativamente al provvedimento impugnato, "Notitia suppressionis ac reductionis evulgata est per eiusdem Exc.mi Episcopi dioecesani litteras, diebus 25 et 26 iulii 1992 paroeciae fidelibus ibi Missam participantibus praelectas".

<sup>184</sup> **J. MIRAS, J. CANOSA**, *Lezione X – Il ricorso contenzioso-amministrativo*, cit., p. 387.

<sup>185</sup> L'art. 74, § 1 LP differisce nel contenuto rispetto all'art. 105, § 1 NS, che stabiliva, in luogo della notificazione, come il termine di decadenza potesse decorrere dall'effettiva conoscenza da parte del ricorrente del provvedimento amministrativo impugnabile ("a die qua constet recurrentem severa illa ad normam iuris novisse"). Constatata l'espunzione di tale fattispecie dalla *Lex propria*, la parte resistente potrebbe ancora oggi eccepire nei confronti della parte avversa la conoscenza effettiva dell'atto, al fine di conseguire la reiezione del ricorso giurisdizionale tardivo, avanzato una volta decorso il termine legale? Osserva sul punto **F. DANEELS**, *Il contenzioso-amministrativo nella prassi*, cit., p. 313, come "Talvolta [...] non c'è indicazione del giorno della notifica oppure la decisione del Dicastero è stata comunicata indirettamente dal Nunzio Apostolico o dal Vescovo, forse soltanto parzialmente o senza i motivi della decisione".

Dal tenore letterale dell'art. 74, § 1 LP, potrebbe ravvisarsi l'intenzione implicita del legislatore di favorire il ricorrente, interdicensi alla parte resistente la possibilità di rilevare la conoscenza effettiva del provvedimento – ipotesi peraltro non prevista dalle norme codiciali – ed autorizzandola, in via esclusiva, a comprovare esclusivamente la validità dell'*intimatio* obiettivamente posta in essere. Eppure, l'effettiva conoscenza dell'atto potrebbe talvolta acquisire un'importanza decisiva. Si prenda in considerazione, ad es., un provvedimento non intimato ed ugualmente portato ad esecuzione: il ricorrente, oltre a sollecitare l'autorità amministrativa





Relativamente all'identificazione del giorno in cui il ricorso è da considerarsi legittimamente proposto entro il termine fatale prescritto, l'art. 74, § 1 LP dispone che si consideri il momento in cui l'istanza è esibita ("exhibendus"). Il Segretario quindi deve rilevare il giorno in cui essa giunge alla Cancelleria della Segnatura Apostolica, tramite consegna a mano, l'invio di una semplice lettera – e il cancelliere, in ambedue i casi, è consigliabile che rilasci una ricevuta attestante il suo ricevimento, che successivamente l'interessato alleggerà al ricorso – ovvero per posta tramite raccomandata con ricevuta di ritorno<sup>186</sup> (anche in questo caso comprovante per iscritto la data dell'effettiva interposizione dell'istanza)<sup>187</sup>.

---

all'adempimento dei fondamentali obblighi di comunicazione, non è da escludersi che possa inoltrare il ricorso *secundum legem*, col fine precipuo di invalidare e di paralizzare ogniqualiasi attività materiale di esecuzione, potenzialmente idonea ad impedire il ripristino dello *status quo* anteriore all'adozione della decisione pregiudizievole. Sotto il profilo giuridico, inoltre, non può sostenersi che non vi sia l'oggetto sostanziale tipico del ricorso, dato che il c. 54 CIC subordina non la validità e l'esistenza, bensì l'efficacia del provvedimento al compimento effettivo della legittima intimazione. In altri termini, la presentazione del ricorso potrebbe prescindere dalla previa intimazione dell'atto – che tuttavia non sottrarrebbe l'autorità ecclesiastica dall'irrogazione di sanzioni disciplinari a suo carico – e legittimare la formalizzazione del conflitto nelle opportune sedi istituzionali (a meno che non vi sia un comportamento negligente imputabile alla persona del ricorrente, che potrebbe reagire trascorso un cospicuo intervallo temporale dalla compiuta esecuzione della statuizione esecutiva).

Un'ipotesi simile, rinvenibile dalla giurisprudenza della Segnatura Apostolica – cfr. **ID.**, *Soppressione, unione di parrocchie e riduzione ad uso profano della chiesa parrocchiale*, in *Ius Ecclesiae*, X (1998), p. 142 – concerne la comunicazione, ad opera dell'autorità competente, che l'esecuzione di una determinata decisione è oramai imminente, mentre solo in un momento successivo l'autorità medesima procederà all'emanazione del relativo decreto. In questo caso, tale forma irrituale di comunicazione, di fatto antecedente rispetto all'adozione del provvedimento amministrativo, non costituirebbe in linea di principio il *dies a quo* da cui decorre il termine legale per ricorrere (in quanto rileverebbe soltanto la notificazione effettuata nelle forme previste dal Codice), ma potrebbe ugualmente legittimare i potenziali ricorrenti ad interporre i ricorsi amministrativi ed il ricorso giurisdizionale alla Segnatura Apostolica, che sostanzialmente assurgerebbero a rimedi manifestamente "cautelativi", presidiando eccezionalmente i ricorrenti da un danno semplicemente temuto ovvero effettivamente subito (nell'ipotesi in cui la decisione sia divenuta oggetto di esecuzione, quantomeno parziale, anteriormente alla sua *legittima intimatio*).

<sup>186</sup> Cfr. art. 105, § 1 NS.

<sup>187</sup> Cfr. **E. LABANDEIRA**, *Trattato di diritto amministrativo canonico*, cit., p. 546; **J. MIRAS** e **J. CANOSA**, *Lezione X – Il ricorso contenzioso-amministrativo*, cit., pp. 382-383, precisano ulteriormente come *in praxis* "Il ricorso inviato via fax non viene accettato [dal Tribunale della Segnatura: *N.d.A.*] come documento originale firmato, ragion per cui, qualora venisse presentata una copia dell'impugnazione mediante tale mezzo, si dovrà in ogni caso inviare nel termine stabilito il documento originale firmato. Benché



### **3 – Seconda fase: le attività del Segretario conseguenti all'accettazione preliminare del ricorso**

Il transito dalla fase preliminare a quella istruttoria è disposta dal Segretario, una volta constatata la sussistenza dei presupposti di ricevibilità del ricorso.

Alternativamente alla *reiectio*, l'art. 79, § 1 LP stabilisce che a seguito dell'accettazione dell'istanza siano ingiunte una serie di attività prodromiche all'instaurazione del contraddittorio processuale, mediante l'adozione di un apposito decreto, che dalla lettura complessiva della disposizione in esame presenta un contenuto eterogeneo, prevalentemente "autoritativo", marginalmente "esortativo" con riguardo ad un aspetto invero cruciale, come si avrà modo di constatare appresso, relativo alla cognizione dei profili di legittimità del provvedimento amministrativo singolare.

#### **a) Premessa: l'identificazione dei soggetti del giudizio e la *vexata quaestio* relativa al possibile conflitto interistituzionale fra l'autorità amministrativa ecclesiastica inferiore ed il competente Dicastero della Curia Romana**

---

il fax possa essere utilizzato per chiedere notizie o per altre comunicazioni, non è ritenuto mezzo idoneo per presentare un ricorso contenzioso-amministrativo". In ogni caso, P.V. PINTO, *Diritto amministrativo canonico. La Chiesa: mistero e istituzione*, cit., p. 370, ritiene che "la facilità con cui oggi si può raggiungere un ufficio postale, o l'ufficio di una Curia Diocesana, rende più semplice e sicura la modalità di invio, entro i termini fatali di legge, del ricorso".

Qualora invece l'interessato invii erroneamente l'originale del ricorso al Dicastero che decise previamente il ricorso gerarchico, è auspicabile che si instauri una prassi rispondente alle esigenze di giustizia, ossia che il Dicastero, nell'ipotesi suddetta, decreti l'interruzione del termine, trasmettendo l'istanza alla Segnatura Apostolica. Riteniamo opportuna l'applicazione analogica, con gli opportuni adattamenti, al ricorso giurisdizionale del c. 1737, § 1 CIC, laddove stabilisce che il ricorso gerarchico può essere presentato all'autore del decreto (in questo caso il Dicastero), il quale lo deve immediatamente trasmettere al Superiore *ad quem* competente (cioè la Segnatura Apostolica, non configurante tuttavia quale organo gerarchicamente sovraordinato rispetto ai Dicasteri della Curia Romana). Quindi, l'errata interposizione del ricorso in tale ipotesi dovrebbe auspicabilmente comportare l'interruzione definitiva del termine perentorio e non, come ha teorizzato taluno, la sua ulteriore decorrenza "dal momento in cui quest'organo [il Dicastero incompetente: *N.d.A.*] notifica all'interessato la sua incompetenza": E. LABANDEIRA, *Trattato di diritto amministrativo canonico*, cit., p. 545.



Preliminarmente alla disamina delle diverse parti coinvolte nel giudizio contenzioso amministrativo è necessario accennare all'annosa diatriba dottrinale relativa all'identificazione, sulla base delle fattispecie che possono di volta in volta delinearci, dei soggetti deputati alla costituzione del nucleo essenziale ed inderogabile del contraddittorio processuale.

In particolare, con riferimento alla parte c.d. resistente, ossia alla parte materialmente convenuta in giudizio, l'attuale sistema, informato al prototipo della c.d. giurisdizione "condizionata", prospetta una duplice eventualità.

La prima attiene al provvedimento adottato direttamente dal Dicastero competente, ossia non dirimente un ricorso amministrativo: ovviamente, parte ricorrente è il solo destinatario della decisione, mentre resistente principale è sempre il Dicastero, qualora abbia rigettato la *remonstratio* obbligatoria ex art. 135, § 1 RGCR, presupposto indefettibile del reclamo inoltrabile presso la Segnatura Apostolica.

Nel caso in cui, invece, il Dicastero competente della Curia Romana decida un ricorso gerarchico, confermando l'atto amministrativo singolare adottato dall'autorità inferiore (ad esempio, dal Vescovo diocesano o dai soggetti a lui equiparati dal diritto comune), la parte resistente del processo coincide con il Dicastero confermante, con l'autorità inferiore ovvero con ambedue i soggetti istituzionali considerati?

Nonostante le persistenti oscillazioni degli indirizzi giurisprudenziali del Supremo Tribunale amministrativo, talvolta menzionanti il solo Dicastero, la sola autorità inferiore ovvero financo entrambi, in qualità di parti resistenti<sup>188</sup> – dando vita di fatto, in quest'ultima ipotesi, ad un litisconsorzio passivo – c'è chi ritiene che esclusivamente l'*auctoritas infra sedem Apostolicam* possa costituirsi quale unica parte resistente nella sede processuale, in forza della scindibilità fra l'atto confermativo dicasteriale e la statuizione originaria, e postulato che la decisione del Dicastero verrebbe a porsi quale atto meramente "integrativo della volontà"<sup>189</sup> esternata dalla primigenia statuizione, con la conseguenza che un interesse giuridicamente rilevante e qualificato a ricorrere sussisterebbe esclusivamente nei confronti del solo provvedimento effettivamente pregiudizievole, contro cui "si assume la lesione di un diritto o di un interesse"<sup>190</sup>: per

<sup>188</sup> Cfr. F.S. AUMENTA, *La tutela dei diritti dei fedeli nel processo contenzioso amministrativo canonico*, cit., p. 128.

<sup>189</sup> A. RANAUDO, *Il contenzioso amministrativo canonico*, cit., p. 561.

<sup>190</sup> *Ibid.*



l'appunto, la decisione imputabile all'autorità inferiore. Ad analoghe conclusioni è giunto chi ha rievocato il principio della responsabilità amministrativa consacrato dal nuovo Codice latino (c. 128) e legittimante il ricorrente ad interporre la domanda di condanna alla riparazione del danno, accessoria a quella di legittimità (art. 123, § 2 PB): da tale angolazione, si ritiene possa assurgere al ruolo di parte resistente *in iudicium* il soggetto istituzionale adottante l'atto originario, l'unico al quale imputare, sotto il profilo soggettivo ed oggettivo, "una correlazione causale tra la riparazione dei danni e l'atto illegittimo da cui derivano"<sup>191</sup>, ignorando tuttavia possibili forme di corresponsabilità solidale col Dicastero competente, configurabili in concreto<sup>192</sup>.

Taluno infine, nel criticare il responso autentico dell'art. 112 NS – secondo cui il decreto del Prefetto in Congresso di ammissione *ad disceptationem* del ricorso doveva essere immediatamente comunicato "praeter quam parti ex adverso interesse habenti, etiam competenti dicasterio, quod impugnatam decisionem tulit"<sup>193</sup> –, evidenziava l'approccio 'positivista' del legislatore, già appalesatosi nell'art. 106 della cost. ap. *Regimini Ecclesiae universae*, laddove il riferimento alla "decisionem competentis Dicasterii" sottintendeva "un profondo disinteresse per la dinamica dei rapporti gerarchici"<sup>194</sup>, prescindente

---

<sup>191</sup> F. SALERNO, *Il giudizio presso la "Sectio altera" del S.T. della Segnatura Apostolica*, in *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, cit., p. 156.

<sup>192</sup> Cfr. K.K. SCHWANGER, *Contentious-administrative recourse before the Supreme Tribunal of the Apostolic Signatura*, in *The jurist*, LVIII (1998), p. 185: "[...] a Roman congregation, in confirming the act of an inferior authority wick in under contention, does not make that act its own. Therefore, the principal respondent would be the inferior authority who placed the act under contention. It is the act of the inferior authority that the petitioner seeks to have overturned and it is, as a result of that act, that he or she alleges to have suffered damage in those cases where an action for damages is joined to the principal action. Still, both the inferior authority and the congregation would be, in some way, respondents. The congregation would also be a respondent in that it, too, must follow the law in both its procedures and in its decision making, and the legality of its action can also be attacked by the petitioner and examined by the Signatura".

<sup>193</sup> Cfr. PONTIFICIA COMMISSIONE PER L'INTERPRETAZIONE DEI DECRETI DEL CONCILIO VATICANO II, *Responsa ad proposita dubia*, 11.I.1971, n. II.2, in *A.A.S.*, LXIII (1971), p. 329: "D. – Utrum admissio ad disceptationem illico communicanda sit parti dumtaxat ex adverso interesse habenti, an etiam competenti dicasterio, quod impugnatam decisionem tulit. /R. – Negative ad I<sup>um</sup>; affirmative ad II<sup>um</sup>; seu admissionem ad disceptationem villico communicandam esse, praeter quam parti ex adverso interesse habenti, etiam competenti dicasterio, quod impugnatam decisionem tulit".

<sup>194</sup> M. CARDINALE, *Brevi note sulla conferma e la parte resistente nei primi anni della giurisprudenza del contenzioso amministrativo canonico*, in *Il diritto ecclesiastico e rassegna di diritto matrimoniale*, XCVIII (1987), p. 167.



cioè dalla sussistenza di un interesse effettivo alla conservazione del provvedimento impugnato. L'automatica imputazione della decisione al solo Dicastero, considerato *ipso iure* quale unico resistente principale, troverebbe giustificazione nella posizione di vertice rivestita dal Dicastero all'interno dell'apparato esecutivo, e non nell'esistenza di un reale interessamento al rigetto della domanda di annullamento, ponendo le condizioni ideali affinché le decisioni confermate, finalizzate alla risoluzione dei ricorsi gerarchici, si sostanzino di fatto in "meri beneplaciti con carattere più o meno paternalistico"<sup>195</sup>, piuttosto che in deliberazioni prudenti e responsabili, adottate *cum causae cognitione*.

