



Salvatore Berlingò

(ordinario di Diritto canonico nella Facoltà di Giurisprudenza
dell'Università degli Studi di Messina)

**La competenza di legittimità e di merito della Segnatura Apostolica
secondo la *Lex propria* ***

SOMMARIO: 1. Prodromi e caratteri del sistema di giustizia amministrativa ecclesiastica – 2. La varietà tridimensionale delle competenze della Segnatura e la sua «identità giustiziale» - 3. L'inconciliabilità fra lo scopo della curatela spirituale del singolo fedele e l'opposizione binaria fra legittimità e merito – 4. Oltre il limite della pura e semplice dichiarazione di illegittimità dell'atto impugnato – 5. Le pronunzie della Segnatura e l'efficacia ultimamente risolutoria delle controversie – 6. La Segnatura come giudice per l'ottemperanza delle sue stesse pronunzie – 7. La via giustiziale nell'esplicazione dei poteri sostitutori della Segnatura – 8. L'interesse del fedele al riscontro di una (eventuale) manifesta iniquitas per il tramite di un processo – 9. I caratteri indeclinabili del «giusto processo» amministrativo canonico – 10. La necessaria, adeguata motivazione delle pronunzie della Segnatura – 11. L'indispensabile confronto con l'opinione pubblica ecclesiale mediante una sistematica ed ufficiale pubblicazione delle pronunzie del Tribunale Apostolico.

1 - Prodromi e caratteri del sistema di giustizia amministrativa ecclesiastica

Quando, nell'ottobre 1967, fu sottoposto all'approvazione dell'Assemblea Generale del Sinodo dei Vescovi il testo del documento con i principi ispiratori dell'opera di revisione del Codice di diritto canonico, già il Sommo Pontefice Paolo VI aveva provveduto alla Riforma della Curia Romana, con la Costituzione Apostolica "Regimini Ecclesiae Universae". Il sincronismo registrabile tra i flussi novatori così immessi nell'ordinamento giuridico della Chiesa risultava confermato dalla circostanza che uno dei precipui segnali di cambiamento in seno agli organismi di Curia, come la istituzione della *Sectio Altera* della Segnatura Apostolica, con l'introduzione del contenzioso amministrativo canonico, trovava un preciso riscontro in alcuni dei principi guida dettati dal Sinodo.

* Relazione svolta nella "Sala dei Cento Giorni" del Palazzo della Cancelleria Apostolica, in Roma, per la prima delle "Riunioni culturali 2009", programmate dall'Arcisodalizio della Curia Romana. Il testo è destinato, in edizione ridotta, agli Studi in onore di Antoni Stankiewicz.



Segnatamente il sesto e il settimo di detti Principi enucleano le ragioni genetiche dell'innovazione paolina nel quadro di una speculare dialettica, da cui hanno tratto e continuano a trarre alimento gli sviluppi di seguito realizzati, sino alla emanazione della *Lex propria* del Supremo Tribunale della Chiesa cattolica, entrata da poco in vigore.

Il Principio sesto è così sintetizzato nella *Praefatio al Codex*: «Per la fondamentale uguaglianza di tutti i fedeli e per la varietà degli uffici e delle funzioni, fondata nello stesso ordine gerarchico della Chiesa, è opportuno che i diritti delle persone siano in modo idoneo definiti e tutelati. Ciò contribuirà a far più chiaramente apparire l'esercizio dell'autorità come un servizio, in modo da renderne più solido l'operato e da rimuoverne gli abusi».

A ciò fa eco - sempre secondo la sintesi premessa al *Codex*¹ - quanto disposto nel Principio settimo: «Affinché questo indirizzo sia poi tradotto in pratica, è necessario che venga dedicata ogni cura nel regolare la procedura, che presiede alla tutela di dette situazioni giuridiche soggettive. Nel rinnovare perciò il diritto si provveda a ciò che in questo settore difettava, e cioè ai ricorsi amministrativi ed all'amministrazione della giustizia. A questo scopo, è necessario che si distinguano chiaramente le varie funzioni della potestà ecclesiastica, cioè la funzione legislativa, amministrativa e giudiziale, e che si definisca in modo chiaro da quali organi tali singole funzioni vadano esercitate».

Questi enunciati individuano chiaramente i termini della perenne e feconda tensione animatrice di ogni sistema di contenzioso amministrativo: la *libertà* di chi è il destinatario dell'atto potestativo e l'*autorità* di chi lo emana. Quanto più evolvono i congegni predisposti dal diritto al fine di regolare questo rapporto, tanto più le sue componenti vengono percepite ed assunte non già come antitetiche bensì come interdipendenti e funzionali.

Per altro, se ciò vale, in genere, in tutte le esperienze giuridiche, a maggior ragione può e deve affermarsi pel diritto della Chiesa, in cui la libertà di ciascun figlio di Dio si coniuga con la carità fraterna della comunione a tutti i livelli (personale, locale, universale), e l'autorità

¹ Per la redazione completa e originaria dei principi richiamati nel testo, si può utilmente consultare F. d'OSTILIO, *È pronto il nuovo codice di diritto canonico. Iter revisionale e prossima promulgazione*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 1982, 88s. La *Praefatio al Codex juris canonici*, da me liberamente tradotta dal latino, per i brani sopra riferiti, può leggersi in J.I. ARRIETA (dir.), *Codice di diritto canonico e leggi complementari commentato*, Coletti, Roma, 2004, 60.



della gerarchia si traduce nella diaconia del servizio, che si apparenta con l'umiltà degli ultimi e dei più deboli ed emarginati².

In questa prospettiva, si comprende perché un sistema complesso «adattativo» quale quello della giustizia amministrativa ecclesiastica - pur congegnato sul modello dei Paesi di *civil law* ed essenzialmente centrato sul controllo della *violatio legis*³ - abbia potuto dar luogo ad un ampio sviluppo del potere dei giudici e ad una maggiore loro incisività sull'attività amministrativa, in ordine alla protezione degli interessi soggettivi dei fedeli⁴. Non è senza significato che, a fronte di una evoluzione normativa ed interpretativa dei testi di legge dettati in materia - senz'altro costante, ma non sempre pronta, puntuale e sistematica - la giurisprudenza abbia operato con largo anticipo, offrendo contributi costruttivi ed integrativi di notevole rilievo⁵. I giudici amministrativi della Chiesa hanno potuto svolgere questa importante funzione perseguiendo, nella loro diurna attività, lo scopo peculiare ed istituzionale del processo. Come ha ricordato di recente Sua Santità Benedetto XVI, esso consiste nella «dichiarazione della verità da parte di un terzo imparziale, dopo che è stata offerta alle parti pari opportunità di addurre argomentazioni e prove entro un adeguato spazio di discussione». «Questo scambio di pareri - prosegue il Papa - è normalmente necessario, affinché il giudice possa conoscere

² Cfr. Benedetto XVI, *Deus Caritas est*, in particolare nn. 14-18 e n. 32. In argomento, da un punto di vista generale, cfr. O. FUMAGALLI CARULLI, *Il governo universale della Chiesa e i diritti della persona*, Vita e Pensiero, Milano, 2003, 144ss. e, con specifico riguardo al tema trattato, P. MONETA, *La giustizia nella Chiesa*, il Mulino, Bologna, 1993, 201.

³ Cfr. P. MONETA, *Il controllo giurisdizionale sugli atti dell'autorità amministrativa nell'ordinamento canonico. I) Profili di diritto sostanziale*, Giuffrè, Milano, 1973, 8 ss.; G.P. MONTINI, *L'esecuzione delle pronunce giudiziali della Segnatura Apostolica nel contenzioso amministrativo*, in E. Baura e J. Canosa, *La giustizia nell'attività amministrativa della Chiesa: il contenzioso amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2006, 384; P. VALDRINI, *Conflicts et recours dans l'Eglise*, Cerdic, Strasbourg, 1978, 52.

⁴ Cfr. C. DE DIEGO-LORA, *El control judicial del gobierno central de la Iglesia*, in *Jus can.*, 11/12 (1971), 316s.; P. MONETA, *Il controllo*, cit. (supra, nt. 3), 9 s. (anche in nota); e, da ultimo, J. CANOSA, *La funzione della giurisprudenza della Segnatura Apostolica nello sviluppo del diritto amministrativo canonico*, in *Ius Eccl.*, 17 (2005), 385-415.

