

PONTIFICIUM INSTITUTUM UTRISQUE IURIS

«QUADERNI DI APOLLINARIS»

20

IL DIRITTO NEL MISTERO DELLA CHIESA

IV
PRASSI AMMINISTRATIVA
E PROCEDURE SPECIALI

A cura del Gruppo Italiano Docenti di Diritto Canonico



Lateran University Press

I ricorsi amministrativi presso il Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica

Gianpaolo Montini

PREMESSA

È stato Paolo VI ad istituire questo ricorso con l'art. 106 della costituzione apostolica *Regimini Ecclesiae universae*: «Tramite la seconda sezione la Segnatura Apostolica dirime le controversie sorte da un atto della potestà amministrativa ecclesiastica, e ad essa deferite per interposto appello o ricorso contro la decisione del Dicastero competente, ogni volta che si sostiene che l'atto stesso abbia violato la legge. In questi casi giudica sia dell'ammissione del ricorso sia dell'illegittimità dell'atto».

Si trattò di una innovazione coraggiosa: dal 1908, infatti, nella Chiesa le decisioni dei Dicasteri della Curia Romana erano state sottratte alla verifica giudiziale, come aveva sancito esplicitamente poi il can. 1601 del Codice piano-benedettino: «Contro i decreti degli Ordinari non si dà appello o ricorso alla Sacra Rota, ma di questi ricorsi giudicano esclusivamente le Sacre Congregazioni». La novità consiste nella possibilità di sottoporre alla verifica di un organo giudiziario le decisioni amministrative dei Dicasteri della Curia Romana: un ulteriore strumento di garanzia della giustizia nella Chiesa.

Oggi la materia è regolata dalle seguenti fonti normative: il can. 1445, § 2; l'art. 123 della costituzione apostolica *Pastor bonus* [= PB]; la *Legge propria* [= LP] del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica¹, soprattutto negli

1 La *Legge propria* che regge la Segnatura Apostolica è stata promulgata il 1° agosto 2008. Il testo ufficiale latino è in AAS 100 (2008) 514-538; per una traduzione in lingua italiana cf. EV 25/1000-1124.

artt. 34 e 73-104. La giurisprudenza pubblicata non è scarsa, ma per lo più è sparsa in riviste specializzate, e quindi di non facile reperimento². Anche la letteratura non è esigua, ma solitamente piuttosto tecnica³.

I. PRESUPPOSTI E OGGETTO DEL RICORSO

L'ambito di potestà nel quale vengono trattati i ricorsi contenziosi amministrativi è giudiziale e, pertanto, la determinazione dei presupposti e dell'oggetto del ricorso è rigorosa e discriminante, molto più che nell'ambito dei ricorsi gerarchici.

1. Presupposti

Primo presupposto per il ricorso contenzioso amministrativo alla Segnatura Apostolica è la decisione di un Dicastero della Curia Romana.

Non si dà ricorso contenzioso amministrativo alla Segnatura Apostolica se non vi è una decisione di un Dicastero della Curia Romana. Ordinariamente quando la Segnatura Apostolica riceve nell'ambito contenzioso amministrativo un ricorso che non è stato fino ad allora esaminato da un Dicastero della Curia Romana, lo trasmette al Dicastero verosimilmente competente perché questo, se e per quanto lo ritenga, proceda. Per Dicastero qui si intende non solo «la Segreteria di Stato, le Congregazioni, i Tribunali, i Consigli e gli Uffici, cioè la Camera Apostolica, l'Amministrazione del Patrimonio della Sede Apostolica, la Prefettura degli Affari Economici della Santa Sede» (art. 2, § 1 PB), ma pure la Prefettura della Casa Pontificia e l'Ufficio delle Celebrazioni Liturgiche del Sommo Pontefice (cf. art. 2, § 3 PB) nonché le Pontificie Commissioni (cf., per esempio, *Ecclesia Dei*).

Ha sostituito le *Normae Speciales in Supremo Tribunali Signaturae Apostolicae ad experimentum servandae post Constitutionem Apostolicam Pauli PP. VI "Regimini Ecclesiae Universae"* [= NS], in vigore dal 25 marzo 1968, il cui testo, con una traduzione in lingua italiana, è disponibile in EV 8, pp. 522-587.

² Fa eccezione la raccolta curata da W.L. DANIEL, *Ministerium Iustitiae. Jurisprudence of the Supreme Tribunal of the Apostolic Signatura*, Montréal 2011, 85-637, che riporta anche a fronte una traduzione inglese. È apparso in *Periodica* 103 (2014) 27-66 un *conspectus* delle decisioni della Segnatura Apostolica in ambito contenzioso amministrativo pubblicate dal 1968 ad oggi.

³ Cf. la bibliografia posta a fine del contributo.

Può trattarsi di una decisione autonoma del Dicastero, come pure di una decisione che il Dicastero ha emesso per decidere un ricorso gerarchico.

Secondo presupposto per il ricorso contenzioso amministrativo alla Segnatura Apostolica è che la decisione del Dicastero della Curia Romana sia un atto amministrativo singolare.

Sono pertanto esclusi gli atti giudiziari (sentenze e decreti) come pure atti amministrativi emessi all'interno di un processo giudiziale.

Sono parimenti esclusi gli atti legislativi comunque denominati e pure gli atti amministrativi generali (istruzioni, direttori).

Sono da ritenere atti amministrativi singolari le decisioni che promanano dalla potestà amministrativa o esecutiva: possono essere decreti, precetti o rescritti; possono avere la forma di decreti o di lettere; sono disposizioni date dall'autorità munita di potere esecutivo, che manifesta il suo volere in modo discrezionale, per un caso particolare, in dipendenza da leggi o da decreti generali, compresi quelli esecutivi⁴.

Può sorreggere nella determinazione dell'atto amministrativo singolare la considerazione di alcuni esempi certi⁵: la rimozione e il trasferimento del parroco (cf. cann. 1747, § 3; 1752) come pure la rimozione dall'ufficio (cf. can. 192); la negazione dell'escardinazione o dell'incardinazione; la esclaustrazione e dimissione da un istituto di vita consacrata (cf. cann. 686; 700); la soppressione di una parrocchia (cf. can. 515, § 2); la riduzione di una chiesa ad uso profano non sordido (cf. can. 1222, § 2); la soppressione di una associazione (cf. cann. 320; 326); il licenziamento disciplinare da un ufficio nella Curia Romana (cf. art. 76 *Regolamento Generale della Curia Romana* [= RGCR 99]); la proibizione di esercitare il ministero presbiterale; la revocazione della facoltà di confessare (cf. can. 974, § 1); la revocazione della *missio canonica* per insegnare; la dichiarazione dell'impedimento ad esercitare gli Ordini sacri (cf. can. 1044, § 2, 2°); la negazione dell'ammissione alla professione religiosa; la negazione della concessione dell'indulto di lasciare l'istituto religioso; la negazione della conferma della dimissione da un istituto religioso; il rifiuto di erigere in istituto religioso diocesano un'associazione; la negazione di ul-

4 Cf. G. BRUGNOTTO, Commento al can. 35, in REDAZIONE DI QUADERNI DI DIRITTO ECCLESIALE (a cura di), *Codice di diritto canonico commentato*, Milano 2009³, 122.

5 Cf. pure altri esempi in P. MALECHA, *L'attività del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica nel campo del contenzioso amministrativo nel corso dell'anno 2005*, in AA.VV., *La giustizia nell'attività amministrativa della Chiesa: il contenzioso amministrativo*, Milano 2006, 475-482.

teriore residenza in diocesi (cf. can. 271, § 3); la negazione della voce passiva per l'elezione del consiglio parrocchiale per gli affari economici; il precetto penale (cf. can. 1319); il decreto penale amministrativo (cf. can. 1720); un provvedimento cautelare urgente (cf. can. 1722). Nella maggior parte degli esempi addotti il Dicastero della Curia Romana interverrà con un decreto nel quale decide un ricorso gerarchico avente per oggetto decisioni in merito di un'autorità ecclesiastica inferiore (Vescovo diocesano, Superiore religioso).