All'opposto, un insigne canonista, concentrando la propria attenzione sull'oggetto sostanziale del ricorso contenzioso amministrativo, considerava quale resistente il Dicastero confermatore alla luce del c.d. principio della 'decisione' (o 'dell'assorbimento'):

"secondo tale tesi, la decisione del Dicastero assorbirebbe e sostituirebbe il precedente atto amministrativo, oppure lo integrerebbe e lo confermerebbe, sicché l'oggetto diretto dell'impugnazione sarebbe, nel nostro caso, l'atto del dicastero"<sup>196</sup>, in modo tale "che se l'atto del dicastero assorbe o conferma quello di un'autorità inferiore, i vizi di entrambi gli atti si vanno sommando per quanto riguarda i profili dell'impugnabilità"<sup>197</sup>.

Il criterio, invero, è stato ampiamente smentito dalla prassi giurisprudenziale, nel senso che la Segnatura Apostolica ha usualmente cognizione dei vizi di legittimità afferenti ai provvedimenti originariamente formati a livello particolare, anziché apicale, al punto da rendersi necessaria la partecipazione in giudizio, al fianco del Dicastero, ed in qualità di resistente, dell'autorità di governo subordinata<sup>198</sup>. In antitesi al principio della "decisione", taluno ha prospettato una sorta di principio "autonomizzante" l'atto confermativo dicasteriale rispetto a quello originario, prefigurando la possibilità che il ricorrente possa addurre una o più *violatio legis* riferibili all'uno e/o all'altro provvedimento. Tuttavia, in qualsiasi caso parte resistente rimane il Dicastero, anche laddove sia richiesta la censura giudiziale del provvedimento imputabile al Pastore della comunità particolare, posto che l'interesse alla conservazione dell'atto,

---

<sup>195</sup> *Ibid.*

<sup>196</sup> E. LABANDEIRA, *Trattato di diritto amministrativo canonico*, cit., p. 540.

<sup>197</sup> *Ibid.*, p. 541.

<sup>198</sup> Cfr. Z. GROCHOLEWSKI, *I Tribunali*, in P.A. Bonnet, C. Gullo (a cura di), *La Curia Romana nella cost. ap. "Pastor Bonus"*, cit., p. 407.



secondo l'indirizzo dottrinale in esame, costituisce un *unicum* in grado di legare indissolubilmente (se non di unificare) le pretese avanzate dalle diverse (e non pariordinate) istanze gerarchiche<sup>199</sup>: pretese che

---

<sup>199</sup> Cfr. ID, *La parte resistente nei processi contenzioso-amministrativi presso la Segnatura Apostolica*, in *Ius Ecclesiae*, III (1991), pp. 98-101.

Fra le due tesi sopra prospettate, riteniamo sia da prediligere il criterio dell'"assorbimento" enucleato da Labandeira. Difatti, l'asserzione di Grocholewski, secondo la quale il ricorrente, nel procinto di ricorrere alla Segnatura Apostolica, può contestare, alternativamente, il provvedimento del Dicastero confermatore ovvero quello dell'autorità ecclesiastica inferiore, rischierebbe di generare alcuni inconvenienti e patologiche disfunzioni del modello giustiziale. In primo luogo, l'impugnazione del solo provvedimento dicasterale potrebbe compromettere l'economia complessiva del sistema. Come afferma il medesimo autore, il ricorrente agirebbe in questo modo al fine di conseguire un secondo riesame nel merito da parte del Dicastero, obbligato a decidere nuovamente sul ricorso gerarchico. Tuttavia, così facendo, non conseguirebbe alcuna utilità diretta dalla decisione della Segnatura Apostolica: difatti, "se la sentenza della Segnatura Apostolica fosse in tal caso affermativa, sarebbe dichiarata nulla o rescissa soltanto la decisione del Dicastero, mentre rimarrebbe in vigore il provvedimento dell'autorità inferiore" (*ibid.*, p. 100). Inoltre, il ricorso gerarchico potrebbe essere respinto una seconda volta, e pertanto, il ricorrente si vedrebbe costretto a reiterare il ricorso al tribunale amministrativo avverso la seconda decisione confermativa del provvedimento dell'autorità inferiore, a discapito della celerità del sistema e della certezza degli atti giuridici. In secondo luogo, il criterio suddetto – che potrebbe definirsi dell'"autonomia impositiva" – non responsabilizza adeguatamente il Dicastero e non contribuisce al miglioramento della prassi amministrativa. In effetti, le violazioni di legge eventualmente commesse non verrebbero a ripercuotersi sulla validità dell'atto originariamente impugnato, ed il Dicastero avrebbe un'ulteriore possibilità (se non ulteriori possibilità) di dirimere la controversia amministrativa. Infine, teorizzare la scindibilità dell'atto dell'autorità inferiore e dell'atto del Dicastero nel regime delle impugnazioni implicherebbe di fatto l'elusione del termine di decadenza di sessanta giorni previsto per la valida interposizione del ricorso giurisdizionale: nel caso in cui il ricorrente decidesse di contestare l'atto originario, trattandosi di un provvedimento autonomo, intimato anteriormente rispetto alla notifica della decisione del Dicastero, finirebbe con l'essere impugnato una volta spirato il termine fatale, in manifesta violazione della legge!

Il criterio dell'"assorbimento", invece, eviterebbe gli inconvenienti testé descritti: l'atto del Dicastero costituisce un *unicum* che assomma in sé tanto il contenuto dispositivo, quanto i vizi di legittimità dell'atto stesso e di quello inizialmente adottato dall'autorità inferiore. In questo modo, il ricorrente, nel caso in cui benefici dell'annullamento dell'atto derivante da una *violatio legis* imputabile al Dicastero, consegue in tempi rapidi un'utilità diretta dall'accoglimento del ricorso giurisdizionale; e la futuribile interposizione del ricorso, incentiverebbe il consolidarsi di una corretta prassi amministrativa, ligia all'osservanza delle norme giuridiche nella trattazione e nella decisione di un ricorso gerarchico, e responsabilizzerebbe il Dicastero, consapevole che financo la mera violazione di una regola procedurale (*violatio legis in procedendo*) potrebbe travolgere la validità di un atto amministrativo singolare dell'autorità subordinata, magari legittimo *in decernendo* ed opportuno nel merito.



possono esclusivamente concepirsi come convergenti verso un obiettivo simile, e non in reciproca e costante contrapposizione.

Come si avrà modo di appurare in seguito, la *Lex propria* si limita ad imporre la costituzione in giudizio del competente Dicastero della Curia Romana (art. 80 LP), la cui presenza diviene perciò necessaria, e non meramente eventuale (come invece avviene per l'autorità di governo inferiore).

La fattispecie però maggiormente controversa concerne l'individuazione della *pars recurrens* nelle ipotesi in cui il Dicastero, nel decidere un ricorso gerarchico, in luogo della conferma, decreti la revoca, la modifica ovvero la sostituzione del provvedimento impugnato. Nella sede processuale, se lungo il versante delle parti convenute è la singola persona (fisica ovvero giuridica) a divenire resistente, posto che la "via" amministrativa si è conclusa per questa favorevolmente, nelle ipotesi di accoglimento dell'istanza può il ruolo di parte ricorrente nella "scena" processuale essere rivestito dal soggetto istituzionale adottante la primigenia statuizione, in seguito invalidata e resa inefficace dalla diversa valutazione operata dal Superiore gerarchico? Un interrogativo dalla cui soluzione potrebbero scaturire incisive complicità ecclesologiche, innestandosi nel "cuore" pulsante delle interrelazioni fra *auctoritates* ordinate nell'ambito della peculiarissima *communio hierarchica*. Per tale motivo precipuo, il responso dell'*opinio doctorum* è niente affatto che univoco ed unanime, affiorando differenti visioni della "Chiesa-istituzione", discordanti concezioni dei rapporti tra i diversi "centri di potere" collocati lungo la complessa architettura "multilivello" connotante l'istituzione ecclesiale, della (quasi) impercettibile linea di confine fra la prevalenza dello "spirito di obbedienza", *ad mala maiora vitanda*, ed il reclamo responsabile avverso la deliberazione data solennemente da un'autorità sovraordinata.

Molteplici le argomentazioni addotte dai detrattori della figura emblematica del "governatore ricorrente", riconducibili in realtà ad un vizio metodologico di fondo: la concezione "statica" del modello

---

Ciò nonostante, non sembra sussistano precedenti giurisprudenziali che abbiano dato rilevanza decisiva all'atto dicasteriale *contra legem*. In altri termini, l'unico punto di riferimento per la Segnatura Apostolica rimane il provvedimento direttamente adottato dall'autorità inferiore, unitamente ai rispettivi vizi di legittimità, come peraltro confermato dallo stesso Grocholewski: "come risulta manifestamente dalla *giurisprudenza* della Segnatura Apostolica, nella stragrande maggioranza dei casi vengono addotte le violazioni di legge che si asseriscono compiute da parte dell'autorità inferiore; di queste violazioni si discute nel processo; e le decisioni del Supremo Tribunale affermative o negative, circa la legittimità dell'atto impugnato, si riferiscono generalmente a tali violazioni" (*ibid.*, p. 93).



giustiziale, del tutto simile ai sistemi continentali, ove il controllo giurisdizionale dell'azione esecutiva è funzionale in via esclusiva al presidio delle posizioni giuridiche individuali – qualificate come “diritto soggettivo” o come “interesse legittimo” –, con la conseguenza di precludere l'accesso alla giurisdizione (se non in ipotesi tassative e circoscritte) ai soggetti portatori di un interesse pubblico, solo eccezionalmente ritenuto meritevole di protezione giudiziale.

Pertanto, non sussisterebbe una continuità fra il foro amministrativo e quello giurisdizionale. Il ricorso gerarchico è deputato alla tutela sia dell'interesse pubblico sia di quello privato, alla luce delle ampie attribuzioni conferite al Superiore *ad quem* (c. 1739 CIC), il quale tuttavia forma un soggetto unico con l'autorità inferiore, presupposta l'identità del fine comunitario che ambedue perseguono<sup>200</sup>. La monoliticità del soggetto istituzionale non può non estromettere quindi il Pastore della Chiesa o della comunità particolare dal regime impugnatorio, delineando il processo contenzioso amministrativo quale “mezzo che la legge offre all'amministrato – e possiamo concludere al solo amministrato – contro il provvedimento della pubblica amministrazione, a difesa di una sua particolare situazione soggettiva compromessa dal provvedimento che egli ritiene illegittimo”<sup>201</sup>.

D'altronde, secondo codesta impostazione dottrinale, la decisione sul ricorso amministrativo *ex se* realizza compiutamente e definitivamente l'interesse pubblico, *immediate* nel caso di conferma della statuizione originaria, *mediate* qualora sia invece decretata la sua revoca, sostituzione o emendazione. Non è concepibile dunque che il Superiore *a quo* possa lamentare di avere subito un *gravamen*

---

<sup>200</sup> Cfr. E. GRAZIANI, *La giustizia amministrativa nell'ordinamento canonico*, cit., pp. 216-217; ID., *Lezioni di giustizia amministrativa*, cit., pp. 34-36.

<sup>201</sup> *Ibid.*, p. 35.

Respingiamo con forza tuttavia la concezione unitaria del soggetto “pubblica amministrazione”, in quanto depotenziante radicalmente i rimedi di tutela esperibili nella sede amministrativa. Ritenere infatti che il ricorso gerarchico non formalizzi un conflitto, cioè non dia vita ad una *contentio* fra due parti contrapposte, ma preveda quale parte in causa solamente quella ricorrente, annienterebbe quel *minimum* di garanzie di imparzialità del “giudizio” che dovrebbero inderogabilmente connotare l'operato dell'organo superiore, in quanto si assisterebbe alla “fusione” fra diverse istanze gerarchiche compromettente *a priori* l'accoglimento delle pretese avanzate dal ricorrente. È invece necessario procedere ad un'attenuata “processualizzazione” del ricorso gerarchico, concependo le due autorità coinvolte quali soggetti autonomamente distinti, dimodoché il Superiore *ad quem* assurga ad “organo giurisdicente”, non certo identificabile col magistrato, ma a lui tendenzialmente assimilabile, affinché risolva il conflitto mantenendo una posizione equidistante dall'assetto degli interessi delle parti, e appagando le fondamentali esigenze di giustizia e di verità sostanziale, così acutamente sentite nell'ordine ecclesiale.





giuridicamente rilevante e fondato, né tantomeno che possa invocare la titolarità di un interesse personale a ricorrere alla “via” processuale<sup>202</sup>: la “personalità” di questo interesse viene ad identificarsi con la sola utilità privata della persona (fisica o giuridica) interessata e non in una sorta di personalità, per così dire, “istituzionalizzata”, riferibile cioè al soggetto titolare dell’ufficio giurisdizionale, la cui eventuale doglianza altro non è che pretestuosa, autoreferenziale, finalizzata alla vana tutela di una “mera situazione di prestigio personale, che per certo non si identifica col pubblico interesse, da presumersi [...] attuato col provvedimento definitivo”<sup>203</sup>. Semmai insorgessero allarmanti “tensioni interorganiche”<sup>204</sup> interne all’apparato burocratico, taluno ha aupiscato la sollecita predisposizione di “strumenti propri per tutelare la sua unità interna di indirizzo”, alieni dai procedimenti giudiziari, prevenendo in tal modo “il pericolo di trasformare il Contenzioso amministrativo da strumento di difesa dei diritti dei fedeli a strumento di risoluzione dei conflitti interni alla organizzazione della potestà amministrativa”<sup>205</sup>.

La prassi consolidata del Supremo Tribunale della Segnatura<sup>206</sup> confuta le argomentazioni suesposte, conferendo piena *legitimatío activa* all’autorità inferiore soccombente nella sede amministrativa ai fini dell’interposizione del ricorso giurisdizionale. Un orientamento particolarmente lodevole del tribunale amministrativo, scevro dalle ‘incrostazioni’ dell’esperienza giuridica secolare ed audace nel tentativo di ricostruire autonomamente le fondamenta del sistema processuale canonico, necessariamente ligio alle irrimediabili peculiarità della compagine ecclesiale. In effetti, la concezione unitaria, ‘monorganica’ della pubblica amministrazione risulta in ultima analisi incompatibile con la struttura costituzionale impressa dal divino Fondatore all’*Ecclesia visibilis*.

La gerarchicità connotante il rapporto “comunione” fra l’ufficio primaziale e l’ente subordinato non si esaurisce nel solo obbligo del Vescovo (e dei soggetti a lui equiparati) di ottemperare alle “disposizioni della Santa Sede e dei vari Dicasteri della Curia Romana, che aiutano il

<sup>202</sup> Cfr. M.F. POMPEDDA, *Sub art. 123*, cit., p. 178.

<sup>203</sup> E. GRAZIANI, *La giustizia amministrativa nell’ordinamento canonico*, cit., p. 217.

<sup>204</sup> P.V. PINTO, *La giustizia amministrativa della Chiesa*, cit., p. 220.

<sup>205</sup> G.P. MONTINI, *Modalità procedurali e processuali per la difesa dei diritti dei fedeli. Il ricorso gerarchico. Il ricorso alla Segnatura Apostolica*, cit., p. 316.

<sup>206</sup> L’ammissione dei ricorsi inoltrati dalle autorità inferiori è testimoniata da Z. GROCHOLEWSKI, *La giustizia amministrativa presso la Segnatura Apostolica*, cit., p. 21; F. D’OSTILIO, *Il diritto amministrativo della Chiesa*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 1996, p. 499, secondo il quale, alla luce dell’indirizzo giurisprudenziale suesposto, “la controversia dottrinale si può considerare risolta” definitivamente.