⁵ Oltre che nel lavoro di Canosa, di cui alla nota precedente, importanti esemplificazioni e rassegne possono cogliersi, da ultimo, nei saggi dello stesso J. CANOSA, *Giurisprudenza della Segnatura Apostolica e prassi amministrativa*, di E. DANEELS, *Il contenzioso amministrativo nella prassi*, di G.P. MONTINI, *L'esecuzione delle pronunce giudiziali della Segnatura Apostolica nel contenzioso amministrativo*, di P. MALECHA, *L'attività del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica nel campo del contenzioso amministrativo nel corso dell'anno 2005*, tutti in E. Baura e J. Canosa, *La giustizia*, cit. (supra nt. 3), rispettivamente 99-131, 305-325, 384-416, 475-482.



la verità e, di conseguenza, decidere la causa secondo giustizia». Ed, invero, il «processo, proprio nella sua struttura essenziale, è istituto di giustizia e di pace»⁶.

È importante rilevare come la nuova *“Lex propria”* del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica, *motu proprio* data, da Benedetto XVI, il 21 giugno dello scorso anno⁷, abbia potuto fare tesoro della apprezzabile evoluzione giurisprudenziale cui ho accennato e degli apporti dottrinali che l'hanno accompagnata. Ciò si evidenzia, in modo particolare, nel quarto, fra i sei Titoli in cui la *Lex* è suddivisa. Si tratta del Titolo che mi tocca esaminare partitamente, dovendomi occupare della competenza di legittimità e di merito del Tribunale Apostolico.

2 - La varietà tridimensionale delle competenze della Segnatura e la sua «identità giustiziale»

In premessa ritengo opportuno segnalare che il lavoro egregiamente compiuto dall'apparato giudiziario della Segnatura ne ha, senza dubbio, consolidato e rafforzato l'«identità giustiziale»⁸, attorno a cui si articola la sua unità organica nella varietà tridimensionale delle competenze, così come scandite dagli artt. 33, 34 e 35 del Titolo secondo della *Lex*.

Per quel che concerne la competenza specificamente riferita al contentzioso amministrativo, essa caratterizza e conforma in modo accentuatamente tipico il potere dei Giudici della Segnatura, pur sul presupposto di una unitaria *“disciplina servanda”*, comune a tutta l'organizzazione operativa del Tribunale, dettata dal Capo quarto del Titolo primo.

Fermo restando quanto ho detto in precedenza sulla impreteribilità delle più elementari esigenze di verità e giustizia, non può, tuttavia, disconoscersi la peculiarità del processo amministrativo rispetto ad altri tipi di processo, perché - come bene ha puntualizzato

⁶ I brani pontifici di cui al testo si possono leggere riprodotti in J. LLOBELL, *Il diritto al processo giudiziale contentzioso amministrativo*, in E. Baura e J. Canosa, *La giustizia*, cit. (*supra*, nt. 3), 219s.

⁷ In AAS, C (2008), 513-538.

⁸ Adotto l'espressione utilizzata da F. SALERNO, *Il giudizio presso la «Sectio altera» del S.T. della Segnatura Apostolica*, in AA.VV., *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 1991, 141, anche se l'A. nel brano richiamato sembra circoscrivere tale qualifica alle attribuzioni un tempo riservate, appunto, alla *Sectio Altera*.



un esimio Maestro italiano di questa materia⁹ - mentre nel processo in genere «la sentenza tende a decidere una controversia tra posizioni considerate paritarie», nel processo amministrativo «la sentenza tende ad assicurare una controversia tra due posizioni (quanto meno *ab initio*) non paritarie».

D'altra parte, proprio per gli specifici poteri che - come si avrà modo di vedere - i Giudici del contenzioso amministrativo canonico sono chiamati ad esercitare, risulta opportuna la scelta di incardinare detta competenza in capo ad un'istanza essenzialmente giurisdizionale, la cui articolazione organica e la cui composizione sono tuttavia analoghe a quelle dei vertici apicali dell'amministrazione ecclesiastica¹⁰; il che può tornare utile, del resto, anche al fine dell'esplicarsi, in posizione di terzietà, delle compenze attribuite alla Segnatura in ordine alle questioni afferenti ai Tribunali da essa distinti.

A proposito dei poteri tipici dei Giudici del contenzioso amministrativo canonico, la prima attribuzione di cui si occupa il Titolo quarto della *Lex propria* concerne la competenza a conoscere dei ricorsi interposti contro gli atti amministrativi singolari emanati dai Dicasteri della Curia Romana o dagli stessi approvati, ogni volta che la "contesa" verta sul dubbio se l'atto impugnato «legem aliquam in decernendo vel in procedendo violaverit».

Si potrebbe, per questo aspetto, essere indotti a parlare di una «giurisdizione» o di un «controllo di legittimità».

Al riguardo occorre, però, procedere ad una serie di importanti puntualizzazioni.

3 - L'inconciliabilità fra lo scopo della curatela spirituale del singolo fedele e l'opposizione binaria fra legittimità e merito

Vigendo ancora il disposto dell'art. 106 della Cost. ap. «Regimini Ecclesiae Universae» (non già, per vero, nel suo tenore letterale, bensì nel senso reso dalla Commissione Interpreti con uno dei noti responsi

⁹ Cfr. F. BENVENUTI, *Processo amministrativo (struttura)*, in *Enc. Dir.*, XXXVI, Giuffrè, Milano, 1987, 458.

¹⁰ Cfr. E. GRAZIANI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 1997, 19ss., il quale precisa, a proposito della natura o "identità" dell'organo in esame: «.... poco importa se esso formalmente faccia parte di quella branca dell'apparato costituzionale che designiamo come amministrativa o di quell'altra che designiamo come giudiziaria; essenziale è la sua autonomia e il modo con cui la funzione viene da esso esercitata, cioè con tutte quelle garanzie formali e sostanziali che caratterizzavano la contesa giudiziaria»



dell' 11 gennaio 1971 - in cui la «*violatio legis*» veniva interpretata come «*error iuris sive in procedendo sive in decernendo*» - la stessa Commissione, con il Responso immediatamente successivo recante la stessa data, e sintomatico di una sostanziale coerenza da essa osservata su questa tematica, sanciva che il Supremo Tribunale della Segnatura, mediante la allora operante *Sectio Altera*, potesse giudicare soltanto «*de illegitimitate actus impugnati*» e non anche «*de merito causa*»¹¹.

Ho appena rilevato i sintomi di una sostanziale coerenza della Commissione nei responsi come sopra adottati, tenendo conto del carattere polisemico dei termini (il)legittimità e merito¹². È chiaro, infatti, che, avendo circoscritto, col primo responso, il potere dei Giudici del contenzioso allo scrutinio dei soli «errori di diritto», si dovesse finire con l'escludere dall'ambito del loro esame qualsiasi valutazione del «fatto» compiuta dall'amministrazione, e quindi del «merito», inteso come il contesto concreto o l'insieme delle circostanze, assunti quali «sfondo» del provvedimento. Inoltre, ponendo in stretta relazione l'illegittimità con la lettera della espressione *violatio legis* si andava prefigurando e propiziando - forse per reazione a qualche tendenza postconciliare antistituzionale - una sua accezione in termini di legalità puramente formale. In tal modo si correva, d'altra parte, il rischio di favorire una incontrollata espansione del «merito» amministrativo, questa volta assunto nel significato di una discrezionalità assoluta, quasi sconfinante nell'arbitrio, sottratto ad ogni vincolo che non fosse strettamente e positivamente legale, come se il cono d'ombra *hors de la loi*, coincidesse con lo spettro policromo del *non-droit*¹³.

Provvidenza ha voluto che avvertita dottrina, anche curiale, orientasse la giurisprudenza verso esiti sempre meno «riduzionisti» e vieppiù diretti ad una tutela ampia ed effettiva delle situazioni

¹¹ Sulla connessione fra i due responsi di cui al testo, si v., fra i primi, E. GRAZIANI, *Lezioni*, cit. (*supra* nt. 10), 39 ss.

¹² Per una recente disamina, cfr. A(ntonio) ROMANO (TASSONE), *Sulle vicende del concetto di "merito"*, in *Dir. amm.*, XVI (2008), 517 ss.

¹³ Tale postura sarebbe coerente nel quadro degli (ormai superati) ordinamenti secolari ispirati da principi positivistici strettamente formali e legalistici; cfr., per tutti e da ultimo, A. ROMANO, *Sulle vicende*, cit. (*supra*, nt. 12), 524 ss., 531, 539, il quale appunto scrive che, nel contesto suddetto, il «merito» si identifica con «quella parte del processo decisionale amministrativo che non è regolata dal diritto (ma semmai... da norme "non giuridiche"...)», per cui «si viene a fare del "merito" non già... una nozione semplicemente "diversa" da quella di legittimità, ma qualcosa di opposto alla legittimità stessa»; per inverso, ai giorni nostri, sempre secondo l'A. non «avrebbe alcun senso ricercare ... il fondamento teorico del "merito" nell'ambito della originaria dialettica tra giurisdizione di legittimità e giurisdizione di merito, poiché quest'ultima appare ormai una sorta di residuo storico».



giuridiche soggettive, facendo pure leva sul fatto che dagli stessi testi normativi non potesse darsi per scontata la estenuazione della legittimità dell'atto nella semplice conformità formale al prescritto della legge¹⁴.