Nei casi dubbi è competenza della stessa Segnatura Apostolica, nel processo contenzioso amministrativo, determinare se si è di fronte ad un atto amministrativo singolare.

Terzo presupposto per il ricorso contenzioso amministrativo alla Segnatura Apostolica è il possesso della legittimazione attiva al ricorso.

«Chiunque, sia battezzato sia non battezzato, può agire in giudizio» (can. 1476) e quindi può proporre ricorso contenzioso amministrativo alla Segnatura Apostolica, ma è richiesto dalla natura stessa del processo che abbia interesse alla decisione. Si tratta anzitutto dell'interesse reale, ossia che la decisione definitiva del tribunale (nel caso, la Segnatura Apostolica) rappresenti una utilità per chi ha proposto ricorso: non sono ammesse nel diritto azioni emulatorie.

Ma si tratta anche dell'interesse giuridico, ossia «una peculiare e giuridicamente tutelata relazione con l'oggetto della controversia»; si richiede, in altre parole, che il ricorrente sia «titolare di un diritto soggettivo o di un interesse legittimo, che si asserisce essere stato lesa»⁶. Per il ricorso contenzioso amministrativo in Segnatura Apostolica l'individuazione spesso è semplificata in base al riferimento a chi ha ricorso presso il Dicastero della Curia Romana di cui si impugna la decisione. Ma se il Dicastero della Curia Romana ha rigettato il ricorso gerarchico per mancanza di legittimazione attiva del ricorrente⁷,

6 SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL [= SSAT], *decreto*, 21 novembre 1987, n. 3, prot. n. 17447/85 CA, in *Comm* 20 (1988) 91.

7 «D. Se il gruppo di fedeli, privo della personalità giuridica, anzi anche del riconoscimento di cui nel can. 299, § 3, abbia la legittimazione attiva per proporre un ricorso gerarchico contro il decreto del proprio Vescovo diocesano.

R. Negativamente, come gruppo; affermativamente, come singoli fedeli, agendo sia singolarmente sia uniti insieme, purché abbiano subito davvero un gravame. Nella valutazione di tale gravame, è necessario che il giudice goda di congrua discrezionalità», PONTIFICIA COMMISSIONE PER L'INTERPRETAZIONE AUTENTICA DEL CODICE DI DIRITTO CANONICO, *Risposta*, 29 aprile 1987, in *AAS* 80 (1988) 1818.

ossia per mancanza di interesse a ricorrere, il ricorso in Segnatura Apostolica avrà come oggetto preliminarmente e pregiudizialmente la legittimità di quel rigetto.

Quarto presupposto può essere considerato la costituzione, per il ricorrente e per l'altra parte, del Patrono: «Le parti possono stare in giudizio solo attraverso il Patrono, ossia l'avvocato-procuratore» (art. 16, § 1 LP). Il ricorso può essere presentato anche senza il patrocinio di un avvocato: è però molto utile e consigliabile che già il ricorso introduttivo sia preparato con l'aiuto di un avvocato. Abilitati ad esercitare il patrocinio nei ricorsi contenziosi amministrativi presso la Segnatura Apostolica sono solo gli avvocati iscritti all'Albo degli Avvocati presso la Curia Romana⁸. Poiché il Patrono è necessario, la sua mancata costituzione entro il termine perentorio stabilito dalla Segnatura Apostolica fa perimere la causa (cf. art. 16, § 2 LP). Non accede alla Segnatura Apostolica il ricorrente, neppure per la *inspectio actorum*: la copia degli atti – per l'esercizio del diritto di difesa – è ordinariamente consegnata ai Patroni (cf. art. 26, § 1 LP), che non possono consegnarla alle parti (cf. art. 26, § 1 LP), ma alle quali possono mostrarla sotto la responsabilità propria.

Quinto presupposto può essere considerato il deposito della cauzione per le spese processuali. Se la statuizione sulle spese è parte della decisione definitiva (cf. can. 1611, 4°) e se le spese sono determinate secondo una tabella approvata dal Congresso (cf. art. 30, § 1 LP), fin dall'inizio del ricorso è richiesto il deposito di una somma quale cauzione per le spese. Di fronte a tale obbligo il ricorrente può chiedere il gratuito patrocinio, presentando idonea documentazione sulla propria condizione economica. Il gratuito patrocinio è concesso sulla base della valutazione positiva del *fumus boni iuris* del ricorso, ossia delle buone probabilità di vittoria del ricorrente, e insieme della sua condizione economica disagiata (cf. art. 31, § 1 LP): esso è concesso o negato in tutto o in parte dal Prefetto, uditi il Segretario e il Promotore di giustizia (cf. art. 31, § 2 LP).

8 Cf. artt. 183-184 PB; GIOVANNI PAOLO II, *motu proprio Iusti iudicis*, 28 giugno 1988, in AAS 80 (1988) 1258-1261; SEGRETERIA DI STATO, *Ordinatio ad exsequendas Litteras apostolicas motu proprio datas "Iusti iudicis"*, 23 luglio 1990, in AAS 82 (1990) 1630-1634. Gli Avvocati iscritti all'Albo sono elencati nell'*Annuario Pontificio*. Eccezioni molto limitate sono previste nell'art. 17, § 3 LP.

La questione delle spese crea alcune difficoltà nel caso di ricorso presentato da religiosi che, per il voto di povertà, non possono essere soggetti in quanto tali all'obbligo del pagamento delle spese processuali. In questo caso le spese e la cauzione sono addossate all'istituto di appartenenza del ricorrente: ciò, però, può comportare una deresponsabilizzazione del ricorrente nella scelta di ricorrere e nel modo di portare avanti il ricorso.

Il mancato o ritardato pagamento della cauzione per le spese processuali può comportare la perenzione del ricorso se le disposizioni al riguardo sono state munite della clausola perentoria (cf. art. 27, § 2 LP).

2. Oggetto del ricorso

Il ricorrente può rivolgere alla Segnatura Apostolica nel ricorso contenzioso amministrativo solo due domande principali: 1) se l'atto del Dicastero «abbia violato una legge quanto alla procedura o quanto alla decisione» (art. 34, § 1 LP); 2) la riparazione dei danni inferti dall'atto impugnato (cf. art. 34, § 2 LP).

Si può sempre chiedere alla Segnatura Apostolica la sospensione dell'esecuzione dell'atto impugnato.

Se precede l'autorizzazione del Sommo Pontefice o il deferimento del Dicastero competente (cf. art. 107 REU; can. 1445, § 2; art. 123, § 3 PB; art. 34, § 3 e 104 LP), il ricorrente può rivolgere alla Segnatura Apostolica una domanda di piena giustizia.

2.1. Il giudizio di legittimità

La Segnatura Apostolica nel ricorso contenzioso amministrativo è chiamata primariamente a svolgere un giudizio di legittimità o, come è detto forse più precisamente nell'art. 34, § 2 LP, un giudizio di illegittimità, ossia a verificare se l'atto del Dicastero ha violato la legge. Ovviamente se l'atto del Dicastero conferma, in un ricorso gerarchico, un atto amministrativo di un'Autorità ecclesiastica inferiore (Vescovo diocesano, Superiore religioso...), il giudizio di legittimità si estenderà anche a quest'ultimo atto, perché è illegittima la conferma di un atto illegittimo. In quest'ottica si dirà in seguito del giudizio di legittimità dell'atto impugnato.

La competenza di legittimità della Segnatura Apostolica è oggetto di un contrasto interpretativo fondamentale. Da una parte vi sono Autori che

indicano quale oggetto del giudizio in Segnatura Apostolica la violazione del diritto soggettivo del ricorrente e vogliono una pronuncia sul medesimo diritto soggettivo⁹. Dall'altra parte vi sono Autori che limitano l'oggetto del giudizio alla (mera) violazione di una legge e vogliono una pronuncia dichiarativa su tale violazione¹⁰. La controversia dottrinale è andata progressivamente scemando in seguito a vari fattori.