Romano Pontefice nella sua missione di servizio alle Chiese particolari e ai loro Pastori<sup>207</sup>. Egli difatti, in forza della consacrazione esercita personalmente<sup>208</sup>, nell'adempimento delle sue funzioni pastorali, una potestà propria, ordinaria ed immediata<sup>209</sup>: un'attribuzione avente radice sacramentale ed esplicitante la particolare autonomia riconosciuta all'ufficio episcopale, che tuttavia viene a collocarsi, rispetto alla Suprema autorità pontificia, nel quadro della distinzione fra istituzioni apicali non equiordinate, imposta dallo *ius divinum*.

Una differenziazione invero non centrifuga. L'elemento gerarchico, come si è detto poc'anzi, esprime emblematicamente una pluralità "centripeta": una diversità, cioè, costantemente proiettata verso il supremo fine soteriologico, in special modo laddove esigenze di giustizia e di verità esigano lo stemperamento dei vincoli di subordinazione e di obbedienza, legittimando il ripristino della *communio disciplinae* anche secondo una nuova prospettiva "ascendente" – sollecitata "dal basso" e non solamente ordinata "dall'alto" – peraltro giustificata, oltre che dalla *salus animarum*, dalla rimediazione del concetto di vicarietà, secondo cui gli organi centrali pontifici sono oramai discesi dall'"Olimpo degli infallibili", figura questa oltrepassata dal paradigma dell'*Ecclesia serviens* tracciato dai Padri dell'ultima assise ecumenica vaticana. La "logica della complementarietà", informante le relazioni intraecclesiali, richiede perciò non solo la dovuta riverenza verso il Superiore, ma altresì che le sue decisioni possano essere riesaminate mediante l'interposizione prudente e consapevole dei tipici rimedi di giustizia, in autentico spirito di comunione, che in un simile contesto altro non significa che cooperazione alla verità<sup>210</sup>.

---

<sup>207</sup> CONGREGAZIONE PER I VESCOVI, *Direttorio per il ministero pastorale dei Vescovi Apostolorum successores*, 22.II.2004, n. 14 (leggibile in rete all'indirizzo [www.vatican.va](http://www.vatican.va)).

<sup>208</sup> Sul punto si vedano le osservazioni di R. COPPOLA, voce *Giustizia amministrativa nella Chiesa*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, vol. VII, Utet, Torino, 1991, pp. 632-633.

<sup>209</sup> Cfr. CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, *Constitutio dogmatica "Lumen gentium" de Ecclesia*, n. 27, cit., pp. 32-33; c. 381, § 1 CIC.

<sup>210</sup> Sintetizza magistralmente P. MONETA, *I soggetti nel giudizio amministrativo ecclesiastico*, in *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, cit., p. 60: "Il rapporto gerarchico che intercorre tra la Santa Sede ed i vescovi od anche tra Santa Sede ed altre comunità particolari, come le comunità religiose, pur instaurando certamente uno stato di soggezione e di stretta obbedienza nei confronti dell'autorità sottordinata, non annulla l'autonomia e la personale responsabilità che quest'ultima detiene nei confronti della comunità affidata alle sue cure. Proprio la dottrina conciliare ha fortemente rivalutato la visione della struttura di governo della Chiesa come comunione gerarchica, in cui ciascun membro della gerarchia conserva una propria e precisa individualità, che non



L'autorità emanante la statuizione originaria, in seguito revocata, modificata o sostituita, è perciò titolare di un interesse (pubblico) qualificato<sup>211</sup>, meritevole di tutela, in ordine al possibile ricorso avverso la decisione del Superiore competente. In tal modo l'ordinamento presidia con maggiore intensità i fini precipui del processo canonico, dischiudendo ad una gamma più ampia di soggetti l'accesso al riesame giudiziale, ed afferma implicitamente il principio di eguaglianza fra le parti contendenti<sup>212</sup>.

Il riconoscimento indistinto del diritto al giudizio ai diversi protagonisti della comunità cristiana accorda alla gerarchia la possibilità di difendere legittimamente il suo operato, che qualora sia conforme ai principi ispiratori del buon governo consente a ciascun componente del corpo clericale di esternare concretamente "una propria vocazione specifica, una propria missione ed una propria responsabilità davanti alla comunità cui è preposta e davanti a Dio"<sup>213</sup>.

---

consente di delineare una soggettività unitaria imputabile all'amministrazione nel suo complesso".

<sup>211</sup> Cfr. **F. SALERNO**, *Il giudizio presso la "Sectio altera" del S.T. della Segnatura Apostolica*, cit., p. 154, il quale fa riferimento all'"utilità sociale" che l'autorità inferiore potrebbe conseguire dall'accoglimento del ricorso.

<sup>212</sup> Cfr. **Z. GROCHOLEWSKI**, *L'autorità amministrativa come ricorrente alla Sectio altera della Segnatura Apostolica*, in *Apollinaris*, LV (1982), pp. 774-775; **G.P. MONTINI**, *Modalità procedurali e processuali per la difesa dei diritti dei fedeli. Il ricorso gerarchico. Il ricorso alla Segnatura Apostolica*, cit., p. 315.

<sup>213</sup> **P. MONETA**, *La giustizia nella Chiesa*, 2ª ed., Ed. Il Mulino, Bologna, 2002, p. 206. *Contra* si pone ancora oggi **P.V. PINTO**, *Diritto amministrativo canonico. La Chiesa: mistero e istituzione*, cit., il quale adduce, a sostegno della tesi circa l'inammissibilità dell'istituzione amministrativa quale parte ricorrente, nel replicare ad alcune considerazioni di **Z. GROCHOLEWSKI** – cfr. **ID.**, *L'autorità amministrativa come ricorrente alla Sectio altera della Segnatura Apostolica*, cit. –, le seguenti argomentazioni: a) la prima poggia sull'interpretazione del c. 1445, § 2 CIC: secondo l'autore, il riferimento contenuto nella norma ai "contentionibus ortis ex actu potestatis administrativae" non può che riguardare il conflitto sorto *ab origine* fra il fedele e l'autorità inferiore, anteriore al processo amministrativo. Tuttavia, non si evidenzia come il canone in questione disponga che la Segnatura Apostolica conosca dei contenziosi "ad eam legitime delatis", secondo le modalità stabilite dall'art. 123, § 1 PB, che ha meglio definito – quale legge posteriore *in subiecta materia* (c. 20 CIC) – l'oggetto sostanziale del ricorso giurisdizionale negli "actus administrativos singulares sive a Dicasteriis Curiae Romanae latos sive ab ipsis probatos": la decisione dicasteriale può sia consolidare (qualora confermi il provvedimento impugnato) sia dare origine ad una nuova controversia amministrativa, nell'eventualità in cui l'autorità esecutiva si convinca dell'opportunità di ricorrere avverso l'atto con cui il Dicastero ha disposto la revoca della sua statuizione originaria; b) in secondo luogo l'autore, richiamando il principio dell'unicità dell'amministrazione ecclesiastica, giunge alla conclusione che l'autorità inferiore non può essere parte innanzi al Dicastero, e di conseguenza non può esserlo nemmeno innanzi al tribunale



## **b) Ricorrente, resistente, controinteressato e terzi intervenienti. Parti principali e parti accessorie del processo amministrativo**

Il primo adempimento del Segretario è di capitale importanza ai fini della valida prosecuzione del procedimento giudiziario. La notificazione del ricorso giunto alla Cancelleria del Supremo Tribunale

---

amministrativo: "Non aveva nulla da difendere nella sfera dei diritti soggettivi, prima; non l'ha dopo, davanti alla Segnatura Apostolica" (*ibid.*, p. 304). In realtà, in sede di ricorso gerarchico la dottrina comunemente ritiene che l'autorità possa assumere il ruolo di controparte resistente rispetto alla persona del ricorrente, e perciò che essa sia titolare di un interesse pubblico qualificato alla conservazione dell'atto impugnato, considerato inoltre come nessuna norma positiva specifichi *ex professo* la situazione giuridica tutelata in ciascun foro (amministrativo e giurisdizionale). Pertanto, postulato l'obbligo di conservare la dovuta *communio hierarchica*, l'autorità può coscientemente e responsabilmente impugnare la decisione del Superiore, anch'egli fallibile nell'espletare le attività necessarie al conseguimento del *bonum publicum*; c) in seguito, l'autore sostiene che il titolare della *potestas regiminis* non possa godere degli stessi diritti processuali riconosciuti, nell'ambito del contenzioso amministrativo, alla persona del ricorrente (sia essa fisica o giuridica), alla luce dell'"imprescindibile e fondamentale suo dovere-diritto di essere e operare in comunione col suo Superiore Gerarchico" (*ibid.*). Ciò nonostante, non può non ritenersi opportuno che l'amministrazione della giustizia sia articolata in una pluralità di gradi di giudizio – senza invero pregiudicare l'economia processuale complessiva – conferendo anche all'autorità inferiore il diritto all'impugnativa, al fine di soddisfare fondamentali esigenze di giustizia e di verità, che trascendono i legami interistituzionali ecclesiali; d) si asserisce poi che l'estromissione dal sistema dei ricorsi dell'autorità inferiore non minerebbe il prestigio e la dovuta riverenza che il Popolo di Dio deve nei suoi confronti. Tuttavia, il riconoscimento del diritto al giudizio consentirebbe di incrementare la credibilità dei soggetti istituzionali, che autorizzati a difendere il provvedimento originariamente adottato, e quindi, la *diakonia* delle funzioni di governo, potranno disporre autorevolmente la compressione ovvero in alternativa il disconoscimento delle posizioni giuridiche individuali, specialmente laddove sia corroborato da una valutazione positiva del tribunale amministrativo; e) infine, in forza della nuova competenza circa la riparazione del danno *ex art. 123, § 2 PB*, l'autore si pone il seguente quesito: "Ora come potrebbe un Vescovo promuovere un'azione di danni contro l'atto di revoca del Card. Prefetto della Congregazione Romana?" (*ibid.*, p. 305). Tuttavia, postulato che anche le Congregazioni risultano assoggettate al principio di responsabilità amministrativa (c. 128 CIC), occorrerebbe riformulare il quesito nei seguenti termini: può escludersi *a priori* che l'autorità inferiore non possa tutelarsi da illegittime condotte arbitrarie del Superiore gerarchico, idonee a cagionare un danno potenzialmente irreparabile? Si tenga conto poi di come, in casi simili, l'accoglimento del ricorso giurisdizionale costituisce un rimedio *ex se* pienamente satisfattivo della domanda di giustizia avanzata dall'autorità inferiore, che difficilmente può avanzare alla Segnatura Apostolica ulteriori pretese risarcitorie.



alla schiera dei soggetti potenzialmente interessati a partecipare al processo è prodromico all'instaurazione del contraddittorio, in quanto pone le medesime parti nelle condizioni di predisporre adeguatamente la rispettiva "strategia" processuale.

La *Lex propria* invero allude genericamente, sul punto, al competente Dicastero, a "omnibusque legitime coram Dicasterio intervenientibus" (art. 79, § 1, n. 1 LP) ed a "aliis interesse forte habentibus" (§ 2), omettendo di configurare astrattamente differenti categorie di soggetti, in relazione soprattutto al tipo di interesse meritevole di accedere a determinate forme di protezione giuridica. Considerata però l'origine del contenzioso amministrativo, fondamentalmente recepito dal *saeculum* nel contesto ecclesiale affinché fossero opportunamente risolte particolari conflittualità intersoggettive, può ritenersi plausibilmente che sussista una tendenziale corrispondenza tra i cittadini che ricorrono dinanzi al tribunale amministrativo dello Stato ed i *christifideles* che ordinariamente si rivolgono all'analogo organismo giudiziario esistente nella Chiesa.

Sulla falsariga quindi della processualistica tradizionale, nel contenzioso amministrativo canonico può trovare accoglimento la *summa divisio* tra parti principali e parti accessorie (anche se non può escludersi, come si vedrà appresso, che una parte considerata formalmente accessoria assuma una posizione processuale analoga a quella delle parti principali).

Le parti principali del processo sono ulteriormente definite come parti necessarie, in quanto la loro presenza è ritenuta indispensabile ai fini della valida integrazione del contraddittorio, e pertanto incombe su di esse l'obbligo di costituirsi in giudizio. Alla luce delle acquisizioni dell'esperienza giuridica secolare, in ambito canonico le parti necessarie dovrebbero corrispondere: *a*) al ricorrente, ossia alla persona (fisica o giuridica) che impugna l'atto amministrativo singolare del Dicastero, invocando – stando alle indicazioni desumibili dalla costante giurisprudenza della Segnatura Apostolica – un interesse di tipo personale, diretto ed attuale alla sua definitiva rimozione. A seconda dei casi, la parte ricorrente coincide o con il destinatario della decisione, qualora sia impugnato il provvedimento direttamente adottato dal Dicastero nell'esercizio della potestà esecutiva o il decreto con cui il Dicastero, nel risolvere il ricorso gerarchico, conferma la statuizione dell'autorità inferiore; ovvero con l'autorità *infra sedem Apostolicam*, nell'ipotesi in cui il Dicastero competente, in accoglimento del ricorso amministrativo, abbia revocato, emendato o sostituito il provvedimento



imputabile alla volontà della stessa autorità inferiore<sup>214</sup>; b) alla parte resistente: titolare di un interesse qualificato – ugualmente personale, diretto ed attuale – alla conservazione del provvedimento impugnato, coincide sempre con il Dicastero che ha posto in essere – direttamente ovvero nel dirimere un ricorso – il provvedimento “definitivo”, cioè inimpugnabile nella sede amministrativa e costitutivo dell’oggetto tipico del ricorso alla Segnatura Apostolica (artt. 123, § 1 PB e 34, § 1 LP)<sup>215</sup>; c) ai c.d. “contro interessati”: in quest’ultima categoria rientrano quei soggetti che potrebbero conseguire un’effettiva ed immediata utilità dal rigetto del ricorso giurisdizionale, non dissimile rispetto a quella rivendicata in giudizio dal Dicastero resistente<sup>216</sup>. Occorre

---

<sup>214</sup> A titolo esemplificativo, si consideri l’impugnazione dinanzi al competente Dicastero della Curia Romana di un decreto del Vescovo diocesano revocatorio della facoltà precedentemente concessa ad un presbitero di ricevere le confessioni dei fedeli (c. 974 CIC): nel caso in cui il ricorso gerarchico sia rigettato, il decreto è confermato, e pertanto il presbitero è legittimato ad interporre il ricorso alla Segnatura Apostolica; in caso contrario, qualora il ricorso sia accolto, ed il Dicastero opti per la revoca del decreto episcopale, è il Vescovo diocesano a godere della legittimazione ad agire in giudizio, se persiste nel ritenere obiettivamente sussistente la causa grave fondante la revoca della facoltà ministeriale.

<sup>215</sup> Per esempio, qualora il parroco intenda impugnare il decreto episcopale di rimozione emesso nei suoi confronti (cc. 1740-1747 CIC), la parte resistente necessaria è sempre il Dicastero che ne ha avuto precedentemente cognizione (in questo caso, la Congregazione per il Clero); oppure, se un religioso contesta la dimissione dall’istituto religioso di appartenenza (cc. 694-704 CIC), decretata dal rispettivo Superiore e confermata dal competente Dicastero, la parte resistente nel processo speciale è in ogni caso la Congregazione per gli Istituti di Vita Consacrata e le Società di Vita Apostolica.