Questa attività ermeneutica venne agevolata, fra l'altro, dalla distinzione fra violazioni (di legge) *"in procedendo"* e violazioni (di legge) *"in decernendo"*¹⁵.

Gli indirizzi interpretativi così ispirati hanno bene reso l'afflato animatore del diritto della Chiesa e della sua riforma, culminata nelle nuove codificazioni, in cui un rilievo esplicito è affidato all'itinerario equitativo, come via maestra da seguire nella salvaguardia del bene spirituale di ogni e ciascun uomo chiamato alla comunione salvifica.¹⁶

La priorità accordata, rispetto al principio della certezza puramente legale, alla tutela effettiva del bene spirituale del singolo - sia pure in quanto cristo-conforme e quindi autenticamente e responsabilmente in linea con il fondamentale e condiviso preceppo della carità evangelica - è il portato della tipica prevalenza attribuita dai canoni agli interessi alla partecipazione nei confronti di quelli alla prevenzione.¹⁷ Può spiegarsi in tal modo perché non abbia mai attecchito, e non sia stata recepita neppure nelle codificazioni novellate, la distinzione fra diritto soggettivo ed interesse legittimo, formalizzata, addirittura nei testi costituzionali, da esperienze giuridiche secolari coeve.¹⁸ Discorso analogo può svolgersi a proposito della incongruità,

¹⁴ Cfr., in specie, E. GRAZIANI, *Lezioni*, cit. (*supra*, nt. 10), 40-46; P. MONETA, *Il controllo*, cit. (*supra*, nt. 3), 155 ss., 172 ss.; Z. GROCHOLEWSKI, *sub can.* 1445, in *Comentario exegético al Codex Juris canonici*, Pamplona, EUNSA, 2002, Vol. IV/1, 906 s; E. LABANDEIRA, *Trattato di diritto amministrativo canonico*, trad. it., Milano, 1994, 520 ss.; A. SABATTANI, *Iudicium de legitimitate actuum administrativorum a Signatura Apostolica peractum*, in *Jus can.*, 16/32 (1976), 237; D. STAFFA, *Praesupposita recursus ad Alteram Sectionem Signaturae Apostolicae*, in *Periodica*, 67 (1978), 530s.; P. VALDRINI, *Conflicts*, cit. (*supra*, nt. 3), 50 s.

¹⁵ Cfr. J. MIRAS, *L'oggetto del ricorso contentioso-amministrativo canonico*, in E. Baura e J. Canosa (a cura di), *La giustizia*, cit. (*supra*, nt. 3), 298-304.

¹⁶ Cfr. S. BERLINGÒ, *Generalia Iuris Principia (can. 19)*, Relazione al XIII Congresso Internazionale di Diritto canonico, *"Il Jus divinum nella vita della Chiesa"* (Venezia: 17-21.IX.2008); M.F. POMPEDDA, *La retta amministrazione della giustizia nella Chiesa*, in O. FUMAGALLI CARULLI, *Il governo*, cit. (*supra*, nt. 2), 352, 356;

¹⁷ Cfr. S. BERLINGÒ, *Ordinamento canonico*, voce destinata al *Dicionario General de Derecho Canónico*, in preparazione a cura dell'Instituto Martin de Azpilcueta, Facultad de Derecho Canónico dell'Universidad de Navarra, e fin da ora consultabile in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it).

¹⁸ Si v., da ultimo, per tutti M. DEL POZZO, *Spunti di riflessione ed elementi di confronto sull'interesse legittimo nel contentioso amministrativo canonico*, in E. Baura e J. Canosa, *La giustizia*, cit. (*supra*, nt. 3), 435-458. Si v. pure, già in precedenza, P.



soprattutto per una esperienza peculiare come quella della Chiesa, di una divaricazione e opposizione binaria - in via di superamento anche in ambito profano¹⁹ - tra "giurisdizione di legittimità" e "giurisdizione di merito".²⁰ Se vi sono, come vi sono, tuttora e pure in seno al contenzioso amministrativo canonico, buone ragioni per mantenere una distinzione fra "legittimità" e "merito", essa non va ricondotta ad una assoluta «eterogeneità» fra i due termini del binomio. Deve, invece, collocarsi all'interno di un'articolazione o «scansione» di compiti, e quindi anche di tecniche e modalità di sindacato e di controllo, imputabili - ove sia ritenuto conveniente e risulti specificamente previsto - anche alla medesima struttura ed unità istituzionale, quali diverse forme di esercizio o graduazioni, più o meno intense, di un potere sostanzialmente «omogeneo»²¹.

4 - Oltre il limite della pura e semplice dichiarazione di illegittimità dell'atto impugnato

Quanto ho affermato da ultimo trova un preciso riscontro in ambito canonistico nel venir meno, con la "Pastor bonus", della separazione tra Prima e Seconda Sezione della Segnatura. Fra la promulgazione del Codice latino e la «*Pastor bonus*», la giurisprudenza amministrativa aveva continuato, del resto, ad evolvere nel senso già riferito di una diversificazione del sindacato di legittimità e di un ampliamento dell'accezione di *violatio legis*; includendovi, accanto alle violazioni delle leggi ecclesiastiche in ogni loro guisa, anche quelle delle norme di diritto divino naturale e positivo e, soprattutto, delle fonti del c.d. diritto suppletorio.²²

Questi sviluppi pervennero al loro acme quando, sia pure in forza di un impulso pontificio, giunsero - come avrò modo di ricordare anche di seguito²³ - sino a legittimare la Segnatura a pronunciarsi in ordine al risarcimento del danno provocato da un atto illegittimo.

MONETA, *Il controllo*, cit. (*supra*, nt. 3), 261 ss.; F. SALERNO, *Il giudizio*, cit. (*supra*, nt. 8), 147.

¹⁹ Cfr. A. ROMANO, *Sulle vicende*, cit. (*supra*, nt. 12), 539 ss.

²⁰ Cfr. J. MIRAS, *L'oggetto*, cit. (*supra*, nt. 15), 300-304.

²¹ Cfr. A. ROMANO, *Sulle vicende*, cit. (*supra*, nt. 12), 545 ss., 551 ss.

²² Si rinvia, per le referenze in tal senso, ai richiami effettuati da E. GRAZIANI, *Lezioni*, cit. (*supra*, nt. 10), 42 ss.; J. MIRAS, *L'oggetto*, cit. (*supra*, nt. 15), 298 ss.; P. MONETA, *Il controllo*, cit. (*supra*, nt. 3), 155 ss., 173 ss.; F. SALERNO, *Il giudizio*, cit. (*supra*, nt. 8), 151 s.

²³ V., in particolare, *infra*, par. 7, nt. 41



Gli indirizzi giurisprudenziali suddetti furono poi recepiti a livello normativo, in virtù del fatto che la *"Pastor bonus"* - oltre ad asseverare una configurazione unitaria della Segnatura - non fece più alcun riferimento all'infelice formula dell'*error iuris* ed ampliò esplicitamente e formalmente il potere dei Giudici ecclesiastici del contenzioso amministrativo, includendovi, appunto, la pronuncia per danni (art. 123, § 2, Cost. Ap. cit.).

È stato, inoltre, opportunamente segnalato che il can. 1519, § 1, del CCEO, proprio per meglio perseguire lo scopo della *salus animarum* e, insieme, del *bonum publicum*, ha imposto espressamente all'Autorità di non limitarsi all'osservanza delle leggi, ma di avere rispetto anche «delle legittime consuetudini, della giustizia e dell'equità»²⁴.

Delle acquisizioni giurisprudenziali normativamente confermate, e di altre che ulteriormente sono maturate nel frattempo, tiene debitamente conto, come si è già accennato, la nuova stesura della *Lex propria*, segnatamente riguardo al rapporto legittimità-merito, di cui ci si sta specificamente occupando.

Infatti, la *Lex*, oltre a ribadire la competenza alle pronunzie sul risarcimento del danno, contiene importanti prescrizioni, in base alle quali i Giudici ecclesiastici del contenzioso possono andare ben al di là dei limiti di una semplice dichiarazione di illegittimità formale.