Innanzitutto molto precocemente intervennero alcune interpretazioni autentiche a dirigere la discussione. La prima è fonte dell'attuale testo dell'art. 34, § 1 LP, secondo cui la legge può essere violata (con errore) sia quanto alla procedura (*in procedendo*) sia quanto alla decisione (*in decernendo*). La seconda interpretazione è più incisiva perché al quesito se la Segnatura Apostolica giudicasse «solo sull'illegittimità dell'atto impugnato o anche del merito della causa», rispose che la Segnatura Apostolica vede solo dell'illegittimità¹¹.

Inoltre ci si rese conto ben presto che la controversia era endemica anche ai sistemi di giustizia amministrativa di molti Stati e i tentativi meramente dottrinali di soluzione, oltre che sterili, potevano condurre a polarizzazioni nocive della stessa promozione del bene dei fedeli e della Chiesa.

Per questo, sopita la questione dottrinale, rimane in sottofondo la tensione, che ora la dottrina fa emergere ed affronta preferibilmente a livello di singoli istituti e momenti del processo contenzioso amministrativo presso la Segnatura Apostolica.

2.2. Violazioni quanto alla procedura (*in procedendo*)

Le violazioni *in procedendo* che possono essere assunte dal ricorrente e giudicate dalla Segnatura Apostolica sono tutte le trasgressioni, omissioni, false interpretazioni e applicazioni di norme canoniche che l'Autorità ecclesiastica ha compiuto nella procedura canonicamente prescritta per l'emanazione di un atto amministrativo.

9 Cf., per l'importanza rivestita nella fase iniziale della normativa e dell'esperienza, I. GORDON, *L'oggetto primario della competenza della «Sectio altera»*, in AA.VV., *De iustitia administrativa in Ecclesia...*, 167-195.

10 È la posizione comune e maggioritaria: cf., per l'importanza che ha rivestito nell'evoluzione della giurisprudenza, Z. GROCHOLEWSKI, *La 'Sectio Altera' della Segnatura Apostolica con particolare riferimento alla procedura in essa seguita*, in *Apollinaris* 54 (1981) 65-110.

11 PONTIFICIA COMMISSIO DECRETIS CONCILII VATICANI II INTERPRETANDIS, *Risposte* 3 e 4, 11 gennaio 1971, in AAS 63 (1971) 330.

Così, per esempio, sono state rilevate quali violazioni della legge *in procedendo* la negazione del diritto di difesa (*audiatur et altera pars*); la mancata o irregolare audizione prescritta del Consiglio presbiterale o di altri organismi o persone; la mancata o gravemente insufficiente motivazione dell'atto impugnato (cf. can. 51).

2.3. Violazioni quanto alla decisione (*in decernendo*)

La interpretazione autentica sopra riferita ha determinato senza incertezza che anche l'errore o violazione della legge *in decernendo* rientra nel giudizio di legittimità commesso alla Segnatura Apostolica.

Ad un Arcivescovo, che chiedeva se la Segnatura Apostolica, oltre a giudicare della procedura, «può sostituire il giudizio dato dal Vescovo diocesano con il suo proprio giudizio», la Segnatura Apostolica spiegò che la sua competenza non si limitava «solo alla procedura canonica seguita, ma entrava anche nella sostanza della decisione. In certi casi la stessa legge pone limitazioni al potere discrezionale del Vescovo diocesano e la Segnatura Apostolica può essere chiamata a decidere se le predette limitazioni sono state superate come, per esempio, quando si tratta di verificare se c'erano o no cause oggettivamente gravi per una decisione», quale la riduzione di una chiesa ad uso profano non sordido, per la quale legge richiede esplicitamente cause gravi (cf. can. 1222, § 2)¹².

Così, per esempio, sono state rilevate quali violazioni della legge *in decernendo*, l'adduzione di fatti non veri; riportare fatti veri, ma non conformi ai fatti richiesti dalla legge, ossia non conformi alla fattispecie legislativa; addurre fatti non provati o non sufficientemente provati; il fraintendimento della fattispecie legislativa in oggetto (confondendo, per esempio, la rimozione dall'ufficio di parroco con il trasferimento).

2.4. Il giudizio sui danni

Con l'art. 123, § 3 PB si aggiunse alla competenza di legittimità della Segnatura Apostolica la competenza a giudicare se dall'atto impugnato e illegit-

¹² SSAT, *Lettera*, 11 ottobre 1995 (prot. n. 22571/91 CA), in riferimento alle cause di cui ai nn. di prot. 25500/94 CA; 25530/94 CA; 25531/94 CA; 1137/95 SAT, 1-2.

timo sono sorti dei danni per il ricorrente¹³. Questa competenza aggiuntiva apre al superamento della mera competenza di legittimità.

Secondo la giurisprudenza vigente la domanda di giudizio sui danni può essere rivolta alla Segnatura Apostolica solo in pendenza presso la stessa Segnatura Apostolica di un giudizio di legittimità. L'ultimo momento processuale utile per chiedere i danni è la delibazione orale sommaria (cf. art. 101 LP), ossia la concordanza del dubbio nel processo contenzioso amministrativo (cf. art. 85, § 1 LP).

Va da sé – nella giurisprudenza vigente – che il problema dei danni neppure si pone se è rigettata in qualsiasi forma la questione di legittimità dell'atto.

2.5. Il giudizio sulla sospensione dell'esecuzione dell'atto impugnato

L'atto amministrativo gode dell'immediata esecuzione; anche il ricorso avverso l'atto non sospende la sua esecuzione, eccetto in casi e nei limiti espressamente previsti dal diritto (cf., soprattutto, cann. 700; 1353; 1747, § 3; 1752), nei quali la sospensione è data *ipso iure* in pendenza di ricorso. In queste ultime eccezioni anche la pendenza del ricorso contenzioso amministrativo presso la Segnatura Apostolica comprende *ipso iure* la sospensione.

In tutti gli altri casi, nei quali la sospensione non è *ipso iure* data, il ricorrente può chiederla alla Segnatura Apostolica quando ricorre¹⁴.

La Segnatura Apostolica deve rispondere entro sessanta giorni dalla richiesta pervenuta. La risposta, se la domanda non è rigettata *in limine* (cf. art. 96, § 1 LP), è di competenza del Congresso, contro la cui decisione non v'è rimedio alcuno del diritto, anche se la domanda può essere ripresentata al variare della situazione di fatto e di diritto.

13 Cf. 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 amministrativa nella Chiesa*, Città del Vaticano 1991, 179-200.

14 Secondo la giurisprudenza comune, la Segnatura Apostolica non accetta ricorsi contro la negata sospensione dell'atto (cf., per esempio, can. 1736, §§ 2-3) prima di essere investita del ricorso contenzioso amministrativo. Circa il destino della sospensione decretata dall'Autorità ecclesiastica in sede di ricorso gerarchico quando si accede al ricorso contenzioso amministrativo presso la Segnatura Apostolica, parrebbe che si possa applicare analogicamente il pur non del tutto chiaro prescritto del can. 1736, § 3.

Secondo la giurisprudenza della Segnatura Apostolica la sospensione è concessa in base alla valutazione positiva (in contraddittorio: cf. art. 96, §§ 1-2 LP) di due criteri: il *fumus boni iuris* del ricorso e l'irreparabilità del danno subito. Quanto più è probabile che il ricorso abbia esito affermativo e, *insieme*, quanto più risulta che, dopo la decisione affermativa, sarà difficile, oneroso o addirittura impossibile ripristinare la situazione *quo ante*, compromessa dall'esecuzione dell'atto impugnato *durante recursu*, tanto più è probabile che la sospensione dell'atto sia concessa. Se, quindi, il ricorso contenzioso amministrativo è stato rigettato *in limine*, sarà impossibile ottenere la sospensione dell'atto impugnato.