<sup>216</sup> Le *Normae speciales* più volte si riferivano ai controinteressati. L’art. 112 prescriveva al Segretario di comunicare il ricorso ricevuto ed i documenti depositati nella Cancelleria del tribunale “cum auctoritate ecclesiastica quae decisionem impugnatam tulit, necnon cum aliis quorum interest se opponere”, riferendosi generalmente sia ai soggetti controinteressati sia ai terzi interventori *ad opponendum*. La disposizione in esame consentiva inoltre ai controinteressati di presentare un “opposto ricorso” (“oppositum recursum”) entro trenta giorni dalla comunicazione del ricorso principale, mentre l’art. 114, § 4 NS legittimava le parti resistenti a proporre il “controricorso” (“contrarium recursum”) – entro venti giorni dalla comunicazione delle nuove deduzioni del ricorrente – altrimenti denominato “ricorso incidentale”, peculiare istituto attraverso il quale il resistente poteva a sua volta impugnare lo stesso provvedimento contestato dal ricorrente principale, adducendo ulteriori vizi di legittimità, che se effettivamente riscontrati avrebbero determinato, in forza dell’accoglimento del ricorso, il conseguimento di un’utilità maggiore rispetto alla mera difesa del provvedimento dicasterale.

Sul punto, A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, cit., p. 227, riporta questo esempio: “Si pensi all’impugnazione di una graduatoria da parte di un concorrente che lamenti la mancata attribuzione di certi punti che gli avrebbero consentito di sopravanzare un altro concorrente dichiarato vincitore; attraverso il ricorso



tuttavia esaminare le fattispecie idealmente configurabili: nel caso in cui il Dicastero adotti direttamente un provvedimento imputabile alla sua esclusiva volontà, non sussiste alcun controinteressato in grado di rivendicare *in iudicium* un analogo interesse (perlomeno diretto) alla conservazione della decisione stessa<sup>217</sup>; se invece il Dicastero decide un ricorso gerarchico, è necessario procedere ad una suddivisione aggiuntiva: qualora il ricorso sia rigettato, mediante la ratifica del provvedimento emanato dall'autorità inferiore, controinteressato nel processo è la sola autorità inferiore<sup>218</sup>; qualora, invece, il ricorso sia

---

incidentale questo altro concorrente potrebbe a sua volta impugnare la graduatoria per la mancata attribuzione di punti, riconoscitigli i quali potrebbe essere classificato sempre in una posizione di precedenza rispetto al ricorrente principale". Presumibilmente, l'espunzione del "controricorso" dalla *Lex benedettina* comprova l'inapplicabilità pratica dell'istituto, forse poco congeniale alle controversie amministrative sinora conosciute dal Supremo Tribunale apostolico, non particolarmente complesse, né tantomeno configurabili *in abstracto* l'esperibilità di un rimedio funzionale alla consecuzione di un vantaggio ulteriore derivante dall'annullamento del provvedimento (tenuto conto inoltre della limitatezza dei poteri decisorio del giudice).

Non pare casuale che il "ricorso opposto" ed il "controricorso" siano stati intesi dalla dottrina sulla falsariga della replica difensiva scritta della parte resistente a quanto asserito dalla parte ricorrente nel memoriale depositato dal rispettivo Patrono. Ciò sembra confermato da **Z. GROCHOLEWSKI**, che nel commentare l'art. 112 NS asseriva: "Meno esattamente viene usata, nel citato articolo, l'espressione 'oppositum recursum', perché non si possono avere nel contenzioso-amministrativo le azioni riconvenzionali. Si tratti qui semplicemente della risposta difensiva" (**ID.**, *La "Sectio altera" della Segnatura Apostolica con particolare riferimento alla procedura in essa seguita*, cit., p. 90, nt. 85); e da **E. LABANDEIRA**, *El procedimiento contencioso-administrativo ante la Signatura Apostólica*, cit., p. 249, nt. 18, che lapidariamente asseriva: "Preferiríamos que, en vez de "recurso opuesto", se dijera "oposición al recurso". Aquél parece significar el ejercicio de una acción, mientras que esta significa contraponer cuando más una excepción, o negar el fundamento de la acción. El verdadero significado de aquella expresión parece sere el de la reconvención (cc. 1690-1692) [CIC 17: *N.d.A.*]. Ahora bien, ésta unicamente cabe en los recursos de plena jurisdicción, pero nunca en los de mera legitimidad y simple anulación del acto. La misma expresión –que se distingue de la *refutatio recursus*– aparece luego en el art. 114 § 4". Negli stessi termini, cfr. **P. VALDRINI**, *Injustices et protection de droits dans l'Église*, cit., p. 43.

<sup>217</sup> Si consideri un provvedimento della Congregazione per il Culto Divino e la disciplina dei Sacramenti che rigetta la richiesta di concessione di una dispensa riservata alla Sede Apostolica, relativa ad un impedimento matrimoniale (ad es., c. 1078, § 2 CIC). È ovvio come, in questo caso, la parte ricorrente coincide col *christifidelis* che richiese anteriormente la concessione del rescritto di grazia, mentre il ruolo di parte resistente spetta in via esclusiva al Dicastero competente.

<sup>218</sup> Si supponga che la Congregazione per il Clero avalli la rimozione del parroco decretata in precedenza dal Vescovo diocesano. Nel processo amministrativo, il presbitero rimosso è l'unico soggetto direttamente interessato a ricorrere; la parte



accolto, si assiste ad una sorta di “inversione” delle parti contendenti nel transito dal foro amministrativo a quello giudiziario: la parte che adisce la Segnatura è l’autorità inferiore, mentre il controinteressato non può non identificarsi nel destinatario del provvedimento in seguito revocato, emendato o sostituito dal competente Dicastero, titolare questa volta di un interesse non all’opposizione, bensì al mantenimento della decisione impugnata<sup>219</sup>.

Le parti accessorie del giudizio sono invece eventuali, nel senso che la loro partecipazione nel processo non è da considerarsi indispensabile. Esse sono usualmente individuate nei c.d. “intervenienti” (o terzi interventori): trattasi di tutti coloro che sono titolari di un

«interesse “dipendente” da quello di una delle parti necessarie, nel senso che il provvedimento impugnato avrebbe un’incidenza diretta solo sulla posizione di una parte necessaria e produrrebbe un effetto “riflesso” sul terzo interventore, in virtù di una relazione giuridica intercorrente fra i due soggetti»<sup>220</sup>.

In altri termini, i terzi intervenienti non sono immediatamente coinvolti dalla decisione di governo – anzi: di essi non viene solitamente nemmeno fatta menzione nel provvedimento –, in quanto portatori di un interesse personale, attuale e, specialmente, indiretto alla sua rimozione ovvero alla sua conferma. Pertanto, essi sono autorizzati ad avvalersi della facoltà di poter subentrare, seppur assumendo un ruolo secondario, nel procedimento speciale. A seconda della posizione giuridica individuale affermata, gli intervenienti possono distinguersi in quelli c.d. “*ad adiuvandum*”, ossia in coloro che si limitano nel giudizio a sostenere le ragioni del ricorrente principale; ed in quelli c.d. “*ad opponendum*”, che essendo titolari di un interesse

---

resistente coincide con la Congregazione per il Clero; il controinteressato invece, risulta essere il Vescovo diocesano, titolare di un interesse alla conservazione del provvedimento, non dissimile a quello della Congregazione.

<sup>219</sup> Si supponga che il parroco ottenga dalla Congregazione per il Clero la revoca del decreto di rimozione imputabile al Vescovo diocesano, perché, ad es., ritenuto dalla Congregazione stessa privo di una causa giustificatrice, e dunque, illegittimo *in decernendo*. In questo caso, la parte ricorrente coincide con il Vescovo diocesano, se convinto della legittimità della propria statuizione e, perciò, intenzionato ad ottenere l’annullamento del provvedimento dicasteriale; la parte ricorrente è, come sempre, il Dicastero competente; il controinteressato invece coincide questa volta con il presbitero inizialmente rimosso, che in seguito ha conseguito l’accoglimento del ricorso gerarchico, in quanto è il presbitero medesimo la persona titolare dell’interesse alla conservazione della decisione del Dicastero revocante la statuizione ablativa episcopale.

<sup>220</sup> A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, cit., p. 229.





“riflesso” – cioè indiretto – alla conservazione dell’atto impugnato, agiscono nel processo a difesa della parte resistente<sup>221</sup>. Conformemente all’impianto accusatorio del processo, l’intervento può essere solo volontario, mentre non sembra configurabile l’intervento coatto (o *iussu iudicis*) del terzo ordinato dal giudice (c. 1597 CIC); e, in base a quanto stabilito dal c. 1596, § 1 CIC, l’intervento non può non coincidere con

---

<sup>221</sup> Presupposto che gli intervenienti sono titolari di un interesse indiretto, attuale e personale nei confronti della statuizione esecutiva, si consideri l’ipotesi in cui il parroco impugni dinanzi al competente Dicastero la decisione episcopale decretante la sua rimozione dall’ufficio pastorale: i terzi intervenienti, indirettamente pregiudicati nei loro interessi (di natura essenzialmente spirituale) dal provvedimento emanato dal Vescovo diocesano, coincidono con il *coetus fidelium* abitualmente frequentante la chiesa parrocchiale. Non può non disconoscersi difatti l’obiettivo sussistenza di una sorta di relazione, seppure non immediata, fra l’utilità di cui si invoca la tutela giurisdizionale e la *res litigiosa*. Relazione questa che può desumersi da taluni indici formali, ma anche sostanziali: evidentemente, *in abstracto* i potenziali interventori coincidono con i fedeli formalmente domiciliati (ovvero, allo stato odierno, quasi-domiciliati) nella circoscrizione parrocchiale (cfr. cc. 102 e 508 CIC); tuttavia, in concreto, non è da escludersi che altre persone possano essere legittimate ad intervenire *in iudicium*, nonostante una diversa domiciliazione, ossia coloro che assiduamente hanno frequentato di fatto la parrocchia, e perciò hanno oggettivamente beneficiato del ministero pastorale del presbitero rimosso.

Gli intervenienti inoltre non costituiscono una categoria “statica” nel sistema di giustizia amministrativa. In primo luogo, talvolta può accadere che gli intervenienti *ad adiuvandum* nella sede amministrativa proponano l’intervento *ad opponendum* nella sede giudiziaria, e viceversa. Se il ricorso gerarchico avverso il decreto di rimozione di un parroco è respinto, coloro che sono intervenuti a sostegno del ricorrente, parteciperanno analogamente nel processo amministrativo. Se invece il ricorso è accolto, coloro che dinanzi al Dicastero hanno sostenuto le ragioni del ricorrente, nel corso del processo interporranno l’intervento *ad opponendum* affinché il provvedimento di revoca della decisione originaria acquisisca assoluta definitività; per converso, coloro che una volta esperito il ricorso gerarchico sono intervenuti dinanzi al Dicastero a difesa della decisione assunta dal Vescovo diocesano, dinanzi alla Segnatura Apostolica potranno presentare l’intervento *ad adiuvandum* a favore del ricorrente, finalizzato all’accoglimento del ricorso giurisdizionale e, quindi, alla rimozione dell’atto revocatorio dicasteriale.

In secondo luogo, qualora siano state proposte ambedue le tipologie di intervento, in relazione ad una specifica controversia amministrativa, nel foro processuale può inequivocabilmente esplicitarsi l’eventuale “spaccatura” interna alla comunità ecclesiale di riferimento. Si consideri l’ipotesi in cui il religioso dimesso impugni alla Segnatura Apostolica il relativo decreto di espulsione confermato dal competente Dicastero: i destinatari indiretti della decisione particolare – in questo caso, riteniamo siano da individuarsi nei membri della casa religiosa ove la persona dimessa risiedeva – possono sostenere ovvero opporsi al decreto dimissorio, e pertanto taluni potrebbero presentare l’intervento *ad adiuvandum*, altri quello *ad opponendum*. Analogamente, nel corso del processo i parrocchiani potrebbero intervenire a favore o contro il ricorso interposto avverso l’atto amministrativo singolare del Dicastero, ratificante la rimozione del parroco in precedenza adottata dall’autorità inferiore.



quello di tipo “adesivo dipendente”, essendo finalizzato precipuamente a sostenere una delle parti principali, non potendosi configurare né l’intervento c.d. “principale” – con cui l’interveniente lamenta la lesione di un diverso interesse, autonomo rispetto a quello delle parti principali –, né tantomeno quello c.d. “litisconsortile” – per la costituzione di un litisconsorzio attivo con il ricorrente ovvero di un litisconsorzio passivo con la parte resistente, in quanto il terzo interventore finirebbe con l’assumere la qualifica di parte necessaria, alla luce della titolarità di un interesse del tutto analogo a quello delle parti principali.

Infine, dal giudizio amministrativo è opinione comune, sia nella dottrina canonistica sia in quella secolare, che debbano essere estromessi inflessibilmente i c.d. “cointeressati”, coloro cioè che avevano l’occasione di interporre il ricorso principale, ma sono decaduti dalla possibilità di esercitare il diritto fondamentale al giudizio una volta decorso il termine legale *ex art. 74, § 1 LP*. L’estromissione inderogabile dei cointeressati dal processo è giustificata da un’evidente ragione di giustizia e di equità nei confronti degli effettivi ricorrenti, considerato che ammettere un loro successivo intervento nel giudizio si risolverebbe, inevitabilmente, nella sostanziale elusione del termine fatale previsto per il ricorso, la cui scadenza com’è noto preclude l’accesso alla tutela giurisdizionale. Di conseguenza, essi non sono nemmeno legittimati a subentrare nel processo in qualità di intervenienti *ad adiuvandum*<sup>222</sup>.

Ciò premesso, da una lettura complessiva della novellata legislazione processuale può desumersi come la bipartizione suesposta tra parti essenziali e parti eventuali non sia stata integralmente recepita nell’ordine giuridico ecclesiale.

Oltre alla presenza obbligata del ricorrente, l’unico soggetto legittimato ad esercitare il potere di impulso strumentale all’avvio del dibattimento, l’art. 80 LP precisa che “*Si Dicasterium sibi Patronum non constituat, Praefectus eum ex officio nominat*”. Dal combinato disposto degli artt. 79, §§ 1, nn. 1 e 2 e 80 LP può ricavarsi dunque che le parti principali e necessarie nel processo contenzioso amministrativo canonico sono esclusivamente il ricorrente e, quale controparte, il competente Dicastero della Curia Romana. A differenza dei sistemi giuridici secolari infatti, nella *Lex propria* non è rinvenibile alcuna disposizione che obblighi il giudice a disporre la nomina *ex officio* del difensore del controinteressato, di fatto relegato a parte eventuale del

---

<sup>222</sup> Cfr. A. RANAUDO, *Il contenzioso amministrativo canonico*, cit., p. 562; P.V. PINTO, *La giustizia amministrativa della Chiesa*, cit., p. 228; F. SALERNO, *Il giudizio presso la “Sectio Altera” del S.T. della Segnatura Apostolica*, cit., pp. 156-157.



giudizio, nonostante sia portatore di un interesse sostanzialmente identico a quello dell'organo apicale resistente.

L'ordinamento quindi prescrive al Segretario di notificare<sup>223</sup> il ricorso ricevuto, ma attraverso tale comunicazione può solamente "invitare" ("invitat") il controinteressato (e gli altri soggetti interessati) a costituire il Patrono per legittimo mandato. In altre parole, al di là del ricorrente – che in base al principio della domanda può dar vita al processo mediante l'interposizione della relativa istanza – e del Dicastero competente – al quale il Prefetto conferisce d'ufficio il difensore qualora non abbia proceduto alla sua nomina – non vi sono altre parti qualificate espressamente dallo *ius processuale* vigente come "necessarie".