A parte i poteri che risultano implicati dai disposti - ben più pregnanti e comprensivi rispetto agli artt. 108 e 113 delle *"Normae Speciales"* - che il Capo secondo del Titolo quarto della *Lex* dedica alla sospensione degli atti amministrativi impugnati²⁵, ed a parte quanto si dirà fra breve a proposito delle previsioni sul risarcimento dei danni e sulle *causae* oggetto di *delatio*, è importante, ai fini sopra rilevati, sottoporre ad esame ravvicinato, rispettivamente, i prescritti dell'art. 90 e degli artt. 92-94 della *Lex*.

5 - Le pronunzie della Segnatura e l'efficacia ultimamente risolutoria delle controversie

Con il primo dei richiamati disposti si dà ai Giudici il potere, «ad contentionem solvendam, in sententia immediatos et directos illegitimitatis effectus statuere».

²⁴ Cfr. J. MIRAS, *L'oggetto*, cit. (*supra*, nt. 15), 299.

²⁵ Sulla sospensione del provvedimento impugnato si v. R. COPPOLA, *L'effetto sospensivo nel processo davanti alla "Sectio Altera" della Segnatura Apostolica*, in E. Baura e J. Canosa (a cura di), *La giustizia*, cit. (*supra*, nt. 3), 343 ss.



Il tenore della disposizione sembra implicare una potestà ultimamente risolutoria della controversia, e quindi non solo da rendere possibile ma da garantire, nel caso di un accoglimento del ricorso, il conseguimento da parte del ricorrente della situazione finale, ossia del bene concreto della vita di cui si contende²⁶. Non si tratta di meri effetti di accertamento della illegittimità, mirati a porre semplicemente fine al dibattito giudiziale sulla ricorrenza o no della stessa; né di effetti esclusivamente rescissori, ma di effetti integralmente ripristinatori e/o restitutori, pienamente satisfattivi di aspettative e/o pretese ingiustamente eluse o frustrate; e quindi di effetti capaci di risolvere («solvere»), ossia disfare una volta per tutte e direttamente («immediate et directe»), il grumo delle ragioni conducenti ad ogni ulteriore possibile *strepitum iudicii* («contentio»).

Appare abbastanza evidente come siffatto disposto rappresenti un seguito legislativo rispetto a quelle pronunzie che, pur essendo state emesse col dichiarato intento di ottenere dall'autorità competente una *restitutio in pristinum*, hanno fallito per un motivo o per un altro, in tutto o in parte, rispetto allo scopo di assicurare una tutela effettiva degli interessi dei ricorrenti²⁷.

Sempre a tale scopo sono dirette le previsioni contenute negli artt. 92-94, in tema di esecuzione della sentenza amministrativa.

All'esecuzione suddetta risulta deputato, in linea di principio, l'organo apicale dell'amministrazione ecclesiastica interessata, ossia il «Dicasterium quod actum impugnatum tulerit aut probaverit» (art. 92, § 1), che dovrà procedere dando un seguito appropriato ed adeguato alla decisione, ossia ottemperando alla stessa «secundum propriam verborum significationem in textu et contextu consideratam» (art. 93, § 1)²⁸.

²⁶ In assenza di detta norma, E. GRAZIANI, *Lezioni*, cit. (*supra*, nt. 10), 35, pur optando per porre «in primo piano la persona umana, con le sue concrete esigenze», riteneva che la legge (di allora) non garantisse «la concreta realizzazione della situazione finale (soddisfazione dell'interesse)», ma soltanto la «rimozione dell'ostacolo posto dall'atto amministrativo». Più di recente cfr., sul tema, J. CANOSA, *Il ricorso contenzioso-amministrativo*, in J. MIRAS, J. CANOSA, E. BAURA, *Compendio di diritto amministrativo canonico*, Edusc, Roma, 2007, 359 s.

²⁷ Diffuse indicazioni dei casi giurisprudenziali cui si fa cenno nel testo si rinvengono in F. DANEELS, *Il contenzioso*, cit. (*supra*, nt. 5), 32 ss. e G P. MONTINI, *L'esecuzione*, cit. (*supra*, nt. 5), 384-411.

²⁸ Per l'individuazione dell'organo tenuto ad eseguire la pronunzia della Segnatura si v. i principi enucleati in anticipo dalla giurisprudenza, soprattutto in una c. Pompedda del 6 maggio 2000, nella causa prot. n. 29240/98CA, Iurium, cit. da F. DANEELS, *Il contenzioso*, cit. (*supra*, nt. 5), 323. Si v. pure H. PREE, *La responsabilità giuridica dell'amministrazione ecclesiastica*, in E. Baura e J. Canosa (a cura di), *La giustizia*,



Se vi è stata una pronunzia di illegittimità dell'atto «*in decernendo*», l'esecutore ha il potere/dovere di assumere un nuovo provvedimento «*ad normam iuris*», com'è ovvio, ed inoltre «*iuxta modum et terminos in sententia forte determinatos*» (art. 93, § 4), in ossequio, cioè, ai dettami «conformativi» di quanto deciso.

Nel caso in cui sia pronunziata una condanna al risarcimento del danno in forma pecuniaria, la sentenza stessa potrebbe definire pure i termini del pagamento (art. 93, § 2).

Solo quando vi sia stata una pronunzia di illegittimità «*in procedendo*», l'Autorità investita dell'onere di dare esecuzione alla sentenza potrà replicare il provvedimento impugnato con il medesimo contenuto, ma rispettando, questa volta, le «*normae iuris*» (della procedura) ed, in più, operando sempre «*iuxta modum et terminos in sententia forte determinatos*» (art. 93, § 3), in omaggio alla valenza, come si è detto, «conformativa» della decisione. Questa clausola dovrebbe garantire, ove si sia provveduto opportunamente nella sentenza, la possibilità di evitare (o, se del caso, di opporsi ad) una rinnovazione dell'atto in funzione puramente emulatoria (per come avvenuto nelle emblematiche fattispecie *Chicagienses*)²⁹; se infatti ciò si verificasse gli interessati (*in primis* i ricorrenti non soddisfatti) sarebbero tutelati dai rimedi predisposti a fronteggiare l'inottemperanza alla pronunzia (di cui subito *infra*).

Nell'ipotesi in cui sorga una controversia «*de exsecutionis modo*», la sua soluzione è demandata al Congresso (della stessa Segnatura), che provvederà «*expeditissime*» (art. 94). Questa fattispecie si riferisce, con tutta evidenza, non alle ipotesi di vera e propria inottemperanza, ma alle modalità attuative di non grande rilievo, tali cioè da non compromettere la sostanza o la portata essenziale della pronunzia circa l'effettività della tutela con essa apprestata.

6 - La Segnatura come giudice per l'ottemperanza delle sue stesse pronunzie

cit. (*supra*, nt. 3), 93, per la chiara distinzione fra "soggetto responsabile" e "pars resistens", che non è affatto inficiata dal nuovo prescritto, secondo cui risulta onerato dell'esecuzione il "Dicasterium, quod actum impugnatum tulerit, aut probaverit". Risulta, infatti, confermato anche dalle norme *ex novo* introdotte dalla *Lex propria*, il principio per cui qualsiasi autorità amministrativa «*convenitur atque eatenus respondeat, quatenus ex ipsius decisionibus asserta damna obvenerint*» (cfr. art. 102, della *Lex*, il cui disposto riecheggia il can. 1005 del CCEO).

²⁹ Cfr. G. P. MONTINI, *L'esecuzione*, cit. (*supra*, nt. 5), 412 s. (anche nelle note).



Per inverso, i casi di vera e propria difformità dai prescritti della sentenza o di sostanziale inottemperanza - come, ad esempio, la mancata esecuzione degli adempimenti preordinati dalla sentenza ad elidere e neutralizzare gli effetti prodotti dalla dichiarata illegittimità (*ex art. 90, cit.*) - non potranno che essere considerati una forma di autentica renitenza dell'Autorità esecutrice.

Prima della emanazione della *Lex propria* queste ipotesi avrebbero potuto trovare rimedio - in forza di univoche indicazioni della dottrina - nella ripresa della via (alquanto defatigatoria) dei ricorsi gerarchici: «La dottrina ha univocamente sostenuto che il silenzio dell'autorità amministrativa o il rifiuto di questa a conformarsi alla decisione configura una condotta amministrativa illegittima, che in quanto tale è impugnabile ... se tale comportamento si qualifica come inerzia, rifiuto, inadeguato adattamento di fatto e di diritto al dispositivo della decisione, elusione di quest'ultimo o emanazione di atti contrastanti con esso»³⁰.