2.6. Il giudizio anche in merito

Si tratta di un istituto giuridico poco conosciuto e poco praticato¹⁵, anche se fin dall'origine della competenza della Segnatura Apostolica nel ricorso contenzioso amministrativo è stato in evidenza dal punto di vista legislativo (cf. art. 107 REU). In questi casi il Supremo Tribunale non è tenuto dalle limitazioni della competenza di legittimità, ma vede anche «in merito secondo le norme del processo contenzioso amministrativo e i prescritti del processo contenzioso ordinario, adattando le norme ai casi» (art. 104 LP).

II. PROCEDURA

1. Ricorso

Il termine *ricorso* si applica anche allo scritto che si presenta alla Segnatura Apostolica per introdurre la causa. Equivale al libello nei giudizi contenziosi ordinari e al ricorso si applica analogicamente la normativa sul contenuto del libello (cf. can. 1504).

Il ricorso deve riportare: i dati del ricorrente (nome, cognome, qualifica, indirizzo); i dati dell'atto del Dicastero che viene impugnato nel ricorso (Dicastero, data e protocollo); l'oggetto della domanda (pronuncia di illegittimità o

15 Cf., per esempio, SSAT, *Sentenza definitiva, dimissionis a munere docendi*, 27 ottobre 1984, *coram Ratzinger*, in *DirEccl* 96 (1985) II, 260-270.

anche sui danni); i riferimenti normativi che il ricorrente invoca a suo favore (ossia i prescritti della legge che si ritengono violati dall'atto impugnato); la data nella quale è stata effettuata la notificazione dell'atto impugnato al ricorrente; la sottoscrizione del ricorrente (cf. art. 73, § 1 LP).

Al ricorso si devono allegare copia dell'atto impugnato e il mandato conferito al Patrono. Secondo la vigente giurisprudenza questi allegati sono necessari, ma la loro assenza non porta al rigetto del ricorso. Di grande utilità per il ricorrente che siano annessi fin da subito nel ricorso.

Il ricorso dev'essere presentato entro il termine perentorio di sessanta giorni utili dalla notificazione dell'atto impugnato del Dicastero (cf. art. 74, § 1 LP)¹⁶. La mancata osservanza di questo termine comporta il rigetto del ricorso e solo il Sommo Pontefice può rimettere in termini il ricorso e consentire alla Segnatura Apostolica di trattare il ricorso (cf. art. 74, § 2 LP).

Appunto per gli effetti perentori del termine per ricorrere, una abbondante giurisprudenza della Segnatura Apostolica si è esercitata nel corretto computo dei sessanta giorni utili per ricorrere. Gli elementi principali di questa giurisprudenza sono i seguenti¹⁷: nel computo dei giorni non si conta il giorno della notificazione; se l'ultimo giorno è festivo il termine è spostato al primo giorno successivo non festivo (cf. can. 1467); il ricorso si intende presentato quando è affidato all'ufficio postale; si applica il can. 201, § 2 sul tempo utile, ma l'ignoranza deve essere provata e non può essere derivata da negligenza; nel periodo di sessanta giorni si computano anche le domeniche e i giorni festivi.

Può essere di particolare difficoltà stabilire il punto di partenza del termine dei sessanta giorni. Se l'atto del Dicastero è notificato a norma dei canoni 37 e 54, § 2 (consegna del testo scritto), 55 (tramite lettura) e 56 (ricevuta ricsusata), la data di notificazione e di partenza dei sessanta giorni è sufficientemente chiara. Più complessa la determinazione se l'Autorità ecclesiastica non ha documentazione della data di avvenuta notificazione o la notificazione dell'atto, pur realmente avvenuta, è mancata in qualche requisito formale. Difficoltà possono nascere quando si tratta di determinare la partenza dei sessanta giorni se si impugna il silenzio del Dicastero, che non ha inteso rispondere al ricorso gerarchico o alla rimostranza. Nel caso il Dicastero taccia

16 È stato abrogato il prescritto legislativo precedente (cf. art. 105, § 1 NS; art. 123, § 2 PB) che prevedeva trenta giorni.

17 Per approfondimenti con riferimenti alla giurisprudenza cf. G.P. MONTINI, *De recursibus hierarchicis. Ad usum Auditorum*, Romae 2011, 41-45.

su un ricorso gerarchico, il termine di sessanta giorni parte dallo spirare dei tre mesi dal momento in cui il Dicastero ha ricevuto il ricorso gerarchico. Nel caso il Dicastero taccia su una rimostranza (cf. art. 135, § 2 RGCR 99), il termine di sessanta giorni corre dallo spirare dei trenta giorni computati dal momento in cui il Dicastero ha ricevuto la rimostranza.

2. Esame preliminare del ricorso

Il processo contenzioso amministrativo non conosce in questa fase iniziale un atto di ammissione del ricorso, analoga al decreto di ammissione del libello nei giudizi contenziosi ordinari.

Conosce invece la facoltà di rigettare *in limine* il ricorso. Il Segretario, udito il Promotore di giustizia, con un decreto motivato rigetta *in limine* il ricorso che, dopo un esame preliminare¹⁸, risulti che «indubbiamente ed evidentemente manchi di un presupposto, come se: 1) non si tratti di materia appartenente ad un tribunale amministrativo; 2) il ricorrente manchi della legittimazione attiva; 3) non esista la legge che si assume violata; 4) il termine per ricorrere sia trascorso» (art. 76, § 1 LP)¹⁹.

Questa decisione di rigetto *in limine* può essere oggetto di ricorso al Congresso entro dieci giorni perentori e utili dal ricevimento e tale facoltà deve essere menzionata nello stesso decreto di rigetto, così che il ricorrente sia informato.

Qualora il Congresso, adito dopo la consueta discussione, confermi con decreto motivato la decisione di rigetto *in limine*, ogni ulteriore rimedio è precluso al ricorrente.

18 L'esame preliminare nella prassi può durare pochi giorni e prevedere una semplice lettura del ricorso e dei documenti allegati, o estendersi anche a mesi, con l'acquisizione degli atti del Dicastero e di pareri anche plurimi.

19 Sulla estensione del concetto di «presupposto» di cui all'art. 76, § 1 LP, cf., per esempio, Z. GROCHOLEWSKI, *Alcune questioni sul rigetto "in limine" nella "lex propria" del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica*, in IE 23 (2011) 723-731 (la cui posizione è stata accolta dalla Plenaria della Segnatura Apostolica) e, su posizione diversa, C. GULLO, *Il "giusto processo" amministrativo e il rigetto e "in limine" del ricorso alla c.d. "sectio altera" del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica (artt. 73-84 NSTA)*, in AA.VV., *Iustitiam et iudicium facere. Scritti in onore del Prof. Don Sabino Ardito*, SDB, Roma 2011, 189-204.

3. L'esame del Congresso

Giunto in Segnatura Apostolica il ricorso iniziale o il ricorso avverso il rigetto *in limine*, il Segretario provvede a tutto quanto serve per l'avvio dell'esame del ricorso.

In primo luogo notifica ossia trasmette copia del ricorso al Dicastero contro il quale è stato presentato, come pure a tutti quelli che presso il Dicastero erano intervenuti legittimamente. Ciò corrisponde approssimativamente alla citazione nel processo giudiziale ordinario. Tra questi una posizione singolare assume l'Autorità ecclesiastica inferiore (Vescovo diocesano, Superiore generale di un istituto religioso), la cui decisione sia stata oggetto di esame presso il Dicastero²⁰.