Ma quali le ragioni di una simile opzione legislativa? Per quale motivo la riforma benedettina non eleva il controinteressato a parte principale del giudizio? Con la previsione degli artt. 79 e 80 LP il Supremo legislatore ha positivizzato la pratica comunemente accolta dagli operatori del Tribunale della Segnatura, che ha costantemente qualificato come parte resistente il Dicastero collocato al vertice dell'apparato di governo della Chiesa universale<sup>224</sup>. La mimesi fra legge

---

<sup>223</sup> Cfr. c. 1509 CIC, prescrivente come le notificazioni debbano essere effettuate tramite servizi postali ovvero in altro modo assolutamente sicuro (§ 1) e siano comprovate dagli atti (§ 2).

<sup>224</sup> Cfr. E. LABANDEIRA, *Trattato di diritto amministrativo canonico*, cit., p. 537; P.A. BONNET, *La competenza del Tribunale della Rota Romana e del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica*, in *Ius Ecclesiae*, VII (1995), p. 30.

Rilevava trent'anni or sono P.V. PINTO, *La giustizia amministrativa della Chiesa*, cit., p. 228: "nella prassi della *Sectio Altera* vi è la nomina di un avvocato della Pubblica Amministrazione per il dicastero e l'invito al Superiore di nominarsi un Patrono di fiducia qualora non si ritenga sufficiente l'ausilio dell'avvocato della Pubblica Amministrazione. Nella realtà però neanche nella prassi della *Sectio Altera*, il superiore è considerato come parte; non gli viene rivolto invito alcuno a costituirsi e a nominarsi un difensore". Analogamente, Z. GROCHOLEWSKI, *La parte resistente nei processi contenzioso-amministrativi presso la Segnatura Apostolica*, cit., p. 85, confermava venti anni or sono quanto asserito da Pinto: "Per quanto riguarda la prassi: 1) nella intitolazione delle singole cause la Segnatura indica [... comunemente] come parte resistente il Dicastero; 2) essa invita il Dicastero, e non l'autorità inferiore che ha emanato il provvedimento a costituirsi ed a nominarsi un difensore (anche se non nega tale possibilità pure all'autorità inferiore); 3) presso la Segnatura Apostolica la vera lite giudiziaria [...] si svolge fra ricorrente e Dicastero (non escludendo però l'intervento dell'autorità inferiore che è autore del provvedimento originario) [così come, aggiungiamo, il destinatario del provvedimento originario, qualora il Dicastero abbia decretato la sua revoca, figurando *in iudicium* quale controinteressato: *N.d.A.*]". Più di recente, P. MONETA, *La giustizia nella Chiesa*, cit., p. 207, ha ribadito: "Nell'attuale prassi giudiziaria l'amministrazione che partecipa obbligatoriamente al giudizio è sempre il dicastero della Curia romana, sia che abbia emanato direttamente



canonica e legge civile è evidente: nel processo amministrativo ecclesiale si assiste ad una sorta di "istituzionalizzazione", di predeterminazione generale ed astratta della *pars resistens*, che se per un verso è sintomatica del progressivo radicamento di una visione formalistica, che prescinde cioè dai soggetti materialmente coinvolti nella controversia, per l'altro verso può giustificarsi da una serie di ragioni eminentemente pragmatiche: il Dicastero è titolare di un interesse non divergente da quello del controinteressato, proteso a confutare le basi fondanti il ricorso; inoltre, l'esistenza di un unico tribunale centrale scongiurerebbe al legislatore di introdurre l'obbligo normativo di partecipazione in giudizio (per mezzo del Patrono) del controinteressato, il cui adempimento peraltro risulterebbe particolarmente oneroso ed obiettivamente inutile nel caso in cui il controinteressato medesimo ritenga di essere debitamente rappresentato dal Dicastero; infine, siccome il sindacato della Segnatura Apostolica è esercitato sull'atto amministrativo singolare "dato" o "approvato" dal Dicastero (art. 123, § 1 PB), pare opportuno coinvolgere *in iudicium* il Dicastero stesso, depositario del provvedimento contestato, così come degli atti procedimentali da consegnarsi al giudice competente in ottemperanza al generale obbligo di collaborazione *ex art. 34 PB*<sup>225</sup>.

Nondimeno, talune perplessità permangono intatte: il Dicastero resistente, indipendentemente dal dato formale, può ritenersi in ogni caso titolare di un interesse obiettivo alla conservazione dell'atto impugnato, cruciale ai fini della predisposizione di una "controffensiva" idonea a confutare la pretesa avanzata dalla parte ricorrente? Una condotta processuale "disinteressata" del Dicastero resistente è un inconveniente prospettabile qualora il controinteressato intenda non costituirsi in giudizio. La sua partecipazione pertanto è auspicabile, nonostante la previsione normativa attualmente in vigore. E nell'ipotesi in cui il controinteressato intenda attivarsi, riteniamo che nel processo debba costituirsi di fatto una sorta di litisconsorzio passivo

---

l'atto, sia che l'abbia confermato in sede di ricorso gerarchico. In quest'ultimo caso ha però diritto di partecipare al giudizio e di essere considerata, a tutti gli effetti, come parte resistente anche l'autorità inferiore che ha emanato l'atto impugnato per violazione di legge" (si veda anche **ID.**, voce *Segnatura Apostolica (Supremo Tribunale della)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLI, Giuffrè, Milano, 1989, p. 950: "[...] nell'attuale prassi giudiziaria l'amministrazione che partecipa obbligatoriamente al giudizio e al quale vengono rivolti avvisi e richieste è sempre il dicastero della Curia Romana [...]").

<sup>225</sup> Si vedano le osservazioni di **C.E. GALLO**, voce *Giudizio amministrativo*, cit., p. 241.



con la controparte istituzionale, in modo tale che possa avvalersi degli stessi poteri processuali conferiti alle parti principali<sup>226</sup>.

La fattispecie sottesa all'atto amministrativo singolare non può essere del tutto ignorata in nome di un'astrazione "positivista", anche se corroborata da esigenze di ordine pratico: la "trama" delle relazioni oggettive tra le persone coinvolte ed il "bene" conteso *in iudicium* viene così a riverberarsi sulla configurazione strutturale delle parti processuali, che non può non ristabilire la funzione essenziale dello *ius positivum* entro i confini della strumentalità.

Il dato positivo ed il dato materiale, in altri termini, possono conciliarsi armonicamente qualora la prassi processuale elevi il controinteressato, che abbia inteso partecipare al giudizio, da parte eventuale "in senso formale" a parte necessaria "in senso sostanziale", in grado cioè di esercitare le attribuzioni di pertinenza esclusiva del ricorrente e del resistente principale. A titolo esemplificativo, il dispiegarsi degli effetti propri del giudicato amministrativo direttamente nei confronti del controinteressato – il quale potrebbe essere tenuto a compiere le operazioni di esecuzione del dispositivo della sentenza<sup>227</sup> – giustifica l'inclusione del controinteressato medesimo nella schiera dei soggetti legittimati ad avvalersi dei rimedi straordinari di impugnazione della querela di nullità e della *restitutio in integrum* (art. 91, § 1 LP): una prerogativa ordinariamente concessa alle sole parti principali costituite in giudizio e titolari di un interesse di tipo diretto nei confronti del provvedimento oggetto del contendere. Oppure, il sistema delle garanzie accordate nel processo amministrativo al diritto naturale alla difesa di una situazione giuridica soggettiva qualificata, non può impedire al titolare della situazione medesima di depositare talune scritture difensive fondamentali, come il memoriale

---

<sup>226</sup> Diversamente si pongono J. MIRAS, J. CANOSA, *Lezione X – Il ricorso contenzioso-amministrativo*, cit., p. 392: "Nel caso in cui il ricorso contenzioso-amministrativo intenda impugnare un atto dell'autorità confermato da parte di un dicastero, il concetto di parte resistente, secondo la Segnatura, include sia l'autorità inferiore sia il dicastero. La notificazione dovrà di conseguenza essere fatta a entrambe le menzionate istanze gerarchiche e ambedue saranno invitate a nominare un avvocato. /Lo stesso accade anche quando il dicastero si è pronunciato contro l'autorità inferiore, il cui atto venne impugnato [...]".

<sup>227</sup> Si consideri l'ipotesi in cui il decreto di rimozione di un parroco, confermato dalla Congregazione per il Clero, sia dichiarato illegittimo per violazione di legge: il Vescovo diocesano, a prescindere dalla sua effettiva costituzione in giudizio in qualità di controinteressato, è comunque da ritenersi parte soccombente e, pertanto, obbligata a conformarsi al giudicato amministrativo, ponendo il ricorrente nelle condizioni di essere reintegrato pienamente nel suo ufficio, mediante il ripristino dello *status quo* anteriore all'emanazione del provvedimento successivamente ritenuto *contra legem* dal tribunale amministrativo.



presentato dal Patrono della parte resistente (art. 81, § 2 LP). In ultima analisi, l'adeguamento *secundum iustitiae* degli schematismi processuali esige che il controinteressato sia ascritto solo formalmente alla categoria di parte eventuale, comprensiva (a livello sostanziale) dei soli terzi interventori<sup>228</sup>.

La comunicazione del ricorso ricevuto deve essere compiuta, ai sensi della *Lex propria*, oltre che al Dicastero, a tutti coloro che "legitime coram Dicasterio intervenientibus" (art. 79, § 1, n. 1 LP), ai quali la Cancelleria<sup>229</sup> del tribunale deve fornire le informazioni relative alle necessarie formalità da adempiere (n. 4).

Secondo un'interpretazione logico-sistematica della disposizione, il Segretario è tenuto a rivolgersi in primo luogo a tutti coloro che parteciparono al procedimento amministrativo ovvero all'*iter* deputato alla trattazione del ricorso gerarchico inoltrato al competente Dicastero curiale e sovente "menzionati nella stessa argomentazione dell'atto interposto e nella documentazione aggiunta"<sup>230</sup>. Pertanto, l'istanza deve essere notificata, oltre che al Dicastero: *a*) all'autorità inferiore resistente dinanzi al Dicastero, nel caso in cui il ricorso gerarchico sia stato respinto, affinché la medesima possa costituirsi in giudizio in qualità di controinteressato<sup>231</sup>; *b*) alla persona fisica (ovvero al legale rappresentante) che ha ottenuto *extra iudicium* la revoca del provvedimento dell'autorità inferiore – ossia l'accoglimento del ricorso

---

<sup>228</sup> A tenore della *Lex propria*, che in alcune disposizioni si riferisce genericamente ai Patroni, gli intervenienti hanno diritto: di replicare alle scritture depositate dai difensori delle parti necessarie e scrivere al Promotore di giustizia (art. 82 LP); di partecipare alla sommaria deliberazione orale del processo (art. 85, § 1 LP); di presentare il c.d. ristretto conclusivo (art. 88, § 1 LP); di rispondere al secondo *votum* del Promotore di giustizia (art. 88, § 3 LP); e, infine, di depositare le scritture entro il termine prefissato dal Segretario nel corso del procedimento cautelare (art. 96, § 1 LP).

Inoltre, i terzi interventori possono produrre in giudizio nuove prove (c. 1596, § 3 CIC) o richiederne l'acquisizione al giudice ovvero sollevare talune questioni incidentali, in modo da contribuire alla giustizia della decisione finale, sia sotto il profilo formale sia sotto il profilo sostanziale. Riteniamo invece che gli intervenienti *ad adiuvandum* e *ad opponendum* non possano impugnare la decisione definitiva (decreto o sentenza) adottata dal Prefetto in Congresso (artt. 83, § 1 e 84 LP) o dal Collegio giudicante della Segnatura Apostolica (artt. 90 e 91, § 1 LP), in quanto finirebbero col disporre direttamente dell'interesse "personale" e "diretto" di titolarità esclusiva delle parti principali.

<sup>229</sup> Circa la composizione e le mansioni devolute alla Cancelleria del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica, si vedano gli artt. 11-13 LP.

<sup>230</sup> J. MIRAS, J. CANOSA, *Lezione X – Il ricorso contenzioso-amministrativo*, cit., p. 373.

<sup>231</sup> In questo caso l'art. 79, § 1, n. 1 LP ha ribadito fedelmente il secondo dei responsi resi dalla Pontificia Commissione per l'interpretazione dei decreti del Concilio Vaticano II del 11.I.1971.



gerarchico – affinché possa assumere la posizione di controinteressato; c) ai terzi intervenienti (*ad adiuvandum* e *ad opponendum*) nella sede amministrativa; d) ai cointeressati che hanno agito dinanzi al Dicastero, ma non hanno in seguito ricorso alla Segnatura Apostolica entro il termine legale di decadenza<sup>232</sup>.

---

<sup>232</sup> Riteniamo non sia condivisibile la versione in lingua spagnola dell'art. 79, § 1, n. 1 LP prospettata da **R. ROMÁN SÁNCHEZ** – cfr. *Letras apostólica dadas en forma de motu proprio, que promulgan la Ley propia del Tribunal Supremo de la Signatura Apostólica*, in *Revista española de derecho canónico*, LXVII (2010), p. 382 –, secondo il quale il Segretario sarebbe tenuto a notificare il ricorso “al Dicastero competente y a todos los Dicasterios legítimamente intervinientes”.

Così tradotta, la disposizione in esame alluderebbe, oltre che al Dicastero adottante l'atto impugnato, ad una pluralità non meglio precisata di ulteriori Dicasteri della Curia Romana che sarebbero intervenuti in un momento precedente, evitando financo di precisare la sede istituzionale di intervento: circostanza questa che, invero, pare irrealizzabile, in special modo alla luce del riparto di competenze tra i diversi organi vicari pontifici stabilito dalla cost. ap. *Pastor Bonus*. Inoltre, all'autore sembrano sfuggire taluni elementi decisivi ai fini della corretta comprensione del riferimento a “*omnibusque legitime coram Dicasterio intervenientibus*” operato dalla versione ufficiale in lingua latina della *Lex propria*: il legislatore difatti accenna a “*quei soggetti (omnibusque)*” che sono intervenuti “*dinanzi (coram)*” al “*Dicastero (Dicasterio, termine singolare)*”, ossia, postulata la propedeuticità del ricorso amministrativo rispetto a quello giurisdizionale (artt. 123, § 1 PB e 34, § 1 LP), a tutti coloro che hanno preso parte al procedimento finalizzato all'adozione di un atto amministrativo o alla decisione di un ricorso gerarchico da parte del competente Dicastero della Curia Romana, che nella successiva sede processuale rivestirà il ruolo di parte resistente (e perciò, il duplice richiamo al Dicastero contenuto nell'art. 79, § 1, n. 1 LP non può che avere ad oggetto inevitabilmente un solo identico organo esecutivo – dato che il Dicastero competente a cui notificare il ricorso è lo stesso innanzi al quale alcune persone sono intervenute legittimamente in ambito amministrativo –, risolvendosi di fatto in una manifesta iterazione).