Facendo tesoro, una volta di più, della prassi giurisprudenziale posta in essere dalla Segnatura - non senza qualche oscillazione dovuta alla lacunosità delle norme in ordine all'esecuzione del giudicato amministrativo canonico³¹ - la *Lex propria* provvede ora a dettare una disciplina apposita.

Il mancato adeguamento alla sentenza da parte dell'Autorità tenuta ad eseguirla è sanzionato a norma dell'art. 92, § 1. In base a tale prescritto, se detta Autorità «renuat, néglegat aut ultra congruum vel statutum tempus (executionem) differat», l'esecuzione medesima «spectat ad ipsum Supremum Tribunal», dopo avere verificato, tuttavia, il presupposto che vi sia un'istanza di parte, che della questione sia informata l'Autorità Superiore, ossia il Sommo Pontefice e fatto salvo, in ogni caso, il diritto al risarcimento dei danni (ulteriori) eventualmente causati dall'omessa, incongrua o ritardata ottemperanza³².

³⁰ Cfr. F. SALERNO, *Il giudizio*, cit. (*supra*, nt. 8), 176 s. La qualifica di «defatigatoria» a proposito della via dei ricorsi gerarchici si rinvie in G. P. MONTINI, *L'esecuzione*, cit. (*supra*, nt. 5), 400.

³¹ Per la valutazione di cui al testo, si v. G.P. MONTINI, *L'esecuzione*, cit. (*supra*, nt. 5), 401 ss., in specie 413, in nota.

³² Prima di questa espressa previsione l'argomento era oggetto di dibattito in dottrina a motivo della circostanza che l'art. 126 delle *Normae speciales*, approvate *ad experimentum* da Paolo VI nel 1968, nel rinviare, come norme di chiusura, alle regole processuali dettate dal *Codex*, non vi aveva incluso quelle relative all'esecuzione della sentenza. Della problematica sollevata al riguardo molti aspetti paiono essere stati



Il riferimento esplicito alla necessità dell'istanza di parte e alla Segnatura nel suo insieme («Tribunal») e non ad una sua singola articolazione («Congressus»), fa intuire come anche in questa procedura «esecutiva» si intendano assicurare all'interessato tutte le garanzie processuali proprie di una vera fase giurisdizionale, sia pure nelle forme tipiche di un giudizio di esecuzione amministrativa o di ottemperanza³³. Pur trattandosi di dare esecuzione ad una pronunzia già definita, è agevole prevedere, infatti, stante la renitenza dell'amministrazione a eseguirla, che facilmente si dovrà procedere ad un completamento o ad una integrazione delle regole dettate con la pronunzia di illegittimità, in specie nelle ipotesi in cui il provvedimento illegittimo abbia inciso su interessi non meramente oppositivi ma positivamente pretensivi.

risolti dalle nuove previsioni della *Lex propria* commentate nel testo. Qualche altro problema sembrerebbe rimanere tuttora aperto alla discussione, come, ad esempio, l'autonomia dell'azione per il risarcimento del danno rispetto alla (previa) sanzione dell'illegittimità dell'operato dell'amministrazione ecclesiastica. Infatti, questo elemento problematico potrebbe essere stato rimosso quanto alla richiesta di risarcimento collegata alla fase giurisdizionale, per così dire, di «prime cure», dai dettati degli artt. 101-103 della *Lex* (in modo specifico da quest'ultimo prescritto, sia pure in modo indiretto). Quanto però all'azione risarcitoria, fatta salva dall'inciso del § 2 dell'art. 92, relativa alla fase della (mancata) ottemperanza, il dubbio - formulato, a suo tempo, prima dell'entrata in vigore della *Lex propria* e, più in generale, sulla base dei cann. 128 C.i.c. e 935 CCEO, fra gli altri, da F.S. AUMENTA, *Ignoranza ed impossibilità ad agire in relazione al computo dei termini perentori*, in E. Baura e J. Canosa, *La giustizia*, cit., *supra*, nt. 3, 433, da G.P. MONTINI, *Il risarcimento del danno provocato dall'atto amministrativo illegittimo e la competenza del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica*, in AA. VV., *La giustizia*, cit., *supra*, nt. 8, 199 e da ID., *L'esecuzione*, cit., *supra*, nt. 5, 396 - permane senz'altro; e non è da escludere che, in presenza di una pluralità di parti, ciascuna interessata a diverso titolo alla esecuzione della sentenza, si possa determinare inoltre un conflitto di competenza fra gli organi distintamente aditi dalle parti suddette. Con riguardo, infine, ad una azione risarcitoria del tutto disgiunta dal ricorso e dall'azione per illegittimità, si v. quanto osservato, da P.A. BONNET, *La competenza del Tribunale della Rota Romana e del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica*, in *Ius Eccl.*, 7 (1995), 32, nonché, da ultimo, in A. BETTETINI, *Il computo dei termini nel contenzioso amministrativo*, in E. Baura e J. Canosa (a cura di), *La giustizia*, ult. cit., 339 ss., che fa leva, fra l'altro, sul can. 57, § 3, C.i.c. e sul can. 1000, § 3, CCEO.

³³ Sulla «tipicità» di questi giudizi anche nell'esperienza giuridica secolare, cfr. C. CALABRÒ, *Giudizio Amministrativo per l'ottemperanza ai giudicati*, in *Enc. Giur. Treccani*, XV, Roma, aggiornamento 2002, 4 ss.; C.E. GALLO, *Ottemperanza (giudizio di)*, in *Enc. dir.*, *Annali*, II/2, Giuffrè, Milano, 2008, 831 ss.; nonché, in modo specifico, A. TIGANO, *L'esecuzione delle decisioni amministrative: il problema del rito "speciale" (e "ingessato") di cui agli artt. 90 e 91 reg. proc. 1907 n. 642 e dell'esercizio dei poteri "sensibili" e ("mobili") di cui all'art. 27, n. 4 T.U. Cons. Stato*, in www.giustamm.it, 2008.



In generale, è stato osservato come spetti al giudice dell’ottemperanza «rendere esplicita la regola, traducendo dal negativo al positivo gli accertamenti del primo giudice sul corretto modo di esercizio del potere; dare un contenuto concreto all’obbligo della ripristinazione risolvendo i molti problemi possibili al riguardo; identificare il vincolo gravante sui tratti di azione amministrativa non incisi direttamente dal giudicato»³⁴; si è potuto così oculatamente qualificare il giudizio di ottemperanza come una «prosecuzione» del precedente giudizio amministrativo di legittimità³⁵ o una sua «estensione funzionale»³⁶.

In vero, quando la Segnatura interviene come giudice per la ottemperanza, sostituendosi all’amministrazione renitente, deve limitarsi a «riprodurne» l’azione secondo l’angolatura dettata dalla sentenza ottemperanda e secondo una «convergenza» diretta a soddisfare il particolare interesse cui la stessa concretamente e immediatamente mira³⁷; ma è altrettanto vero che deve considerarsi intrinsecamente inerente alla pronunzia in tale veste emanata la concretizzazione di effetti (eliminatori, integralmente ripristinatori e/o, per quel che si dirà, risarcitori), come quelli di cui all’art. 90 della *Lex*, sanciti in esito ad un giudizio di cognizione e spesso conseguenti a valutazioni anche di merito, ossia normalmente demandate alle scelte “preferenziali” dell’amministrazione³⁸.

7 - La via giustiziale nell’esplicazione dei poteri sostitutori della Segnatura

³⁴ Cfr. M. NIGRO, *Giustizia amministrativa* (VI ed., a cura di E. Cardi e A. Nigro), il Mulino, Bologna, 2002, 332.

³⁵ Cfr. C. CALABRÒ, *Giudizio*, cit. (*supra*, nt. 33), 4.

³⁶ Cfr. A. ROMANO, *Sulle vicende*, cit. (*supra*, nt. 12), 539. Circa la possibilità di ammettere una «reciproca conversione fra l’azione di cognizione e l’azione di ottemperanza», si v. A. TIGANO, *L’esecuzione*, cit. (*supra*, nt. 33), 4.

³⁷ Su di un piano di considerazioni generali, valide anche per l’esperienza canonica, si v. CALABRÒ, *Giudizio*, cit. (*supra*, nt. 33).

³⁸ Di «preferenza», anzi che di «riserva», dell’amministrazione (attiva) ritiene trattarsi A. ROMANO, *Sulle vicende*, cit. (*supra*, nt. 12), 549. Per il resto, cfr. ancora C. CALABRÒ, op. et loc. ult. cit.



Inevitabilmente il giudizio di ottemperanza tende dunque a sfociare nel merito³⁹, così come quello di cognizione o di legittimità finisce a volte per assimilarsi a, o per "convertirsi" in, un giudizio di ottemperanza.