La notifica comprende anche l'invito a costituirsi, tramite legittimo mandato, presso la Segnatura Apostolica con un Patrono: il Patrono è necessario (cf. art. 16, § 1 LP). Deve essere scelto dall'Albo degli Avvocati presso la Curia Romana: si contatta l'avvocato, si conferisce il mandato, che deve essere accettato dall'avvocato e vidimato, e quindi inviato alla Segnatura Apostolica. La mancata costituzione del Patrono significa che non si intende intervenire nel processo contenzioso amministrativo. Ciò ordinariamente è lasciato alla discrezione di chi riceve la notificazione. Questa discrezione non è, ovviamente, riconosciuta al Dicastero, che deve costituirsi, essendo parte resistente necessaria: qualora si rifiutasse di costituirsi il Prefetto nomina un Patrono *ex officio*²¹. È invece una facoltà ordinariamente lasciata alla discrezione dell'Autorità ecclesiastica inferiore costituirsi o meno, potendo pure – se lo ritiene opportuno – affidare il mandato allo stesso Patrono scelto dal Dicastero: la loro posizione processuale, infatti, è simile e possono essere considerati *litisconsortes*.

Vengono quindi richieste al Dicastero copia della decisione impugnata e copia di tutti gli atti che riguardano il caso sottoposto. La trasmissione degli atti è richiesta entro il termine di trenta giorni, ma può richiedere anche un tempo ulteriore a causa, per esempio, della mole degli atti.

20 Cf. al riguardo SSAT, *Dichiarazione*, 9 novembre 1970, in *Periodica* 60 (1971) 349-350; Z. GROCHOLEWSKI, *La parte resistente nei processi contenzioso-amministrativi presso la Segnatura Apostolica*, in *IE* 3 (1991) 81-102.

21 Si tratta di un problema di rarissima evenienza, ma di grande impatto dottrinale e pratico. Per alcuni elementi cf. 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 *IE* 13 (2001) 421-448.

Se non è già stato costituito precedentemente, viene ora designato dal Segretario il Promotore di giustizia cui il caso è affidato.

Tutto è così pronto per aprire il contraddittorio tra le parti.

Il primo ad intervenire è il ricorrente. Il Segretario comunica al suo Patrono che gli atti del Dicastero sono giunti in Segnatura Apostolica: il Patrono ha la facoltà di «*acta inspicere*» cioè gli atti gli sono pubblicati e può chiederne copia. È un momento decisivo, poiché in molti ricorsi è la prima volta che al (Patrono del) ricorrente è data la facoltà di vedere tutti gli atti in base ai quali l'Autorità ecclesiastica (inferiore²² e Dicastero) ha preso la decisione ora impugnata. Su questa base il (Patrono del) ricorrente può esercitare appieno il suo diritto di difesa e precisare il suo ricorso, ossia: 1) può presentare documenti ulteriori rispetto a quelli allegati al ricorso e a quelli rinvenuti negli atti trasmessi dal Dicastero: può trattarsi di documenti che alla luce dei documenti trasmessi dal Dicastero appaiono necessari per completare la documentazione, contestare qualche punto o documento, provare aspetti che l'Autorità ecclesiastica nella sua decisione ha ritenuto importanti, ma che erano sfuggiti al ricorrente; 2) può chiedere documenti ulteriori che ritenga necessari o utili per i motivi sopra detti, ma che non sono in possesso del ricorrente; 3) può illustrare, completare o correggere il ricorso: i documenti del Dicastero possono richiedere questa precisazione e in questa fase il ricorso può subire le necessarie modificazioni; 4) può presentare un proprio memoriale nel quale si argomenta più approfonditamente il ricorso e già si può rispondere agli atti di cui si è venuti a conoscenza con la trasmissione degli atti del Dicastero. Un oggetto richiesto esplicitamente ora al memoriale (non al ricorso) è la enumerazione chiara delle leggi che si assumono violate: al Patrono si può chiedere questa chiarezza.

Il termine entro il quale il ricorrente deve svolgere questa sua prima difesa è stabilito dal Segretario a seconda della difficoltà della causa; di solito è dato un termine di trenta giorni e non è perentorio; può essere facilmente prorogato su richiesta della parte se viene provata la motivazione di uno studio più approfondito degli atti e del caso o di una più ampia acquisizione di documenti.

Per secondo interviene il Patrono del Dicastero e delle altre parti resistenti (se ci sono e si sono costituite): dovrebbe già conoscere tutti gli atti del

22 Gli atti dell'Autorità ecclesiastica inferiore sono ordinariamente contenuti negli atti del Dicastero. Qualora così non sia, la Segnatura Apostolica li chiede d'ufficio.

Dicastero; può vedere tutti gli altri atti (allegati al ricorso, apportati in seguito dal ricorrente, il ricorso aggiornato, acquisiti *ex officio*). Può alla luce degli atti produrre nuovi documenti, se lo ritiene almeno opportuno per la causa. Gli è richiesto un memoriale che argomenti sui nuovi documenti e risponda al memoriale del ricorrente. Anche in questo caso il Segretario stabilisce il termine entro cui svolgere questa attività.

Per ultimo interviene il Promotore di giustizia (designato per il caso), al quale è richiesto un parere (*votum*) secondo giustizia (*pro rei veritate*) sulla base di tutti gli atti finora acquisiti, compresi i memoriali dei Patroni. Il Promotore di giustizia non difende l'Autorità ecclesiastica (che già possiede il suo Patrono): egli è chiamato a battersi *super partes* per la giustizia e la verità (cf. art. 7, § 2 LP). Può chiedere la produzione e l'acquisizione di documenti necessari o almeno utili per una soluzione secondo giustizia del caso.

Terminato questo primo peculiare giro di prese di posizione, il Segretario dà avvio al secondo giro, quello delle risposte: v'è uno scambio di tutte le scritture (compreso naturalmente il *votum pro rei veritate*) tra i Patroni, ai quali è data la facoltà di rispondere, se lo ritengono necessario o almeno opportuno, entro un termine molto breve: dieci giorni. Da ultimo, ossia dopo aver preso visione delle risposte date dai Patroni delle parti, interviene, se lo ritiene necessario o almeno opportuno, il Promotore di giustizia. La ragione di questa prerogativa sta nel principio secondo cui l'accusato (in questo caso, la giustizia) deve avere l'ultima parola prima della decisione del giudice (cf. can. 1725).

Il caso è ora maturo per la decisione e il Prefetto della Segnatura Apostolica convoca il Congresso, stabilisce il giorno e lo comunica ai Patroni delle parti.

Al Congresso intervengono oltre al Prefetto, che presiede, il Segretario, il Promotore di giustizia e il Difensore del vincolo, i Promotori di giustizia Sostituti nonché il Promotore di giustizia deputato al caso (*Promotor iustitiae deputatus*); il Preposito della Cancelleria presenza al Congresso con funzioni notarili (cf. art. 22, § 1 LP)²³.

23 «In caso urgente è sufficiente che siano presenti, oltre al Prefetto e al Segretario o al suo *vices agens* [ossia il Promotore di giustizia titolare a norma dell'art. 7, § 3 LP], due altri tra i convocati» (art. 22, § 2 LP). Con la menzione dei «convocati» il prescritto intende che sempre e comunque tutti quelli che hanno diritto di partecipare al Congresso a norma dell'art. 22, § 1 LP devono essere convocati, ancorché poi di fatto, date le circostanze eccezionali (ristrettezza dei tempi, distanza dei luoghi), solo almeno due potranno di fatto essere presenti.

La sessione del Congresso si apre con la preghiera dell'*Adsumus*; quindi il Promotore di giustizia che ha svolto la funzione nel caso svolge una relazione, ordinariamente solo orale, presentando gli elementi fondamentali del caso e proponendo una soluzione. La relazione è ordinariamente sobria in quanto i membri del Congresso hanno ricevuto alcuni giorni prima della sessione copia dei principali documenti e atti della causa, scelti dal Promotore di giustizia costituito per il caso con l'approvazione del Segretario. Si apre quindi la discussione: ogni membro del Congresso, a partire dal più giovane Promotore di giustizia Sostituto, esprime sobriamente il parere sulla soluzione del caso. Dopo che il Segretario ha espresso il proprio parere, il Prefetto, se non ritiene di dover aprire su un punto o l'altro una discussione supplementare tra gli intervenienti in Congresso, pronuncia la decisione.