Non pare doversi assecondare *in toto* nemmeno l'interpretazione alla disposizione in esame data da **J. MIRAS, J. CANOSA**, *Lezione X – Il ricorso contenzioso-amministrativo*, cit., p. 373, laddove si asserisce che “L'art. 79 della LPSA stabilisce che, una volta ricevuto il ricorso, se ne deve dare notizia al dicastero e a tutti quelli che intervengono legittimamente presso di esso, dando anche a loro la possibilità di costituirsi in qualità di parte resistente”: il verbo impiegato (*intervenientibus*) infatti non può che coniugarsi necessariamente al passato, e riferirsi alla sede prodromica alla tutela giurisdizionale presso la Segnatura Apostolica, ossia la sede amministrativa. In caso contrario, sulla base di quanto teorizzato dagli autori, il Segretario sarebbe tenuto a comunicare il ricorso solamente a coloro che intervengono, simultaneamente o in un secondo momento rispetto all'interposizione dell'istanza giudiziale, dinanzi al Dicastero amministrativo, sebbene vi sia un processo pendente presso il competente tribunale della Sede Apostolica. Di conseguenza, il verbo impiegato nella disposizione *de qua* non può nemmeno coniugarsi al tempo futuro, col risultato di obbligare il Segretario a notificare il ricorso “a quanti legittimamente interverranno davanti al Dicastero”: **BENEDETTO XVI**, *Legge propria del Supremo tribunale della Segnatura Apostolica*, cit., n. 1081, p. 653.



Il paragrafo 2 tuttavia si riferisce indeterminatamente anche a coloro che potrebbero avere un interesse a partecipare al giudizio (“*aliis interesse forte habentibus*”)<sup>233</sup>. La norma sembra alludere a quella schiera di soggetti che non sono intervenuti dinanzi al competente Dicastero della Curia Romana, nonostante la titolarità di un interesse specifico, diretto ovvero indiretto, nei confronti dell’atto amministrativo singolare impugnato.

Il Segretario potrebbe perciò comunicare il ricorso giunto alla Segnatura Apostolica ai cointeressati e controinteressati c.d. “*inerti*”, che non hanno in precedenza interposto il ricorso amministrativo al Dicastero, ossia l’atto giuridico propedeutico alla tutela giudiziaria (sia esso corrispondente alla *petitio* ovvero al ricorso gerarchico). Trattandosi di parti considerate dall’ordine giuridico decadute dal potere di impugnare la decisione di governo, la loro costituzione in giudizio è subordinata inevitabilmente alla *remissio in terminos* concessa in via di grazia dal Romano Pontefice (art. 74, § 2 LP) ovvero in via di giustizia dal Segretario (o dal Prefetto) nel caso in cui sia comprovato il perfezionamento di una delle fattispecie scusanti *ex c. 201, § 2 CIC* (ignoranza od impossibilità di agire)<sup>234</sup>. Analogamente, il Segretario

---

<sup>233</sup> L’art. 109, n. 1 NS obbligava il ricorrente, congiuntamente all’interposizione della domanda, a depositare delle copie del ricorso, in modo che tali riproduzioni fossero quanto prima comunicate a “*omnibus [...] interesse habentibus*”. La nuova *Lex propria* della Segnatura Apostolica ha opportunamente espunto una simile disposizione, eccessivamente onerosa per il ricorrente, ora non più obbligato ad individuare la schiera dei soggetti *in abstracto* interessati a partecipare al giudizio. L’adempimento dell’obbligo di comunicazione del ricorso ai possibili interessati, secondo le indicazioni della vigente legislazione processuale, semmai incombe sul Segretario, che può agevolmente avvalersi di forme di notificazione, per così dire, “*divulgative*”, idonee cioè a garantire la piena conoscibilità dell’istanza.

<sup>234</sup> Si è detto più volte come il sistema di giustizia amministrativa nella Chiesa comprenda al suo interno una serie di rimedi – denominati “*ricorsi*” – assoggettati, per ragioni ricollegabili al principio di certezza degli atti giuridici ed alle esigenze proprie del *munus regendi Ecclesiae*, ad un breve termine di decadenza, in luogo del termine di prescrizione ordinariamente previsto per l’azione giudiziale (cfr. cc. 1491 e 1492, § 1 CIC). Inoltre, la giurisdizione amministrativa è “*condizionata*” al previo esperimento dei ricorsi amministrativi. Ciò premesso, può agevolmente dedursi come alla tutela giudiziaria non possano accedere sia coloro che non hanno interposto anzitempo il ricorso giurisdizionale, sia coloro che non hanno agito tempestivamente nella sede amministrativa, in ossequio ad un fondamentale principio di giustizia e di equità, valevole in special modo qualora vi sia una pluralità di soggetti interessati a contrastare o difendere la decisione singolare adottata dal Dicastero, e alcuni di essi abbiano agito legittimamente *ad normam iuris*.

Di conseguenza, il cointeressato è estromesso dal giudizio se non ha presentato il ricorso gerarchico al Dicastero o, in caso di conferma del provvedimento dell’autorità inferiore, il ricorso giurisdizionale alla Segnatura Apostolica entro il termine di





può procedere, “congrua congruis referendo” – ovvero sia secondo la modalità di notifica che in relazione al caso di specie ritiene più opportuna<sup>235</sup> – nei confronti dei potenziali intervenienti (*ad adiuvandum*

decadenza previsto dalla legge (a meno che, in quest’ultimo caso, l’invito notificato dal Segretario e la costituzione in giudizio avvengano prima dello scadere del termine perentorio di sessanta giorni). Anche se il cointeressato è decaduto, il Segretario tuttavia può avvisarlo dell’avvenuta interposizione del ricorso giurisdizionale, dimodoché possa essere posto nelle condizioni di scegliere se costituirsi o meno in giudizio, avanzando contestualmente la richiesta di restituzione nel termine alla Segnatura Apostolica o al Romano Pontefice. Nel caso in cui invece il cointeressato non abbia ricevuto alcuna comunicazione ufficiale, è comunque legittimato a presentare l’intervento litisconsortile ex c. 1596, § 1 CIC (o c.d. “adesivo autonomo”), ai fini della costituzione del litisconsorzio attivo (la cui ammissione è ugualmente subordinata all’accoglimento della richiesta di *remissio in terminos*), congiungendosi al ricorrente principale ovvero subentrando al litisconsorzio attivo già instauratosi a seguito dell’azione congiunta dei *christifideles* ovvero dalla riunione delle istanze oggettivamente connesse (ossia presentate avverso un identico provvedimento).

Il controinteressato invece è da equipararsi al cointeressato nel caso in cui non abbia proposto, in qualità di ricorrente principale, il ricorso gerarchico al Dicastero (inoltrato da altri soggetti interessati), che in seguito è stato accolto mediante la revoca della decisione originariamente adottata dall’autorità amministrativa inferiore. In questo caso infatti, il controinteressato “inerte” – che avrebbe potuto agire in giudizio a difesa del provvedimento revocatorio del Dicastero – è da ritenersi “decaduto”, altrimenti asserirne la sua incondizionata costituzione in giudizio significherebbe ammettere la surrettizia elusione del termine di decadenza previsto per la valida interposizione del ricorso amministrativo previo al competente Dicastero, oltre che la sua inderogabile propedeuticità. In altre parole, il potenziale controinteressato non può essere ammesso al processo speciale, in quanto divenuto in precedenza cointeressato nella sede amministrativa: il Segretario può notificargli il ricorso ricevuto, affinché possa scegliere se non agire ovvero richiedere di partecipare al processo, a condizione di ottenere la restituzione nel termine; ovvero, nell’ipotesi di omessa notifica del ricorso giurisdizionale, il controinteressato può comunque richiedere di intervenire nel processo, a condizione che sia accolta previamente l’istanza remissoria.

In qualunque ipotesi di intervento, la persona interessata, per essere ammessa al giudizio, deve depositare entro la conclusione della causa un’apposita istanza contenente l’esposizione sintetica dello *ius interveniendi* (c. 1596, § 2 CIC), e nel caso in cui l’istanza sia accolta ed il processo sia giunto alla fase istruttoria, il giudice stabilisce un termine perentorio entro il quale l’interveniente è tenuto a produrre le prove in suo possesso (§ 3). Qualora il Segretario rigetti l’istanza del terzo, riteniamo che questi possa ricorrere al Prefetto entro il termine perentorio di dieci giorni, decorrenti dalla comunicazione della decisione segretariale (art. 28, § 1 LP).

<sup>235</sup> Nel caso concreto potrebbe accadere che il Segretario debba comunicare il ricorso ad una pluralità di soggetti (cointeressati, controinteressati “inerti”, terzi interventori): in tali ipotesi, l’obbligo di comunicazione è correttamente adempiuto con la semplice divulgazione del ricorso, ad es., mediante la pubblicazione dell’istanza nel bollettino parrocchiale o diocesano, ovvero per mezzo dell’affissione del relativo avviso nella casa parrocchiale o della lettura del ricorso durante la celebrazione eucaristica domenicale, ecc.



o *ad opponendum*), che non hanno agito anteriormente dinanzi al Dicastero<sup>236</sup>. La normativa speciale infatti non assoggetta l'intervento a precisi termini di decadenza, rinviando implicitamente al c. 1596, § 1 CIC che lo ammette "in qualibet litis instantia": il termine *instantia* impiegato nel canone, se interpretato estensivamente sta ad indicare il giudizio attualmente pendente, sia esso di grado inferiore o superiore, sia esso trattato nella sede gerarchico-esecutiva dal Dicastero o nella competente sede processuale dal Supremo Tribunale della Segnatura, con la conseguenza che la lite (contenzioso-amministrativa) viene ad articolarsi in una pluralità di istanze decisionali, anche di natura diversa, ove la persona legittimata può liberamente ed incondizionatamente decidere di intervenire a sostegno di una delle parti principali<sup>237</sup>.

---

<sup>236</sup> Con riferimento sia al n. 1 del § 1 sia al § 2 dell'art. 79 LP, reputiamo che non sia possibile assecondare un'interpretazione restrittiva di ambedue le disposizioni, secondo cui il ricorso deve essere notificato esclusivamente a coloro che potrebbero costituirsi in giudizio in qualità di parte resistente ovvero a sostegno della medesima. Sulla base di tale opinione dottrinale, "Nel citato articolo della LPSA [...] non si parla dell'informazione che si deve dare agli altri possibili interessati all'interposizione del ricorso, perché, di solito, il tribunale non dovrà avvertire la parte attiva – piuttosto è questa che provoca l'azione del tribunale –, ma si limiterà a informare dell'impugnazione coloro che potrebbero essere interessati passivamente da esso [...]": J. MIRAS, J. CANOSA, *Lezione X – Il ricorso contenzioso-amministrativo*, cit., p. 373.

Il dato formale sembra smentire simili considerazioni, alludendo indistintamente a chiunque sia precedentemente intervenuto dinanzi al Dicastero; inoltre la *Lex propria*, mediante la previsione di un obbligo di notificazione immediata, indubbiamente incentiva coloro che già si sono resi protagonisti della controversia amministrativa, quasi intendesse surrettiziamente auspicare la partecipazione in giudizio del maggior numero di soggetti potenzialmente interessati (direttamente o indirettamente) dalla decisione di governo, affinché contribuiscano mediante i rispettivi Patroni alla ricerca della verità, e dunque, all'affermazione della giustizia.

Sul punto, riteniamo che il legislatore benedettino abbia opportunamente evitato di riferirsi al c. 1756 SC82, ove si prevedeva che il giudice chiamasse in giudizio l'autorità autrice del provvedimento impugnato "iique omnes, praeter recurrentem, quos illum decretum directe attingit". L'impiego dell'avverbio *directe*, alla luce di quanto enunciato nel noto decreto della Segnatura Apostolica datato 21.XI.1987 – cfr. *supra*, § 2.2 – avrebbe potuto condurre all'esclusione dalla *vocatio in iudicium* dei soggetti indirettamente coinvolti dall'atto singolare dell'autorità amministrativa, ossia di tutti i terzi interventori, sia *ad adiuvandum* sia *ad opponendum*.

<sup>237</sup> È opportuno evidenziare come la dottrina canonistica ritenga comunemente applicabile, in via suppletiva rispetto alla disciplina universale prevista per i ricorsi amministrativi (cc. 1732-1739 CIC), i canoni relativi al giudizio contenzioso ordinario, "processualizzando" *de facto* l'attività compiuta dal Superiore *ad quem* ai fini dell'istruzione e della decisione del ricorso gerarchico. In questo modo, l'ordinamento giuridico finisce col delineare i tratti di un atipico procedimento "paragiurisdizionale", che nel mitigare la differenziazione delle funzioni interne alla



### **c) Contenzioso amministrativo e collaborazione fra istituzioni ecclesiali. L'esibizione del provvedimento impugnato e degli *acta causae* da parte del Dicastero resistente**

Oltre alla notificazione del ricorso ricevuto al Dicastero resistente e agli altri soggetti eventualmente interessati a costituirsi in giudizio ovvero a proporre l'apposita istanza di intervento, il provvedimento di accettazione della domanda deve in seguito contenere una sorta di esortazione nei confronti della parte convenuta in giudizio.

Il Segretario mediante decreto "exquirat a Dicasterio ut exemplar actus impugnati et omnia acta controversiam respicientia transmittat intra terminum triginta dierum" (art. 79, § 1, n. 2 LP).

La riforma benedettina sembra aver rinunciato a predisporre una regolamentazione risolutiva di un *punctum dolens* caratterizzante la normativa previgente, attinente alle complicazioni che *in praxis* potrebbero sorgere nell'espletamento delle attività di produzione e di assunzione delle prove nel corso del dibattimento giudiziale.

Il processo amministrativo si contraddistingue nell'ambito dell'attività giudiziaria della Chiesa per la disparità obiettivamente sussistente fra le parti contendenti, in quanto, nell'esaurirsi in un giudizio sulla legittimità del provvedimento impugnato, finisce col focalizzarsi precipuamente sul complesso delle prove documentali, consistenti nell'esemplare della statuizione finale e negli atti procedurali riferibili tanto al procedimento amministrativo originario quanto all'*iter* culminato nella decisione sul ricorso gerarchico, usualmente nella disponibilità concreta delle autorità (superiore e/o inferiore) coinvolte. Di conseguenza, la normativa processuale deve configurarsi in misura tale da colmare il divario, la disuguaglianza sostanziale fra la parte ricorrente e la parte resistente, e soprattutto presidiare la prima da eventuali, gravissime condotte ostruzionistiche della seconda che potrebbero condizionare in misura decisiva l'assetto probatorio a suo vantaggio, estromettendo dal giudizio quegli elementi indispensabili ai fini del compiuto accertamento della verità, prodromico all'accoglimento del ricorso.

Non è un caso che l'art. 73, § 2 LP richieda a colui che propone il ricorso di allegare l'atto contestato, "nisi a recurrente exhiberi

---

potestà di governo sancita dal Codice giovanneo-paolino (c. 135, § 1 CIC), realizza una proficua commistione fra la funzione esecutiva e la funzione giudiziaria, accentuando in tal modo l'indole garantista dei rimedi amministrativi di tutela.



nequeat"<sup>238</sup>: allusione implicita all'ipotesi in cui il Dicastero non abbia consegnato – per inerzia, negligenza o rifiuto – una copia del provvedimento di cui è depositario, rendendosi perciò indispensabile il tempestivo intervento “riparatore” del Segretario.

Che la questione in esame sia ancora irrisolta è desumibile dal tenore letterale del n. 2 del § 1 dell'art. 79 LP, (quasi) fedelmente riportante il dispositivo dell'art. 112 NS, che stabiliva:

“Ubi primum recursus cum documentis necessariis ad cancellarium pervenerit, secretarius [...] exquirat a competente auctoritate ecclesiastica ut acta omnia et documenta spectantia ad casum, de quo controvertitur, transmittat intra terminum peremptorium triginta dierum a recepta communicatione [...]”.