Sarebbe quindi erroneo ricondurre l'attività posta in essere dalla Segnatura in sede di ottemperanza delle sue pronunzie, ed in sostituzione dell'Amministrazione renitente, tra quelle di natura amministrativa, considerate le garanzie giustiziali che aderiscono intrinsecamente all'attività del Tribunale Apostolico, pur quando è investito di un ruolo siffatto. Non è l'unica volta in cui l'*ordo procedendi* della Segnatura, sicuramente contrassegnato da una fisionomia con caratteri giurisdizionali, si interseca con una forma di esercizio di potere tracimante nel merito.

Oltre a quanto si è detto a proposito del disposto dell'art. 90 cit., si pensi alle questioni che, come quella regolata dal Capo terzo, sempre del Titolo quarto della *Lex*, relativa al risarcimento del danno, implicano una trattazione ampiamente discrezionale, soprattutto se, come è preferibile ritenere per l'esperienza canonistica, si debba propendere prioritariamente per il risarcimento in forma specifica, e quindi per misure pienamente ripristinatorie⁴⁰.

Si pensi, infine, alle questioni per le quali esplicitamente - come avviene nel Capo quarto del medesimo titolo della *Lex* a proposito delle controversie amministrative "delatae" alla Segnatura - l'art. 104 prevede la trattazione anche del «merito», pur esigendo altrettanto esplicitamente - con una ulteriore novazione integratrice rispetto all'art. 123, § 3, della "Pastor bonus" - l'applicazione delle norme procedurali sul contenzioso amministrativo e sul contenzioso ordinario.

Del resto, non è priva di significato la circostanza che pure questa novità legislativa sia stata preceduta dalla prassi giurisprudenziale inaugurata nel caso deciso dalla celeberrima pronunzia *coram Ratzinger*, del 27 ottobre 1984⁴¹.

Per altro, l'esplicito riferimento che nell'art. 104 cit. viene fatto al «merito» della trattazione (quasi in termini di *prorogatio*) è una

³⁹ Cfr. C. CALABRÒ, *Giudizio*, cit. (*supra*, nt. 33), 2 ss., A. TIGANO, *L'esecuzione*, cit. (*supra*, nt. 33) 4 s. e, per il diritto canonico, G.P. MONTINI, *L'esecuzione*, cit. (*supra*, nt. 3), 413, in nota.

⁴⁰ Cfr., per tutti, A. BETTETINI, *Il computo*, cit. (*supra*, nt. 32), 339; J. MIRAS, *Efficacia degli atti amministrativi*, in J. Miras, J. Canosa, E. Baura, *Compendio*, cit. (*supra*, nt. 26), 214 ss.; H. PREE, *La responsabilità*, cit. (*supra*, nt. 28), 97; ma v. pure la giurisprudenza canonica richiamata da J. LLOBELL, *Il diritto*, cit. (*supra*, nt. 6), 269 s., da G. P. MONTINI, *L'esecuzione*, cit. (*supra*, nt. 3), 395 e da F. SALERNO, *Il giudizio*, cit. (*supra*, nt. 8), 168 ss.

⁴¹ Cfr. *Dir. eccl.*, 96 (1985), II, 260-270.



conferma della implementazione che il potere dei Giudici della Segnatura riceve nelle ipotesi in cui essi sono chiamati all'ufficio di *sostituti* di uno dei rami dell'amministrazione ecclesiastica, sempre al fine precipuo di assicurare la tutela più adeguata, pronta, sicura ed effettiva dell'interesse spirituale del fedele⁴².

Si può quindi dedurre dai raffronti appena compiuti che sussista una identità di natura dell'attività spiegata in tutti questi casi dai Giudici del Supremo Tribunale, anche se nelle ipotesi di cui all'art.104 cit. le pronunzie cui essi pervengono hanno un ambito di esplicazione non definito dalle "rime obbligate" imposte dal contenuto decisorio di una previa sentenza. Si tratta, per tanto e pur sempre, di atti emanati nell'esercizio di un potere giurisdizionale.

8 - L'interesse del fedele al riscontro di una (eventuale) manifesta iniquitas per il tramite di un processo

La idoneità di questa via, per il conseguimento il più congruo ed il più immediato possibile del bene spirituale del fedele interessato allo svolgimento di una potestà amministrativa, ha indotto qualificata dottrina a consigliare, anche per motivi di economia processuale, un più ampio e diffuso utilizzo dell'istituto della "*delatio*" o, in subordine, dell'istanza, da rivolgere al Sommo Pontefice, di un ampliamento sino al merito dei poteri della Segnatura, ricorrendo in ipotesi - sempre ad avviso della medesima dottrina - ad un'iniziativa *ex officio*⁴³.

Per converso, lo stesso fronte dottrinale avverte il rischio che una troppo larga diffusione della prassi della "*delatio*" - così come del contestuale o parallelo ampliamento dei poteri dei Giudici del contenzioso sino alla trattazione del "*merito*" - possa condurre ad uno snaturamento della identità giustiziale della Segnatura o ad una

⁴² Che un giudice amministrativo possa esercitare poteri «sostitutori» e non solo «cassatori ed ordinatori» è ammesso anche dalla dottrina secolare secondo una linea interpretativa che ravvisi «nel soddisfacimento dell'interesse sostanziale lo scopo del giudizio»: A. TIGANO, *L'esecuzione*, cit., (*supra*, nt. 33), 4 s. Possono giovare, al fine di dirimere il dubbio sulla natura di potestà ordinaria o delegata in tal caso esercitata dalla Segnatura (su cui v. G. LOBINA, *La competenza del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica con particolare riferimento alla "Sectio Altera" e alla problematica rispettiva*, Ancora, Roma, 1971, 128 s.) ed a meglio comprendere l'accezione di «sostituto» di cui al testo, le più ampie riflessioni da me svolte su questo tipo di «ufficio» nella voce *Ufficio ecclesiastico*, in *Enc. giur. Treccani*, XXXII, Roma, 1994, 6 e in *Diritto canonico*, Giappichelli, Torino, 1995, 190.

⁴³ Cfr. G. P. MONTINI, *L'esecuzione*, cit. (*supra*, nt. 3), 395.



eccessiva compressione da parte sua del potere spettante a chi è responsabile in prima persona della cura pastorale dei fedeli⁴⁴.

Tali preoccupazioni non sono infondate; ma esse non devono né possono condurre alla neutralizzazione degli elementi di novità recepiti e, sia pure embrionalmente, formalizzati dalla *Lex propria*. Il principio di sussidiarietà ecclesiale non comporta paratie stagne, né fra i vari livelli gerarchici, né fra coloro che partecipano in egual misura e su di un piano orizzontale o circolare di responsabilità ad un'unica *sollicitudo omnium ecclesiarum*. Il regime monopolistico non produce buoni frutti neppure nella cura o nella *dispensatio* delle realtà spirituali, tanto più feconda, quanto più partecipe e responsabile⁴⁵. Responsabilità pastorale diretta ed ordinaria non può mai significare, né può mai comportare in capo ad alcuno, un campo di "riserva" *esclusiva* della cura delle anime.

Va da sé che il principio dell'*est modus in rebus* deve avere un'applicazione biunivoca. Come il titolare diretto ed ordinario del governo della realtà ecclesiale non può vantare una pretesa di riserva esclusiva che deborderebbe nell'assoluto dominio o, peggio, nell'arbitrio, così il ricorso ad un'istanza di giustizia in funzione surrogatoria non può tramutarsi nella via ordinaria di direzione ed amministrazione della cura delle anime⁴⁶.

Al riguardo, sarebbe stato forse opportuno prevedere esplicitamente il potere di non ammettere *ad disceptationem* le questioni fondate su di una mera *violatio legis in procedendo*, per le quali l'Autorità resistente fosse in grado di dare prova inoppugnabile, già *in limine litis*, della inevitabilità e ragionevolezza dell'atto impugnato.

In vero - ove si prescinda da intenti puramente temerari, che pure vanno scoraggiati - è stato intuito con accortezza che il ricorrente non è sostanzialmente interessato all'accertamento della *violatio legis*, quanto alla verifica se egli è stato (o sia tuttora) vittima di una (più o meno) *manifesta iniquitas*⁴⁷; una volta che si desse - dinanzi ad un'istanza

⁴⁴ Cfr. G. P. MONTINI, op. ult. cit., 400, 407, 410 ss.