Oltre alla possibilità sempre ammessa di una decisione rimandata, il Congresso ha di fronte a sé un'alternativa su cui decidere: «Se il ricorso debba essere ammesso alla discussione o se debba essere rigettato in quanto manifestamente carente di presupposto o fondamento» (art. 83, § 1 LP). Il Congresso, quindi, non decide sul merito del ricorso, ma è chiamato a decidere se ammettere o meno il ricorso alla discussione e alla definizione di fronte al Collegio dei Giudici della Segnatura Apostolica. E il criterio per la non ammissione è stabilito dalla legge: non è ammesso il ricorso che manifestamente manchi di presupposto o fondamento. Il ricorso, pertanto, che manifestamente non manchi di presupposto o fondamento deve essere ammesso.

La dottrina ha quasi unanimemente rilevato una certa sproporzione tra l'attività preparatoria ed istruttoria che precede il Congresso e l'oggetto specifico della competenza del Congresso, assai vicina – dal punto di vista testuale – a quella del ponente che nel processo giudiziale ordinario decide sull'ammissione del libello introduttorio della lite. L'esame del nugolo di questioni che su questa osservazione si intersecano non può essere neppure abbozzato in questa sede. Per lo scopo sostanziale di questo studio basta rilevare che quanto sostenuto dalla dottrina non menoma o compromette il livello di giustizia che la Segnatura Apostolica è chiamata ad assicurare secondo la legge nei ricorsi contenziosi amministrativi se e per quanto la decisione comunque data dal Prefetto in Congresso è ricorribile al Collegio dei Giudici della Segnatura Apostolica.

Data la decisione da parte del Congresso, è subito redatto il corrispondente decreto. Se si è trattato di una ammissione del ricorso, il decreto che viene steso e notificato si ritiene ordinatorio ed è sprovvisto di motivazioni;

se il ricorso è stato rigettato, il decreto contiene i motivi *in iure* e *in facto* della decisione, espressi sobriamente.

Il prosiegua del ricorso si diversifica profondamente a seconda se il ricorso è stato dal Congresso ammesso o è stato dal Congresso rigettato. Con qualche semplificazione si potrebbe dire che nel caso di ricorso ammesso, nel prosiegua si segue l'andamento del processo giudiziale contenzioso ordinario con una sentenza definitiva del Collegio; nel caso invece di ricorso rigettato, nel prosiegua si segue l'andamento di un processo *per memorialia* con al termine un decreto definitivo del Collegio.

3.1. Nel caso di ricorso rigettato da parte del Congresso

La decisione del Congresso, eccetto nel caso in cui il Congresso abbia confermato il rigetto *in limine* (cf. art. 76, § 4), può essere oggetto di ricorso al Collegio.

Il ricorso al Collegio deve essere corredato da motivi e deve essere presentato entro il termine perentorio di dieci giorni. Questo termine si computa a partire dalla notificazione del decreto al Patrono (cf. art. 26, § 2 LP).

Del ricorso presentato sono avvertite le altre parti attraverso la trasmissione di copia del ricorso e sono con ciò concessi dieci giorni per proporre osservazioni al ricorso (cf. artt. 42, § 3 e 84 LP).

Al ricorso e alle (eventuali) osservazioni delle altre parti risponde il Promotore di giustizia costituito per il caso con un *votum pro rei veritate*.

Il fascicolo così com'è (atti scelti per il Congresso, decreto di rigetto del Congresso, ricorso motivato, eventuali osservazioni delle altre parti e *votum pro rei veritate*) è trasmesso al Collegio dei Giudici della Segnatura Apostolica per la decisione²⁴. In questo caso il Collegio potrebbe anche essere costituito da soli tre Giudici (cf. art. 21 LP).

La decisione del Collegio in questo caso verte sulla questione se si debba riformare il decreto del Congresso che ha rigetto il ricorso non ammettendolo alla discussione di fronte al Collegio, appunto. Con qualche semplificazione si può vedere un'analogia con il giudizio che consegue al ricorso al collegio avverso il rigetto del libello deciso dal ponente.

24 Cf. SSAT, *Decreto definitivo, suppressionis consociationis*, 20 aprile 1991, *coram* Gantin, in *DirEccl* 104 (1993) II, 3-9.

Nel caso in cui il Collegio non riformi il rigetto del Congresso, il decreto definitivo non è soggetto ad alcun rimedio del diritto, neppure querela di nullità o domanda di *restitutio in integrum*.

Nel caso – rarissimo di fatto e, per alcuni Autori, mai verificatosi nella realtà – in cui il Collegio riformi il rigetto del ricorso effettuato dal Congresso, il Collegio stesso deciderà come procedere²⁵.

3.2. Nel caso di ricorso ammesso da parte del Congresso

Se il ricorso è ammesso dal Congresso alla discussione presso il Collegio, il Segretario procede alla cosiddetta *delibatio oralis summaria*, la quale, con qualche semplificazione, corrisponde alla concordanza del dubbio nel processo giudiziale contenzioso ordinario. L'art. 85, § 1 LP ne richiama anche testualmente l'analogia: «Il Segretario, convocati quanto prima i Patroni delle parti e il Promotore di giustizia alla delibazione orale sommaria e tenuto conto delle loro domande e risposte, stabilisce i termini della controversia e con suo decreto sancisce i dubbi concordati». Nella delibazione orale sommaria vi è l'ultimo momento nel quale si può chiedere, anche per la prima volta, la riparazione dei danni conseguenti all'atto impugnato.

I limiti della competenza della Segnatura Apostolica nonché altri fattori contingenti, contribuiscono ordinariamente oggi alla fissazione della seguente formula del dubbio: «An constet de violatione legis in procedendo vel in discernendo relate ad actum die ... a Dicasterio ... latum», ossia: «Se consti della violazione della legge quanto a procedura o quanto a decisione relativamente all'atto emanato il giorno ... dal Dicastero ...».

Contro la formula del dubbio fissata dal Segretario è ammesso ricorso al Prefetto, senza ulteriore rimedio del diritto.

Nello stesso decreto con il quale il Segretario fissa la formula del dubbio, ordinariamente oggi si stabilisce se e a quale istruttoria si debba procedere²⁶. Anche se oggi raramente accade che si verifichi una istruttoria, l'art. 86 LP è di ampio respiro: «Avutasi la delibazione orale sommaria, il Segretario, se

25 Non si potrebbe escludere che il Collegio, considerata di fatto la questione matura per la decisione, proceda a pronunciarsi sul ricorso contenzioso amministrativo.

26 Ordinariamente il decreto è così redatto che, oltre alla formula del dubbio, stabilisce eventuali adempimenti istruttori e i termini per tutta la discussione fino al limite del deferimento della causa al Collegio.

del caso, completa l'istruttoria della causa. Che se poi le parti eccepiscano qualcosa, lo stesso Segretario vede della cosa *expeditissime*». Dal prescritto dell'articolo si deduce che il Segretario funge da giudice dell'istruzione; la quale non appare qui da incominciare, ma da completare, richiamandosi verosimilmente a quanto già raccolto nell'(ampia) istruttoria effettuata prima del Congresso; nessun mezzo di prova per sé è escluso, anche se, tenuto conto della tradizionale dottrina generale sul processo amministrativo, l'interprete ordinariamente congetturerà di documenti e atti scritti preformati.

Risolta la questione dell'(eventuale) istruzione, si prevede la confezione del sommario della causa (cf. art. 87 LP). Per *summarius causae* si intende il fascicolo che contiene tutti gli atti della causa ritenuti necessari e sufficienti per la discussione e per la decisione. Ha le pagine numerate ed è provvisto di un indice. Esso è composto, secondo prassi, nel seguente modo: il Patrono del ricorrente propone una scelta di atti di causa che ritiene necessari e sufficienti; il Patrono della parte resistente esamina la proposta e a sua volta propone variazioni e integrazioni; interviene quindi allo stesso modo il Promotore di giustizia. Sentite le parti sulle variazioni proposte, il Promotore di giustizia decide la proposta definitiva di sommario la cui approvazione spetta al Segretario²⁷. Solo il Prefetto o, *positis ponendis*, il Collegio possono in seguito consentire l'aggiunta di atti al sommario della causa.