La disposizione fu oggetto di ampia discussione, che verteva innanzitutto sulla perentorietà del termine, giudicata da taluno irriguardosa nei confronti degli organi esecutivi apicali e passibile di ingenerare tensioni, laddove “La collaborazione fra Dicasteri della Sede Apostolica dovrebbe essere la norma”<sup>239</sup>; e inopportuna, posto che la decorrenza del termine perentorio comporterebbe l’“inassumibilità” sopravvenuta dei documenti non trasmessi tempestivamente dall'autorità resistente<sup>240</sup>.

---

<sup>238</sup> In questo caso, gli estremi del provvedimento impugnato devono comunque essere necessariamente indicati nel ricorso (art. 73, § 1, n. 2 LP), altrimenti il Segretario potrebbe decretarne la nullità qualora risulti impossibile l'individuazione dell'oggetto sostanziale dell'istanza (art. 75 LP). Quindi nella fase preliminare il ricorrente deve menzionare e, eventualmente, produrre in giudizio una copia dell'atto, che altrimenti verrà acquisito successivamente tramite il decreto che dispone l'accettazione del ricorso (art. 79, § 1, n. 2 LP).

Inoltre la *Lex propria* non riproduce la norma contenuta nell'art. 110 NS, secondo cui il rifiuto dell'amministrazione competente poteva essere legittimamente dimostrato solo qualora il ricorrente depositasse l'istanza (lettera raccomandata con ricevuta di ritorno ovvero altro mezzo equipollente) comprovante la richiesta di esibizione del provvedimento al competente Dicastero, inutilmente presentata almeno quindici giorni prima della scadenza del termine perentorio per ricorrere. Tale istanza tuttavia potrebbe essere prodotta in giudizio contestualmente al deposito del ricorso principale ovvero del memoriale del Patrono della parte ricorrente (art. 81, § 1 LP).

<sup>239</sup> P.V. PINTO, *Diritto amministrativo canonico. La Chiesa: mistero e istituzione*, cit., p. 373.

<sup>240</sup> Cfr. Z. GROCHOLEWSKI, *La “Sectio altera” della Segnatura Apostolica con particolare riferimento alla procedura in essa seguita*, cit., p. 80, nt. 45.

Ciò nonostante, la decorrenza di un simile termine non sembra implicare la paralisi dei poteri istruttori del giudice, ma semmai la decadenza dall'esercizio di un diritto o di una facoltà riconosciuti alle parti processuali. Pertanto, la condotta omissiva del Dicastero mai può comportare l'estromissione dal giudizio di specifici elementi probatori, in conseguenza di una loro presunta inammissibilità sopravvenuta,



In secondo luogo, si è dibattuto sulla natura dell'attribuzione conferita al Segretario: trattasi a tutti gli effetti di un mero invito ad adempiere ovvero di un potere coercitivo? Nonostante il riferimento espresso al verbo "richiedere" ("exquirat"), riecheggiante non di certo un comando imperativo, si è osservato come l'obbligatorietà della comunicazione degli atti alla Segnatura Apostolica discenderebbe indirettamente dall'aggettivo *peremptorium* qualificante il termine di decadenza, secondo un'accezione decisamente atipica rispetto alla nomenclatura processualistica tradizionalmente impiegata<sup>241</sup>. Tuttavia, allo stato attuale la *Lex propria* dispone che gli atti siano trasmessi "intra terminum triginta dierum": il termine perciò non è più perentorio ma, in assenza d'una previsione espressa, ordinario (art. 27, § 1 LP). Pertanto, se da un lato la scadenza del termine non compromette la possibile assunzione *in iudicium* degli scritti inerenti alla controversia amministrativa, dall'altro la sua ordinarietà (non perentorietà) scalfisce ulteriormente la portata autoritativa del decreto ingiuntivo in esame, sconfessando quanto in precedenza sostenuto dalla dottrina<sup>242</sup>. Inoltre il giudice, *de iure condito*, non può "ordinare" ma, ancora oggi, può solo "richiedere" che gli atti pertinenti alla causa siano depositati presso la Cancelleria del Supremo Tribunale ("exquirat a Dicasterio ut exemplar actus impugnati et omnia acta controversiam respicientia [...]"). L'attribuzione giurisdizionale conferita al Segretario quindi, può considerarsi "degradata" di fatto ad una mera "esortazione ad adempiere" in spirito di collaborazione reciproca fra i Dicasteri curiali?

Una risposta affermativa al quesito si riverbererebbe in misura relevantissima sugli esiti del processo. Postulato come assai raramente il Supremo Tribunale apostolico dispone un supplemento d'istruttoria nel corso della fase conclusiva del procedimento giudiziario, il controllo legalitario *in procedendo* ovvero *in decernendo* si esaurisce nella ricostruzione *ex-post* dell'itinerario procedimentale culminante

---

determinata dallo spirare di un termine perentorio. Un'eventualità che peraltro porrebbe il giudice in balia dell'arbitrio incondizionato (se non ostruzionistico) delle parti in causa.

<sup>241</sup> In questo senso, cfr. G.P. MONTINI, *La trasmissione degli atti da parte del Dicastero nel processo amministrativo presso il Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica. Una questione sempre aperta nel contenzioso amministrativo canonico*, in *Ius Ecclesiae*, XIII (2001), p. 425.

<sup>242</sup> Eppure, il Segretario potrebbe costituire in via del tutto eccezionale, "pro casu expedite solvendo", un termine perentorio *ad hoc* (art. 27, § 2 LP), in special modo nel caso in cui il primo 'invito' alla consegna della documentazione non sia stato ottemperato. In questo caso, l'imposizione di un termine fatale sarebbe finalizzata in via mediata ad assicurare la celerità dell'adempimento, ed in via immediata a persuadere l'amministrazione all'osservanza della richiesta di trasmissione.



nell'emanazione della statuizione autoritativa<sup>243</sup>: una ricostruzione giudiziale che ben può sufficientemente procedere dalla sola valutazione delle prove documentali precostituite, ossia antecedenti al dibattimento. Pertanto, occorre avvalersi dell'apporto cruciale dell'ermeneutica, nel tentativo di ricostruire il significato della dizione, tutt'altro che inequivoca, inaugurante la proposizione normativa di cui all'art. 79, § 1, n. 2 LP.

Il dato teleologico riteniamo possa costituire il punto di svolta nel dirimere la criticità endoprocessuale descritta.

Il fine del processo canonico – e segnatamente, di quelle cause lambenti, direttamente o indirettamente, il *bonum publicum Ecclesiae* – è l'accertamento della verità, funzionale alla rimozione del provvedimento illegittimo, sintomatica espressione di quel "malgoverno" così avulso ed antitetico rispetto all'elemento assiologico diaconale, qualificante l'esercizio delle funzioni di *iurisdictio*. La predisposizione dello strumentario giuridico idoneo a rimuovere gli ostacoli preclusivi di un simile accertamento è presupposto indefettibile della *iustitia*. Ostacoli invero che non discendono esclusivamente da vacui formalismi, sintomatici del "legalismo positivista" disgiunto dalla realtà materiale: anche una condotta fraudolenta, temeraria, ostruzionistica e dilatoria può raggiungere un analogo obiettivo.

Ciò premesso, il *deficit* istruttorio può essere colmato solamente accentuando l'indole inquisitoria del giudizio, senza invero intaccarne l'impostazione accusatoria di fondo, che tuttavia non può rendersi immune da "aggiustamenti" necessitati dalla peculiare tipologia del giudizio. Se l'impugnazione dell'atto amministrativo singolare, *ratione materiae*, riguarda in via diretta o meno il bene pubblico e la salvezza delle anime, una volta introdotta validamente la causa il giudice può supplire la negligenza delle parti, disponendo autoritativamente l'assunzione diretta *ex officio* delle prove non prodotte in precedenza, "quoties id necessarium censeat ad vitandam graviter iniustam sententiam [...]" (c. 1452, § 2 CIC). La potenziale ingiustizia evocata nel canone potrebbe derivare proprio dalla scorretta condotta processuale di una delle parti costituitasi in giudizio.

La rimeditazione delle colonne portanti del contenzioso ordinario, inoltre, strumentale al riequilibrio della disparità iniziale fra le parti in causa, potrebbe investire l'incombenza dell'onere della prova, ordinariamente gravante sulla parte attrice "qui asserit" (c. 1526, § 1

---

<sup>243</sup> Cfr. G.P. MONTINI, *La trasmissione degli atti da parte del Dicastero nel processo amministrativo presso il Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica. Una questione sempre aperta nel contenzioso amministrativo canonico*, cit., p. 432.



CIC). Riteniamo difatti che non si debba ipotizzare, per il giudizio amministrativo, l'inversione di tale incombenza a carico della parte resistente, né tantomeno che il ricorrente alleghi solamente un "principio di prova"<sup>244</sup>, limitandosi alla mera descrizione del fatto lesivo e costitutivo del diritto al ricorso. In forza del principio, che potrebbe definirsi della "disponibilità materiale delle prove", la prassi potrebbe consacrare a criterio cardine del processo amministrativo ecclesiale l'equa ripartizione dell'onere probatorio<sup>245</sup>, laddove per *aequitas* si intende evidentemente la debita considerazione del *quantum* degli elementi effettivamente nella disponibilità di ambedue le parti.

La parte ricorrente è tenuta perciò a compilare compiutamente il ricorso, accludendovi la copia autentica del provvedimento impugnato (se nella sua disponibilità), ed a produrre in giudizio qualsiasi documento pertinente alla causa e rilevante ai fini della decisione; sull'altro versante, la parte resistente necessaria – il Dicastero competente – e la parte resistente eventuale – il controinteressato, financo qualora non intenda partecipare al dibattimento – sono tenuti obbligatoriamente a trasmettere gli atti ed i documenti in loro possesso, salvo le limitazioni stabilite dal c. 1546, §§ 1 e 2 CIC<sup>246</sup> e ferma restando l'irrogazione di un'apposita sanzione disciplinare<sup>247</sup> o persino di una pena *ferendae sententiae*<sup>248</sup>, non escluso, quale *extrema ratio*, l'intervento

<sup>244</sup> G. LOBINA, *Il processo amministrativo (II)*, in *Apollinaris*, XLV (1972), p. 455.

<sup>245</sup> Condividiamo le conclusioni di G.P. MONTINI, *La trasmissione degli atti da parte del Dicastero nel processo amministrativo presso il Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica. Una questione sempre aperta nel contenzioso amministrativo canonico*, cit., p. 440: "[...] più che un'inversione dell'onere della prova, si dovrebbe considerare necessario nel processo amministrativo distribuire da parte del giudice l'onere della prova tra ricorrente e Autorità secondo la reale disponibilità delle prove stesse [...]."

<sup>246</sup> Il c. 1546, § 1 CIC stabilisce che un documento pubblico ecclesiastico – cioè quel documento rilasciato da una persona pubblica nell'esercizio delle sue funzioni (c. 1540, § 1 CIC) – non può essere prodotto in giudizio qualora dalla sua semplice esibizione derivi: a) il pericolo di un danno nei confronti di colui che esibisce il documento, di un suo coniuge, consanguineo o affine più vicino, ossia il timore di subire un'infamia, un pericoloso maltrattamento o un altro grave male (c. 1548, § 2 n. 2 CIC); b) la violazione del segreto che deve essere mantenuto con riferimento al contenuto del documento. Tuttavia, il paragrafo 2 del c. 1546 CIC stabilisce che, in luogo dell'esibizione del documento, possa essere prodotta in giudizio, se ciò non genera gli inconvenienti testé descritti, la descrizione di una sua piccola parte.

<sup>247</sup> Si veda sul punto il Titolo X ("Norme disciplinari": artt. 70-85) del Regolamento Generale della Curia Romana. L'art. 70 elenca le sanzioni disciplinari irrogabili: "1) l'ammonizione orale, l'ammonizione scritta e l'ammenda pecuniaria; / 2) la sospensione dell'ufficio; / 3) l'esonero dall'ufficio; / 4) il licenziamento dall'ufficio; / 5) la destituzione di diritto".

<sup>248</sup> In questi casi, sembra configurabile il delitto di abuso di potestà o d'ufficio *ex c.* 1389 CIC. Tale fattispecie delittuosa, se imputabile a titolo di dolo (§ 1), viene ad



del Romano Pontefice<sup>249</sup>, diretto Superiore dei Dicasteri della Curia Romana. Egli, valutate le circostanze, potrebbe ordinare che gli atti di causa siano tempestivamente depositati presso il tribunale amministrativo, astenendosi però dall'esprimere valutazioni intorno alla *quaestio legitimitatis* sollevata, in qualità di "garante" *super partes* della prosecuzione "ordinaria" (o "normale") del giudizio<sup>250</sup>.

---

integrarsi una volta posta in essere una condotta penalmente rilevante, a prescindere dalla lesione eventualmente subita da terze persone. L'ordinamento difatti sanziona la gravità del comportamento *ex se* tipizzato nella norma. Non è tuttavia esente da responsabilità penale a titolo di colpa (§ 2), colui che per negligenza omette di trasmettere gli atti alla Segnatura Apostolica, se da ciò deriva un evento dannoso (ad es., in conseguenza del ritardo colpevole nell'adempimento dell'obbligo di trasmissione *ex art. 79, § 1, n. 2 LP*, nell'ipotesi in cui tale condotta abbia compromesso la satisfattoria della successiva sentenza di accoglimento a causa della sopravvenuta esecuzione del provvedimento impugnato: il Prefetto, una volta consultati gli atti, avrebbe potuto disporre l'accoglimento dell'istanza cautelare in precedenza rigettata, in modo da inibire tempestivamente il compimento delle attività esecutive).

<sup>249</sup> Cfr. **G.P. MONTINI**, *La trasmissione degli atti da parte del Dicastero nel processo amministrativo presso il Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica. Una questione sempre aperta nel contenzioso amministrativo canonico*, cit., pp. 440-441. L'autore ha opportunamente teorizzato ulteriori rimedi presidianti il ricorrente dinanzi all'inerzia o al rifiuto del Dicastero di trasmettere gli atti. Tra questi, la notificazione del rifiuto alle parti interessate, *in primis* al ricorrente, che "può in parte supplire all'inerzia dell'Autorità producendo atti e documenti in suo possesso; procacciandosi (legittimamente) atti e documenti; indicando al giudice presso quali fonti alternative chiedere o ordinare l'esibizione di atti attinenti al processo. Soprattutto il ricorrente potrebbe con maggiore forza, dopo una propria richiesta inevasa di documenti, aprire un processo (contenzioso) [ordinario: *N.d.A.*] volto al riconoscimento del proprio diritto ad ottenere per sé i documenti che lo concernono" (*ibid.*, p. 444), anche se quest'ultima soluzione appare non del tutto appropriata, in quanto l'instaurazione di un ulteriore processo "parallelo" a quello contenzioso amministrativo dilungherebbe in misura eccessiva la controversia, necessariamente da definirsi con la massima celerità. Infine, l'autore prospetta la possibilità che il Prefetto decreti la sospensione *sine die* dell'esecuzione del provvedimento impugnato (*ibid.*, pp. 446-447), in modo da sollecitare l'autorità amministrativa a provvedere prima possibile all'obbligo di esibizione dei documenti, pena il protrarsi dell'inefficacia esecutiva della statuizione imperativa impugnata.

<sup>250</sup> Un ulteriore elemento, non assimilabile alla prova, ma passibile ugualmente di determinare l'accoglimento del ricorso giurisdizionale, è stato ravvisato dalla dottrina canonistica nel c.d. "argomento di prova", che ai sensi dell'art. 116, comma 2, del codice di procedura civile italiano il giudice può desumere "in generale, dal contegno delle parti [...] nel processo".