⁴⁵ Cfr. J. HERRANZ, *La giustizia amministrativa nella Chiesa dal Concilio Vaticano II al Codice del 1983* e P. MONETA, *I soggetti nel giudizio amministrativo ecclesiastico*, entrambi in AA. VV., *La giustizia*, cit. (*supra*, nt. 8), rispettivamente, 16 ss., 60 s., nonché, più di recente, M. F. POMPEDDA, *La retta amministrazione*, cit. (*supra*, nt. 16), 363 ss.; B. SERRA, *Arbitrium*, cit. (*supra*, nt. 16), 303-311.

⁴⁶ Cfr. E. BAURA, *Analisi del sistema canonico di giustizia amministrativa*, in E. Baura e J. Canosa (a cura di), *La giustizia*, cit. (*supra*, nt. 3), 31 ss.

⁴⁷ Cfr. H. STRAUB, *De obiecto primario competentiae supremi organismi contentiosoadministrativi*, in *Periodica*, 67 (1978), 575 s. Sul concetto tomistico di «manifesta iniquitas» come parametro per la sanzione di illegittimità (sostanziale) di un atto



terza ed indipendente - la prova che tale *iniquitas* non ricorre, la coscienza del fedele sarebbe acquietata ed il suo bene spirituale conseguito per quel caso concreto.

9 - I caratteri indeclinabili del «giusto processo» amministrativo canonico.

Il problema, ricondotto ai suoi termini di fondo, è quello di non compromettere, con un eccessivo coinvolgimento nel merito, l'identità o il carattere essenzialmente giustiziale del ricorso alla Segnatura.

Quanto più ci si inoltra nella trattazione del merito, tanto più occorre soddisfare a pieno non solo l'esigenza di un effettivo ed integrale contraddittorio, ma, soprattutto, quella di poter disporre di ampi, capillari ed idonei poteri e strumenti istruttori, onde acquisire la maggior copia possibile degli elementi di fatto e fruire delle competenze indispensabili per una loro valutazione critica la più adeguata.

Per questa ragione, autorevole dottrina aveva sostenuto già molto tempo addietro che una larga applicazione della "delatio" (e, in parallelo, di un ampliamento dell'indagine al merito) non sarebbe stata praticamente possibile senza essere preceduta dalla istituzione di tribunali amministrativi periferici⁴⁸. Le *Normae speciales*, in vero, avevano in qualche modo cercato di sopprimere alle esigenze prima evidenziate con il disposto dell'art. 123, §3, ossia con la possibilità di servirsi, nelle ipotesi si fosse reso necessario un supplemento d'indagine, dell'«*Officialem tribunalis ecclesiastici competentis ratione territori*». Un'identica specifica previsione non è ripetuta nell'attuale *Lex*, anche se sono in essa reperibili le generiche disposizioni sui Referendari con compiti di consulenza (art. 3) e, addirittura, di intervento, sia pure in qualità di "invitati", nella sede decisionale del *Congressus* (art. 22, §1); e non possono non considerarsi richiamate, nei

amministrativo canonico, si v., da ultimo, B. SERRA, *Arbitrium*, cit. (*supra*, nt. 16), 261 ss.

⁴⁸ Cfr. E. GRAZIANI, *Lezioni*, cit. (*supra*, nt. 10), 61s. Sull'opportunità (e/o la possibilità) dell'introduzione di tribunali amministrativi periferici, si v., fra i più recenti, i contributi di B. SERRA, *Arbitrium*, op. ult. cit., 275 ss. e I. ZUANAZZI, *La possibilità di tribunali amministrativi a livello locale*, in E. Baura e J. Canosa (a cura di), *La giustizia*, cit. (*supra*, nt. 3), 133-209, cui senz'altro si rinvia per le numerose ulteriori referenze in essi contenute.



limiti di cui all'art. 122 della medesima *Lex*, le norme codicinali sulla raccolta delle prove e, in specie, sull'impiego delle perizie⁴⁹.

In altri termini, il mantenimento ed il rispetto per l'identità giustiziale della Segnatura risultano tuttora in buona parte affidate ai precedenti ed allo sviluppo della sua stessa prassi giurisprudenziale.

Un'ulteriore obiezione era stata mossa, infine, all'ampliarsi del sindacato di merito mediante un più diffuso ricorso alla pratica della "delatio", ossia la conseguente riduzione delle fasi di controllo sulla legittimità stessa della decisione, considerata la circostanza che le pronunzie della Segnatura non sono, in linea di principio, rimediabili se non per il tramite della querela di nullità o della "restitutio in integrum", "cauta tamen semper Supremi Tribunalis natura" (art. 91, §1)⁵⁰.

Al proposito, è opportuno distinguere le ipotesi in cui le decisioni della Segnatura investono anche il merito, perché adottate in sede di ottemperanza, da quelle date sul capo relativo alla *reparatio damnorum* o emanante a seguito di *delatio*.

Ribadita la natura giurisdizionale per entrambi i tipi di fattispecie da ultimo richiamate, occorre notare che, per quanto concerne quelle afferenti al primo tipo, attesa la funzione essenzialmente «esecutiva» delle stesse, può propendersi per la loro inoppugnabilità, riscontrabile pure nelle esperienze giuridiche secolari e fatti sempre salvi i rimedi della *querela nullitatis* o della *restitutio in integrum*⁵¹.

Quanto alle pronunzie del secondo tipo, v'è chi prospetta la possibilità di una loro impugnazione, in analogia con altre determinazioni della Segnatura emesse in prima istanza⁵². È forse, però, più congruo con il particolare tipo di trattazione delle *causae delatae* - che, svolgendosi *extra ordinem*, deve, a mio avviso ed in ogni caso, a norma dell' art. 110, §2, del Regolamento generale della Curia Romana, essere assentita dal Sommo Pontefice - ammettere la eventualità di un

⁴⁹ Ampiamente, sul punto, cfr. C. GULLO, *La prova nel contenzioso amministrativo*, in E. Baura e J. Canosa (a cura di), *La giustizia*, cit. (*supra*, nt. 3), 362-382, nonché, sulle nozioni di carattere generale, L. R. PERFETTI, *Prova (diritto processuale amministrativo)*, in *Enc. dir.*, *Annali*, II/1, Giuffrè, Milano, 2008, 917ss.

⁵⁰ Cfr. J. LLOBELL, *Il diritto*, cit. (*supra*, nt. 6), 271; F. SALERNO, *Il giudizio*, cit. (*supra*, nt. 8), 174s.

⁵¹ Per un raffronto con le esperienze giuridiche secolari, cfr. C. CALABRÒ, *Giudizio*, cit. (*supra*, nt. 33), 6.

⁵² Cfr. F. SALERNO, *Il giudizio*, loc. ult. cit., per i conferenti richiami dottrinali e la notazione che, però, questa tesi non è stata recepita dalla prassi. Tuttavia, ancora argomenti a sostegno della tesi suddetta sono messi in campo da J. LLOBELL, *Il diritto*, cit. (*supra*, nt. 6), 269.



loro riesame solo per la via di una *“nova oris aperitio”* o del *“beneficium novae audientiae”*.

10 - La necessaria, adeguata motivazione delle pronunzie della Segnatura

Come già ho accennato, ai fini del rispetto effettivo della natura giustiziale anche di dette pronunzie, risulta, piuttosto, indispensabile che l'elaborazione e formazione delle stesse sia il più possibile soddisfacente in ordine ai requisiti, oltre che dello svolgimento di un reale e corretto contraddittorio, della terzietà ed indipendenza (imparzialità) dei giudicanti e dell'adeguatezza ed esaustività delle motivazioni; in una parola: in ordine ai requisiti del «giusto processo»⁵³.

Problematico è apparso da tempo il rispetto del requisito della terzietà del Collegio giudicante: una parte della dottrina aveva al riguardo proposto di sancire l'incompatibilità oggettiva dei Giudici Cardinali ad esercitare contemporaneamente competenze amministrative e di giurisdizione amministrativa⁵⁴; o aveva suggerito di affidare la funzione giurisdizionale inerente al contenzioso amministrativo ad una sezione specializzata della Rota Romana⁵⁵.

La *Lex propria* sembra, per converso, volere soddisfare tale requisito ampliando (oltre quelle cardinalizie) lo spettro delle figure cui attingere per la nomina dei componenti il *Collegium iudicans* (art. 1, §§ 1 e 2), nonché formalizzando e consolidando ulteriormente il dovere di astensione e la possibilità di ricusazione (artt. 23 e 24).

La *Lex* sembra, invece, essere rimasta indietro rispetto alla stessa prassi del Supremo Tribunale con riferimento al requisito di un'adeguata ed esaustiva motivazione delle pronunzie.

Non si riproduce più - occorre rilevare - l'eclatante disposto del § 2 dell'art. 122 delle *“Normae speciales”*, secondo cui *“Decisio vim suam habet quamvis rationes in facto et in iure non contineat”*.