Confezionato il sommario si apre la discussione della causa in forme e modi analoghi a quelli che hanno preceduto il Congresso (cf. art. 88 LP): prima presentano contemporaneamente il rescritto conclusivo i Patroni entro un termine stabilito dal Segretario (di solito trenta giorni); interviene quindi in risposta il Promotore di giustizia con il *votum pro rei veritate*; scambiate tutte le scritture tra tutti gli intervenienti, i Patroni possono rispondere entro dieci giorni; da ultimo può intervenire il Promotore di giustizia.

3.3. La decisione del Collegio

Terminata l'istruttoria, la causa passa nelle mani del Prefetto che, quale primo atto, deve deferire la causa al Collegio. Questa decisione comprende

27 La confezione del sommario della causa è oggi uno dei punti di maggior dispendio di tempo: la Cancelleria prevede ora multe pecuniarie e passaggi di competenza per negligenza al fine di limitare gli inconvenienti.

la determinazione della composizione del Collegio, chiamato a giudicare la causa, e la data del *conventus*, ossia della sessione di decisione.

La composizione del Collegio è di cinque Giudici: ordinariamente il Prefetto è il Presidente e la maggioranza è di solito costituita da Cardinali. Il Giudice ponente o relatore è scelto dal Prefetto. Nel caso di ricorso contro il rigetto del Congresso il Prefetto può determinare un Collegio di tre Giudici. Il Prefetto può anche, secondo i principi generali del diritto, determinare un numero di Giudici maggiore di cinque e, secondo l'art. 1, § 3 LP, deferire la causa anche alla Plenaria della Segnatura (*Signatura Plena*).

La composizione del Collegio deve essere comunicata ai Patroni delle parti e al Promotore di giustizia, al fine di esercitare quel controllo che è previsto in ogni causa giudiziale, con la richiesta di astenersi e con la ricusazione a norma del diritto (cf. artt. 23-24 LP).

È invece questione di cortesia la comunicazione ai Patroni delle parti e al Promotore di giustizia del giorno della sessione di giudizio.

Il *conventus* si svolge in osservanza della normativa che regola nel processo giudiziale contenzioso ordinario la sessione di giudizio di un collegio giudicante, ossia secondo il can. 1609. Le principali peculiarità di questo *conventus* dei Giudici della Segnatura Apostolica consistono nella relazione che il ponente è tenuto a volgere all'inizio della sessione, presentando le ragioni pro e contro (cf. art. 47, § 1); nella eventuale presenza del Segretario all'inizio della sessione di giudizio allo scopo di illustrare la causa²⁸.

Anche la stesura del testo del decreto o della sentenza segue la normativa sui processi giudiziali contenziosi ordinari, con una notevole quanto, per la verità, finora di rara applicazione, eccezione, ossia la facoltà del Prefetto di affidare al Promotore di giustizia la stesura delle motivazioni *in iure* e *in facto* della decisione presa dai Giudici²⁹.

28 La ragione della disposizione è tutta nel fatto che il Segretario, quale giudice dell'istruzione della causa, può aver acquisito nel caso una conoscenza tale che può essere di aiuto per i Giudici della decisione. Ciò è coerente con la raccomandazione, solitamente presente in dottrina, che nel processo giudiziale contenzioso ordinario la funzione di giudice istruttore in tutto o in parte sia svolta da un giudice del collegio. Si deve però precisare che la previsione normativa sulla presenza del Segretario nella sessione del Collegio giudicante è rigidamente limitata: è soggetta all'invito del Prefetto; è limitata all'illustrazione della causa, non ad esprimere una *conclusio* al riguardo; lascia fermo il prescritto dell'art. 47, § 2 LP ossia che la sessione si svolgerà *nemine adstante*, ossia il Segretario si ritirerà dalla sessione prima del momento in cui i Giudici cominciano a proferire le loro *conclusiones*.

29 L'ascendenza storica di questa normativa sta nel privilegio della Segnatura Apostolica di emanare decisioni valide ancorché sprovviste di motivazione (cf. al riguardo can. 1605, §§ 1-2 CIC 17).

Lo spettro delle decisioni che il Collegio dei Giudici può prendere segue la normativa generale sui processi giudiziari contenziosi ordinari: può, per esempio, rimandare la decisione, ordinare un supplemento di istruttoria, dichiarare la cessazione della materia del contendere, decretare che la questione non può essere proposta.

Ci si limita di seguito ad addurre alcuni esempi più frequenti e significativi per una decisione nell'ambito del giudizio contenzioso amministrativo.

Il Collegio dovrà rispondere ai singoli dubbi concordati nella deliberazione orale sommaria. Se i dubbi sono quelli ordinari ricordati sopra, il Collegio potrà rispondere: «AFFIRMATIVE, seu constare de violatione legis in procedendo et in decernendo relate ad decretum Dicasterii ... diei ...», oppure: «AFFIRMATIVE, seu constare de violatione legis in procedendo [oppure: in decernendo] relate ad decretum Dicasterii ... diei ...», oppure: «NEGATIVE, seu non constare de violatione legis in procedendo et in decernendo relate ad decretum Dicasterii ... diei ...». Nel primo esempio la Segnatura Apostolica ha decretato che il Dicastero ha violato la legge sia quanto alla procedura sia quanto alla decisione; nel secondo esempio è decretato che il Dicastero ha violato la legge solo quanto alla procedura o solo quanto alla decisione; nel terzo esempio è decretato che il Dicastero non ha violato la legge.

In analogia con il can. 1611, 2°, anche la decisione del Collegio dei Giudici può stabilire gli effetti immediati e diretti della violazione di legge decretata³⁰.

In analogia con il can. 1651 anche il Collegio dei Giudici può includere nella decisione il decreto esecutivo, ordinariamente espresso con la locuzione: «Quam sententiam definitivam cum omnibus quorum interest communicandam et executioni mandandam esse decernimus, ad omnes iuris effectus».

In osservanza del can. 1611, 4° la decisione deve stabilire anche sulle spese processuali (cf. art. 30, § 3 LP).

3.4. L'impugnazione delle decisioni del Collegio

Le sentenze definitive (non i decreti definitivi che confermano il rigetto del ricorso deciso dal Congresso) del Collegio dei Giudici della Segnatura Aposto-

30 Un'esemplificazione esplicitamente menzionata dalla *Legge propria* si ha nell'art. 93, §§ 2-4 LP.

lica nei giudizi contenziosi amministrativi sono inappellabili (cf. can. 1629, 1°). Non sono però esclusi, per le sentenze definitive, i rimedi della querela di nullità e della domanda di *restitutio in integrum* (cf. art. 91, § 1 LP)³¹.

Considerata, però, la natura di tribunale supremo della Segnatura Apostolica, la normativa generale sia sostantiva (quanto ai motivi) sia processuale (quanto alla procedura) dei due rimedi ammessi potrà comportare alcune peculiarità. Ne è, per esempio, teste l'art. 91, § 2 LP che fa intuire che la prassi della trattazione di questi rimedi potrebbe prevedere (come di fatti è accaduto) casi in cui la questione è immediatamente deferita al Collegio e casi in cui ha dovuto soggiacere al percorso ordinario (esame previo del Segretario, esame in Congresso, accesso al Collegio).

3.5. L'esecuzione delle sentenze affermative del Collegio

L'esecuzione delle sentenze con le quali il Collegio dei Giudici della Segnatura Apostolica ha decretato che il Dicastero ha violato la legge è all'incrocio di mille gravi questioni che attanagliano la giustizia amministrativa canonica, come d'altronde accade per la esecuzione nella maggior parte dei sistemi continentali di giustizia amministrativa³².