Nello *ius Ecclesiae*, un simile mezzo di convincimento è rinvenibile nell'ambito della disciplina codiciale dell'interrogatorio delle parti: il c. 1531, § 2 CIC dispone infatti che se la parte rifiuta di rispondere, "iudicis est aestimare quid ad factotum probationem exinde erui possit". Alla luce di quanto premesso, l'argomento di prova può desumersi dal silenzio o dal rifiuto dell'autorità amministrativa competente di trasmettere gli atti di causa alla Segnatura Apostolica? Secondo **P.V. PINTO**, *La*





---

*giustizia amministrativa della Chiesa*, cit., pp. 243-244, il responso al quesito non può che essere negativo, una volta constatata l'inesistenza di una prescrizione positiva che dia rilevanza giuridica all'argomento di prova, che pertanto "non può ricavarsi dall'ordinamento canonico che prevede (ed ancora a certi termini) l'obbligo dell'amministrazione di trasmettere la documentazione richiesta senza che da una disposizione d'indole generale possa trarsi la conseguenza in questione".

La dottrina processualistica secolare invece ammette che il giudice possa avvalersi dell'argomento di prova, ma a determinate condizioni, che riteniamo valedoli anche per l'ordinamento canonico. In primo luogo, l'elemento in esame costituisce un mero indizio, e pertanto "non può costituire l'unico fondamento per il giudizio di fatto; né, di regola, esso può offrire la via per l'operare della presunzione" (C. MANDRIOLI, *Corso di diritto processuale civile*, vol. II, 4ª ed., Giappichelli, Torino, 2005, p. 122), soprattutto in relazione a quelle controversie giudiziarie aventi ad oggetto (direttamente o indirettamente) il *bonum publicum*, ossia quelle controversie che nella compagine ecclesiale coinvolgono le finalità precipue presidiate dall'ordine giuridico, quali la *communio* e la *salus animarum*. In secondo luogo, la possibilità di configurare l'inversione dell'onere della prova – di cui l'argomento di prova costituisce un'evidente proiezione – è "certamente meno giustificabile allorché si pensi che in questo caso la parte è una pubblica amministrazione che ha, come regola del proprio operato [...] la tutela del pubblico interesse (cosicché un semplice comportamento inerte non potrebbe essere sufficiente a dimostrare alcunché, occorrendo sempre l'adozione di un comportamento espresso)": C.E. GALLO, voce *Giudizio amministrativo*, cit., pp. 243-244.

In realtà, esigenze di giustizia sostanziale non richiedono, ai fini della decisione finale sul ricorso, la valutazione nel corso del processo di un comportamento espresso dell'autorità; né tantomeno è sufficiente asserire che il giudice possa ritenere fondato il ricorso decidendo "allo stato degli atti" (G. LOBINA, *Il processo amministrativo (II)*, cit., p. 458).

Nel tentativo di assumere una prudentissima posizione intermedia, il giudice è tenuto ad accogliere il ricorso qualora proceda alla valutazione dell'indizio desunto dal comportamento "anomalo" dell'amministrazione ecclesiastica, congiuntamente alla valutazione dei fatti e delle circostanze del caso di specie. Solamente in questo modo il giudice può conseguire la dovuta *moralis certitudo* (c. 1608, § 1 CIC), imprescindibile pilastro fondante il riconoscimento delle ragioni del ricorrente. In altri termini, una certezza morale che possa fondarsi su elementi obiettivamente riscontrabili. Si vedano sul punto le condivisibili osservazioni di G.P. MONTINI, *La trasmissione degli atti da parte del Dicastero nel processo amministrativo presso il Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica. Una questione sempre aperta nel contenzioso amministrativo canonico*, cit., pp. 439-440, peraltro non dissimili dai commenti relativi alla prescrizione codiciale menzionante gli argomenti di prova (cfr. J. CALVO, L. DEL AMO, *Sub c. 1531*, in J.I. Arrieta (a cura di), *Codice di diritto canonico e leggi complementari commentato*, cit., pp. 1023-1024: "Tocca al giudice valutare il rifiuto di rispondere in ordine alla prova dei fatti controversi. Non è un compito facile quello di valutare giuridicamente il silenzio, in quanto fenomeno rilevatore di fatti storici passati. Se fosse equivalente all'ammissione tacita del fatto, avremmo una confessione, ma a ciò s'opponne una regola del diritto: *expressa nocent, non expressa non nocent*. Riteniamo che al silenzio si possa attribuire unicamente il valore di indizio, il cui significato può essere diverso a seconda dei casi e delle circostanze").



In conclusione, al di là delle considerazioni propriamente teleologiche, una questione così asetticamente “procedurale”, quale la comunicazione degli atti istruttori all’organo giudicante, in realtà assume una peculiare valenza ecclesiologica, che invero dovrebbe trascendere dalle dinamiche politiche contingenti, da forme più o meno surrettizie di “contrappesi” che *de facto* condizionano le interazioni tra gli organismi apicali preposti a governare l’intero *orbe catholico*.

Com’è stato acutamente evidenziato, che un tribunale collocato al vertice dell’amministrazione giudiziaria possa ordinare un *facere* ad un organo appartenente ad un diverso apparato funzionale, ma ugualmente apicale, rischia di compromettere quel “delicato equilibrio di potere, la [cui] soluzione [...] dipende, in definitiva, dalla soluzione che si dà ad una problematica generale sull’assetto dei poteri nella Chiesa”<sup>251</sup>.

È illusorio convincersi che un’organizzazione umana quale l’impianto di governo centrale della Chiesa – peraltro fondato sul principio di eguale dignità tra i Dicasteri (art. 2, § 2 PB) – sia scevro da logiche corporative, dalla gelosa rivendicazione delle prerogative giurisdizionali proprie di ciascuna realtà istituzionale, financo dall’irritazione che potrebbe appalesarsi qualora un Dicastero subisca una qualche forma di “ingerenza” procedente dal riesame, da parte di

---

La possibilità che il giudice possa dedurre determinati argomenti di prova, in forza di precisi riscontri materiali, una volta accertato il rifiuto, non solo dell’autorità competente di trasmettere gli atti al Supremo Tribunale amministrativo, ma anche della parte ricorrente, inottemperante all’ordine di esibizione di un determinato documento, è riscontrabile nella prassi giurisprudenziale della Segnatura Apostolica, come dimostra C. GULLO, *La prova nel contenzioso amministrativo*, in E. Baura, J. Canosa (a cura di), *La giustizia nell’attività amministrativa della Chiesa: il contenzioso amministrativo*, cit., p. 376, nt. 21: “È certamente ragionevole chiedere al privato di produrre un documento (una transazione) importante ai fini della valutazione della causa e dare un certo significato al suo rifiuto, sia pure motivato da tutela di ragioni di privacy (Supremum Signaturae Apostolicae Tribunal c. Cacciavillan 4.12.2004 sub n. 3, prot. 33353/02 CA, ined.), ma non sarebbe meno ragionevole accettare la richiesta del ricorrente di invitare la P.A. a produrre determinati atti (nel caso, il passaporto di due membri del Consiglio Generale dell’Istituto che aveva dimesso una suora), qualora si assuma che l’atto impugnato (e sub iudice) sia un *falso in atto pubblico* (e cioè risulti essere sottoscritto da persone che, in quella data si trovavano in altro Continente) (Supremum Signaturae Apostolicae Tribunal decr. def. 24.3.2001 c. Schotte, prot. 30349/99 CA, ined.). Magari la P.A. avrebbe anche potuto non produrre i documenti richiesti, ma il giudice ne avrebbe potuto trarre argomento di convinzione ai fini della decisione. In questo modo invece, negando cioè al ricorrente (nella fase amministrativa prima davanti al Superiore Maggiore ed al Dicastero; nella fase giudiziale poi) la possibilità di ottenere l’ammissione della prova, gli si impedisce sin dall’origine la possibilità di difendersi provando il proprio assunto”.

<sup>251</sup> P.V. PINTO, *La giustizia amministrativa della Chiesa*, cit., p. 244.



un giudice esterno, di una decisione solenne adottata dal Dicastero stesso; contestualmente, non è possibile esimersi dal rimarcare ulteriormente la necessità che il disegno ecclesiologicalo postconciliare giunga a compimento.

A prescindere dalle ingiunzioni del giudice e dai connessi regimi sanzionatori, gli organi vicari pontifici sono chiamati a collaborare, in spirito di servizio e di comunione, consci dell'ideale "sovra ordinazione" del Supremo Tribunale della Segnatura. Una peculiare posizione di "preminenza" sostanziale che non si sostanzia nel *dominium*, ma nella *iustitia*, in modo da sospingere i membri delle istituzioni ecclesiali, in quanto uniti dal vincolo fideistico, a congiungersi nella realizzazione di un comune obiettivo. Cogliere lo "spirito" del diritto e della procedura canonica, percepire subiettivamente l'utilità intrinseca ed il bene che la comunità salvifica può conseguire dal riesame giudiziario, è il presupposto della marginalizzazione delle conflittualità e delle proficue interrelazioni fra l'ordine giudiziario e l'ordine esecutivo. La comune passione per la *veritas*, propensione morale e spirituale che dovrebbe necessariamente connotare l'agire ecclesiale, pone le condizioni ideali affinché sia promossa un'azione congiunta ed improntata ad un leale spirito di collaborazione, del tutto aliena dai fattori compromissori, così incisivi nel delineare i contorni del sistema di giustizia amministrativa attualmente in vigore.

#### **d) Il *votum pro rei veritate* e la peculiare "bi direzionalità" delle funzioni conferite al Promotore di giustizia**

La *Lex propria* impone al Segretario, quale adempimento preliminare conclusivo, l'obbligo di procedere alla costituzione in giudizio del Promotore di giustizia (art. 79, § 1, n. 3 LP), che "In causis iudicialibus et contentiosis administrativis dimicat super partes pro iustitia et veritate" (art. 7, § 1 LP). Egli è coadiuvato da almeno due sostituti (§ 2), ed eccezionalmente il Segretario può nominare *ad casum* il Promotore di giustizia c.d. "deputato" (art. 9 LP).

La dovuta imparzialità necessariamente connotante, per espressa disposizione legislativa, l'ufficio in esame confuta di fatto le perplessità più volte manifestatesi circa l'inopportunità della presenza del Promotore di giustizia nel processo amministrativo. Secondo tale indirizzo dottrinale, alla luce delle norme processuali generali (c. 1430 CIC), l'ordinamento attribuirebbe al Promotore la qualifica di parte del processo, essendo incaricato di tutelare in via esclusiva il *bonum*



*publicum Ecclesiae*, ossia di difendere la legittimità della statuizione esecutiva impugnata<sup>252</sup>.

Invero, già alcuni commentatori delle *Normae speciales*, nel disaminare il voto *pro rei veritate* che il Promotore era tenuto ad esprimere nelle diverse fasi del giudizio (artt. 113, § 2; 115, § 1; 120, § 2) avevano contribuito a delineare sia il profilo operativo sia il profilo finalistico delle attività espletate dal Promotore medesimo. Esprimere un voto *pro veritate* difatti, altro non significa che procedere “all’accertamento oggettivo dell’esistenza o meno della violazione di legge”<sup>253</sup>, in modo da porsi in una posizione equidistante dall’assetto particolare degli interessi contrapposti delle parti in causa, “stabilendo in modo chiaro e certo se la causa debba essere ammessa oppure respinta in base alla verità dei fatti”<sup>254</sup>.

Il legislatore benedettino sembra aver risolto definitivamente, “Con parole chiare e forti”<sup>255</sup>, la questione dibattuta: il Promotore di giustizia rende il suo voto (nelle ipotesi di cui agli artt. 81 §, 3; 88, § 2; 96, § 2 LP) agendo *super partes*, ovvero sia in modo non parziale.

Eppure, ancor prima, la destinazione funzionale dell’ufficio impressa dal c. 1430 del Codice giovanneo-paolino del 1983 (“qui officio tenetur providendi bono publico”) poteva divenire oggetto di un’interpretazione “adeguata” (c. 17 CIC), consona alla “logica della complementarietà” retrostante la tutela del bene pubblico *in Ecclesia*, conseguita talvolta immediatamente, sovente realizzatasi mediamente

---

<sup>252</sup> Cfr. **G. LOBINA**, *Il processo amministrativo*, cit., p. 290; **Z. GROCHOLEWSKI**, *La “Sectio altera” della Segnatura Apostolica con particolare riferimento alla procedura in essa seguita*, cit., pp. 128-129; **B. SERRA**, *Arbitrium et aequitas nel diritto amministrativo canonico*, Jovene, Napoli, 2007, p. 286. Posteriormente alla promulgazione della *Lex propria*, si veda **W.L. DANIEL**, *The historical development of the power of governance enjoyed by the Supreme Tribunal of the Apostolic Signatura*, cit., p. 79: “his principal role [del Promotore di giustizia: *N.d.A.*] is to submit his observations to the judges in interest of the public good by clarifying the truth of the matter in an individual case (*votum pro rei veritate*)”.

<sup>253</sup> **F.S. AUMENTA**, *La tutela dei diritti dei fedeli nel processo contenzioso amministrativo canonico*, cit., p. 128.

<sup>254</sup> **J. MIRAS, J. CANOSA**, *Lezione X – Il ricorso contenzioso-amministrativo*, cit., p. 393. Similmente, **F. SALERNO**, *Il giudizio presso la “Sectio altera” del S.T. della Segnatura Apostolica*, cit., p. 157: “Il suo intervento [del Promotore di giustizia: *N.d.A.*], cioè, non è ordinato alla difesa della presunta legittimità dell’atto amministrativo impugnato, bensì all’oggettivo accertamento che con questo non sia stata violata la legge”.

<sup>255</sup> **R.L. BURKE**, *La Segnatura Apostolica: gli organi individuali*, in P.A. Bonnet, C. Gullo (a cura di), *La Lex propria del S.T. della Segnatura Apostolica*, cit., p. 83.



per tramite della salvaguardia in via diretta l'utilità privata del *christifidelis*<sup>256</sup>.

---

<sup>256</sup> La tutela immediata del bene privato, e mediata del bene pubblico, può realizzarsi, a titolo esemplificativo, relativamente ai rescritti: ad es., la censura dell'illegittimità sostanziale di un provvedimento denegatorio di una dispensa da un impedimento matrimoniale, se *prima facie* salvaguardia direttamente l'esercizio di un diritto apparentemente "privato" ed individuale – lo *ius connubii* – in realtà presidia, indirettamente, l'accesso al matrimonio-sacramento, concepito quale bene "pubblico" irrefutabile. Viceversa, la conferma della rimozione di un parroco decretata dal Vescovo diocesano competente, se apparentemente sembra tutelare un bene di rilevanza pubblica – in particolare, l'interesse spirituale dei fedeli, non pregiudicabile dalla dannosità o inefficacia del ministero pastorale (c. 1740 CIC) –, in realtà si pone contestualmente a presidio del presbitero rimosso, ad es. riparando ad una grave ed oggettiva situazione di peccato generata da taluni comportamenti scandalosi per la comunità particolare dei credenti.

Il provvedimento amministrativo singolare in questo modo esplica pienamente la sua peculiarissima efficacia soteriologica. Ignorare la duplice e simultanea finalità che ciascuna decisione di governo persegue, ossia la contestuale protezione di interessi obiettivamente contrapposti e di natura diversa, significa non comprendere adeguatamente le potenzialità, le caratteristiche e gli obiettivi inerenti al corretto esercizio della *potestas administrativa* nella Chiesa.