⁵³ Insiste su alcuni significativi aspetti del “diritto al (giusto) processo” anche in seno al contenzioso amministrativo canonico J. LLOBELL, *Il diritto*, cit. (*supra*, nt. 6), in specie 250 ss. In generale, sul diritto al giusto processo nel diritto processuale amministrativo di marca secolare, si v. S. TARULLO, *Giusto processo (diritto processuale amministrativo)*, in *Enc. dir.*, *Annali*, II/1, cit. (*supra*, nt. 49), 377ss.; A. TIGANO, *L'esecuzione*, cit. (*supra*, nt. 33), 6.

⁵⁴ Cfr. le referenze addotte in tal senso da J. LLOBELL, *Il diritto*, cit. (*supra*, nt. 6), 243.

⁵⁵ Cfr., da ultimo, in tal senso, J. LLOBELL, op. ult. cit., 246.



Tuttavia appare davvero insufficiente prevedere, a norma del § 2 dell'art. 48, «Supremi Tribunalis Praefectus, si casus ferat, statuere potest decisionis rationes in iure et in facto scripto rédigi a Promotore iustitiae». La previsione risulta impari anche al confronto con quanto disposto - in modo specifico nella sede del contenzioso amministrativo - a proposito delle pronunzie di reiezione del *Congressus*, in cui vanno sempre espressi i motivi (art. 83,§ 1).

Non convince, per altro, il suggerimento che la pronunzia del Collegio possa essere supportata da una motivazione *de relato*, rinvianti a quella adottata dal Congresso⁵⁶. In primo luogo, perché ciò sarebbe praticabile solo per le pronunzie di rigetto, restando esposte quelle di accoglimento ai rischi della tecnica elusiva ed abusiva dell'assorbimento dei motivi; e, anzi tutto, perché questa discrasia fra le richiamate previsioni della *Lex* è sintomatica di una prassi non condivisibile.

In base a quanto ho fin qui argomentato, non si può non essere d'accordo sulla necessità di un filtro efficace che, *in limine litis*, provveda a scoraggiare la introduzione e proposizione di questioni meramente temerarie o dilatorie; ho anzi suggerito che l'operatività di tale filtro si estenda anche alle ipotesi in cui sia possibile dare subito la prova, essendo denunciate solo violazioni di leggi formali, della inevitabilità o della ragionevolezza del contenuto del provvedimento impugnato. Non posso tuttavia condividere che, da "filtro", l'esame preliminare affidato al Congresso si trasformi in una più o meno ottusa ostruzione e che la vera *disceptatio*, con la pronunzia sostanziale, vengano anticipate alla fase di prima delibrazione della controversia⁵⁷.

11 - L'indispensabile confronto con l'opinione pubblica ecclesiale mediante una sistematica ed ufficiale pubblicazione delle pronunzie del Tribunale Apostolico

⁵⁶ Cfr. F. DANEELS, *Il contenzioso*, cit. *supra*, nt. 5), 324. Sulla tecnica dell'assorbimento dei motivi, di seguito richiamata nel testo, si v. le critiche formulate in via generale da N. PAOLANTONIO, *Abuso del processo (diritto processuale amministrativo)*, in *Enc. dir.*, *Annali*, II/1, cit. (*supra*, nt. 49), 11 s.

⁵⁷ Cfr. S. BERLINGÒ, *Il ministero pastorale di governo: titolari e contenuto*, in J. I. Arrieta (a cura di), *Discrezionalità*, cit. (*supra*, nt. 16), 43; E. GRAZIANI, *Lezioni*, cit. (*supra*, nt. 10), 23; B. SERRA, *Arbitrium*, cit. (*supra*, nt. 16), 285 ss.; I. ZUANAZZI, "Praesis ut pro sis". *La funzione amministrativa nella diakonia della chiesa*, Jovene, Napoli, 2005, 672 ss.



Auspico quindi, alla luce di quanto finora palesato, nel loro insieme, dalle vicende caratterizzanti l'evoluzione del contenzioso amministrativo canonico - di cui la *Lex propria* è tappa significativa e di assoluto rilievo, non certo l'ultima - che il Supremo Tribunale sappia colmare con una prassi sempre più costruttiva, aperta ed illuminata queste lacune delle norme.

L'esigenza di una prassi giurisprudenziale vigile, sorvegliata ed attenta - in specie quando è chiamata ad inoltrarsi nel merito della trattazione - a non travalicare oltremodo la propria identità giustiziale, è impreteribile, considerata la scelta di fondo in atto seguita dall'ordinamento canonico, ed alla quale la *Lex* in esame non poteva non adattarsi. Si tende tuttora a preferire, rispetto allo sviluppo di una procedura di formazione dell'atto autoritativo più articolata e partecipe, l'intensificazione delle forme di sindacato *ex post*⁵⁸.

Una scelta del genere forse è mirata a privilegiare la tempestività, la certezza e l'uniformità degli indirizzi di governo, rimettendo e riservando il controllo di cui si è detto ad istanze prevalentemente accentrate ed apicali. Essa si espone, però, alle insidie del verticismo e della autoreferenzialità, seri ostacoli per il conseguimento di autentiche esigenze di effettiva tutela e di giustizia sostanziale; ed appare inoltre inidonea a scongiurare il rischio concreto di un intasamento funzionale.

Per evitare questi esiti negativi la giurisprudenza della Segnatura, oltre a caratterizzarsi per un congruo e temperato rigore, dovrebbe non sottrarsi al vaglio, il più diffuso possibile, dell'opinione pubblica ecclesiale. In ciò potrebbe giovarle il confronto con la dottrina, per favorire il quale è tuttavia indispensabile valorizzare e potenziare al massimo ogni indirizzo volto a rendere sistematica ed ufficiale la pubblicazione delle pronunzie del Tribunale Apostolico⁵⁹.

Lo sviluppo di questo confronto contribuirebbe all'arricchimento reciproco di tutte le componenti ecclesiali ed alla resa di un servizio sempre più rispettoso della centralità del bene spirituale di ogni singola

⁵⁸ Cfr., per tutti, in argomento, P. BELLINI, *Per una valutazione critica degli istituti ecclesiastici di giustizia amministrativa*, in *Il tetto*, XII/67 (febbraio 1975), 67 ss. Per una valorizzazione privilegiata degli opposti indirizzi partecipativi *ex ante*, cfr., tra i più recenti, P. MONETA, *Gli strumenti del governo ecclesiastico: l'atto amministrativo* e I. ZUANAZZI, *La procedura di formazione dell'atto amministrativo singolare: esigenze pastorali ed esigenze giuridiche*, entrambi in J. I. Arrieta (a cura di), *Discrezionalità*, cit. (*supra*, nt. 16), rispettivamente 92 ss. e 123 ss.

⁵⁹ Cfr., fra i molti, J. CANOSA, *La funzione*, cit. (*supra*, nt. 4), 413 ss.; ID. *Giurisprudenza*, cit. (*supra*, nt. 5), 127 ss.; B. SERRA, *Arbitrium*, cit. (*supra*, nt. 16), 287 ss. Una apertura, ma ancora timida, nel senso auspicato si rinviene nell'art. 11.4 della *Lex*.



umana persona, che costituisce lo scopo primario della genesi stessa del contenzioso amministrativo canonico.

Nella tensione dialettica che, come ho detto all'inizio, da sempre caratterizza gli istituti di questo contenzioso, l'interesse del singolo fedele non è perseguito in quanto tale, individualisticamente valutato, ma perché il riconoscimento della giustezza dello stesso è presupposto per una partecipazione la più pronta efficace e responsabile alla edificazione della famiglia di Dio, che è la Chiesa.

Mentre nelle esperienze secolari può essere sufficiente presidiare principi di autorità e di legittimazione puramente o prevalentemente convenzionali o formali, ai fini della *co-esistenza* e *con-sistenza* (che non è semplice coerenza, ma profonda ed intima *co(ad)esione*) delle componenti ecclesiali, l'*autorità* deve pervenire al più elevato livello dell'*autorevolezza*: non già, o non solo, nel senso di una soggettiva competenza (nell'accezione weberiana del termine), ma nel senso (anche oggettivo) di modalità idonee ad indurre il fedele ad aderire con tutto se stesso alla soluzione attinta dal potere. Solo così il fedele si appresterà ad agire non per pura convenienza, ma perché convinto di rinvenire nelle ragioni poste alla base della trama autoritativa una identità di fondo con le motivazioni che animano la sua stessa esistenza, la sua leale e condivisa testimonianza di fede.