Le norme che il diritto processuale ordinario prevede per l'esecuzione delle sentenze (affermative) definitive, passate in giudicato, ossia i prescritti dei cann. 1650-1655, non possono essere applicati *uti iacent*, sia perché non si adattano alle decisioni di un tribunale supremo sia soprattutto per il fatto che una delle parti nell'azione e nel processo è l'Autorità ecclesiastica, dotata perennemente di potestà esecutiva.

La vigente *Legge propria* della Segnatura Apostolica ha inteso colmare il silenzio su questo punto della normativa propria precedente. I punti fondamentali di tale normativa, già parzialmente sperimentata nella prassi, sono i seguenti.

31 Cf. G.P. MONTINI, *De querela nullitatis deque restitutione in integrum adversus sententias Sectionis Alterius Supremi Signaturae Apostolicae Tribunalis*, in *Periodica* 82 (1993) 669-697; J. LLOBELL, *Note sull'impugnabilità delle decisioni della Segnatura Apostolica*, in *IE* 5 (1993) 675-698.

32 Cf. G.P. MONTINI, *L'esecuzione delle sentenze della "Sectio Altera" della Segnatura Apostolica. Il significato di una lacuna*, in AA.VV., *Iustus Iudex. Festgabe für Paul Wesemann zum 75. Geburtstag von seinen Freunden und Schülern*, Essen 1990, 553-571; ID., *L'esecuzione delle pronunce giudiziali della Segnatura Apostolica nel contenzioso amministrativo*, in AA.VV., *La giustizia nell'attività amministrativa...*, 383-416.

L'esecuzione di una pronuncia della Segnatura Apostolica in un giudizio contenzioso amministrativo spetta al Dicastero, il cui atto amministrativo è stato oggetto di giudizio (cf. art. 92, § 1 LP). Naturalmente la decisione della Segnatura Apostolica può stabilire un altro esecutore e ovviamente il Dicastero può eseguire *per se vel per alium* (cf. art. 92, § 1 LP).

Nell'eventualità in cui nell'esecuzione il Dicastero non proceda o non proceda secondo diritto, su istanza della parte interessata, l'esecuzione compete al Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica (cf. art. 92, § 2 LP). L'eventualità (e il rimedio, ossia il passaggio di competenza nell'esecuzione) è talmente grave, che si sancisce l'obbligo da parte della Segnatura Apostolica di informare (dell'inesecuzione e del passaggio di competenza) la «Superiore Autorità» (cf. art. 92, § 2 LP), con il che si intende il Sommo Pontefice per il tramite della Segreteria di Stato. In questa eventualità la Segnatura Apostolica assume la funzione amministrativa in sostituzione del Dicastero.

L'esecuzione di pronunce nella quali si decreta la violazione di legge, se condotta sul mero piano formale, può condurre a paradossi inaccettabili dal punto vista della giustizia. Per questo l'art. 93, §§ 3-4 LP fornisce una normativa additiva atta a garantire l'effettività secondo giustizia delle decisioni della Segnatura Apostolica. In tal modo, se è stata verificata in un atto una violazione della legge quanto alla procedura, l'Autorità ecclesiastica non è impedita a emanare di nuovo quell'atto, purché stavolta avvenga secondo la procedura corretta, ma la decisione della Segnatura Apostolica può dettare normativamente modi e tempi per la riedizione dell'atto. Allo stesso modo per una violazione della legge quanto alla decisione: l'Autorità ecclesiastica potrà riprendere la valutazione e giungere ad una nuova decisione sullo stesso oggetto, ma secondo modi e tempi che la Segnatura Apostolica nella sua decisione può aver determinato normativamente.

Qualora sorgano controversie tra l'Autorità ecclesiastica e l'altra parte in ordine alle modalità di esecuzione, e sia investita la Segnatura Apostolica, il Congresso è competente a dirimere la questione *expeditissime* (cf. art. 94 LP).

CONCLUSIONE

Il sistema dei ricorsi contenziosi amministrativi presso la Segnatura Apostolica, inaugurato da Paolo VI e portato a compimento dalla *Legge propria*, intende portare le esigenze di giustizia nell'ambito dell'esercizio della

potestà esecutiva. È un progetto delicato e ambizioso: delicato per il fatto che la potestà esecutiva ha statutariamente in sé come fine il perseguimento del bene pubblico e ogni intervento sulla sua attività potrebbe metterlo in pericolo; ambizioso per il fatto che il progetto di rendere giustizia viene portato al cuore della vocazione cristiana e ministeriale dei fedeli, là dove i diritti e doveri fondamentali dei fedeli richiedono di essere riconosciuti e inverati dall'Autorità ecclesiastica.

BIBLIOGRAFIA

Oltre alla bibliografia indicata nelle note del contributo, si segnalano i seguenti testi.

La normativa vigente

La "lex propria" del S.T. della Segnatura Apostolica, Città del Vaticano 2010: in appendice la bibliografia e le leggi proprie della Segnatura Apostolica dal 1908.

M. GANARIN, *Lineamenti del rinnovato processo contenzioso amministrativo ecclesiale. Commento al m.p. "Antiqua ordinatione" di Benedetto XVI*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale Rivista telematica (www.statoechiese.it)*, settembre 2011, 1-125; 1-105.

G.P. MONTINI, *La giustizia amministrativa dal Concilio al Codice*, in *Periodica* 102 (2013) 641-677.

La procedura

F. DANEELS, *Il contenzioso-amministrativo nella prassi*, in AA.Vv., *La giustizia nell'attività amministrativa della Chiesa: il contenzioso amministrativo*, Milano 2006, 305-325.

Z. GROCHOLEWSKI, *La 'Sectio Altera' della Segnatura Apostolica con particolare riferimento alla procedura in essa seguita*, in *Apollinaris* 54 (1981) 65-110 oppure in AA.Vv., *De iustitia administrativa in Ecclesia. La giustizia amministrativa nella Chiesa*, Roma 1984, 19-71.

Z. GROCHOLEWSKI, *L'autorità amministrativa come ricorrente alla Sectio Altera della Segnatura Apostolica*, in *Apollinaris* 55 (1982) 752-779.

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 AA.Vv., *I giudizi nella Chiesa. Processi e procedure speciali*, Milano 1999, 85-119.

ID., *Modalità procedurali e processuali per la difesa dei diritti dei fedeli. Il ricorso gerarchico. Il ricorso alla Segnatura Apostolica*, in *QuDirEccl* 8 (1995) 287-320.

La giurisprudenza della Segnatura Apostolica

- F. DANEELS, *L'imposizione amministrativa delle pene e il controllo giudiziario sulla loro legittimità*, in AA.Vv., *Processo penale e tutela dei diritti nell'ordinamento canonico*, Milano 2005, 289-301.
- F. DANEELS, *Soppressione, unione di parrocchie e riduzione ad uso profano della chiesa parrocchiale*, in IE 9 (1998) 111-148.
- Z. GROCHOLEWSKI, *Trasferimento e rimozione del parroco*, in AA.Vv., *La parrocchia*, Città del Vaticano 1997, 199-247.
- M. LANDAU, *Amtsenthörung und Versetzung von Pfarrern. Eine Untersuchung des geltenden Rechts unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung der Zweiten Sektion des Höchsten Gerichts der Apostolischen Signatur*, Frankfurt am Main 1999: è la rassegna esaustiva della giurisprudenza della Segnatura Apostolica sulla rimozione e trasferimento dei parroci dal 1968 al 1995.

Un esempio di controversia

Los bienes artísticos de las parroquias de la Franja: el proceso canónico (1995-2008), a cura di F.R. Aznar Gil e R. Román Sánchez, Zaragoza 2009, pp. 279: percorre in modo ragionato tutte le fasi e le pronunce di un processo contenzioso amministrativo in Segnatura Apostolica, la controversia tra le diocesi di Lleida e Barbastro-Monzón su alcuni beni artistici.