

# IUSTITIA IN CARITATE



MISCELLANEA DI STUDI  
IN ONORE DI VELASIO DE PAOLIS



URBANIANA UNIVERSITY PRESS



**I TEMPI SUPPLEMENTARI NEI RICORSI GERARCHICI  
PRESSO LA CURIA ROMANA  
E IL RICORSO ALLA SEGNATURA APOSTOLICA**  
**L'art. 136 §2 del Regolamento Generale  
della Curia Romana  
tra normativa, prassi e giurisprudenza**

*G. Paolo Montini*

«Dejad que hagan la ley,  
que yo haré el reglamento»<sup>1</sup>

PREMESSE

Una delle principali novità del Codice di Diritto Canonico promulgato nel 1983 è costituita dalla normazione generale degli atti amministrativi, ed in essa dalla disposizione del can. 57, che si propone principalmente di qualificare dal punto di vista giuridico il silenzio o l'inerzia dell'autorità ecclesiastica di fronte ad una legittima istanza<sup>2</sup>:

<sup>1</sup> «Che loro facciano leggi, ch'io farò il regolamento». Celebre frase attribuita a Álvaro de Figueroa y Torres, Conte di Romanones (1863-1950), più volte ministro del Regno di Spagna nei primi decenni del XX secolo, rivolta polemicamente al Parlamento e al Re.

<sup>2</sup> Sul can. 57 cf. G.P. MONTINI, «Problemata quaedam de silentio et recursu iuxta can. 57 C.I.C.», *Periodica de re canonica* 80 (1991) 469-498; ID., «Il silenzio dei Superiori (c. 57)», *Quaderni di diritto ecclesiale* 7 (1994) 79-97. Cf. pure A. BETTETINI, *Il silenzio amministrativo nel diritto canonico*, Padova 1999. Prescindiamo in questo contributo dalla considerazione del Codice dei Canonici delle Chiese Orientali, che ripartisce la normativa del can. 57 in due prescritti (cf. cann. 1002 e 1518 CCEO) e regola diversamente la fattispecie del silenzio: per un accenno sull'*iter* di revisione cf. G.P. MONTINI, «Problemata quaedam», 476, nota 15.

§1. Tutte le volte che la legge impone di dare un decreto oppure da parte dell'interessato viene legittimamente proposta una petizione o un ricorso per ottenere il decreto, l'autorità competente provveda entro tre mesi dalla ricezione della petizione o del ricorso, a meno che la legge non disponga un termine (di tempo) diverso.

§2. Trascorso questo termine (di tempo), se il decreto non fu ancora emanato, la risposta si presume negativa, per ciò che si riferisce alla proposizione di un ulteriore ricorso.

§3. La presunta risposta negativa non esime la competente autorità dall'obbligo di dare il decreto, e anzi di riparare il danno eventualmente causato, a norma del can. 128<sup>3</sup>.

Pur essendo molto articolata la normativa del canone, il suo fulcro – soprattutto in relazione alla novità della medesima – è posto nel §2, ove si consente la prosecuzione del ricorso allo scadere del tempo previsto per l'intervento dell'autorità ecclesiastica. Ciò, com'è ovvio, toglie di mezzo quello strumento odioso che talvolta l'autorità ecclesiastica utilizzava, ossia il silenzio o l'inerzia, con il conseguente rallentamento, ritardo o addirittura impedimento a proseguire nell'esame della domanda o del ricorso.

Data questa impostazione, elemento essenziale dell'istituto giuridico in esame risulta il termine temporale prefissato, entro cui l'autorità ecclesiastica è tenuta a rispondere. Il Legislatore ha scelto il termine generale di tre mesi, prevedendo però Egli stesso nel medesimo canone eccezioni a questo termine: «che la legge non disponga un termine diverso» (can. 57 §1). Perché questa eccezione possa darsi in concreto devono, pertanto, aversi necessariamente due elementi: l'intervento della legge e la prescrizione di un altro termine determinato.

Normalmente gli Autori individuano tale eccezione nel prescritto del can. 1735, in cui si determina in trenta giorni il termine di tempo entro cui l'autorità ecclesiastica, nel caso l'autore stesso del decreto, è tenuto a rispondere alla rimostranza<sup>4</sup>. Ma altre eccezioni potrebbero essere individuate<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> §1. Quoties lex iubeat decretum ferri vel ab eo, cuius interest, petitio vel recursus ad decretum obtinendum legitime proponatur, auctoritas competens intra tres menses a recepta petitione vel recursu provideat, nisi alius terminus lege praescribatur.

§2. Hoc termino transacto, si decretum nondum datum fuerit, responsum praesumitur negativum, ad propositionem ulterioris recursus quod attinet.

§3. Responsum negativum praesumptum non eximit competentem auctoritatem ab obligatione decretum ferendi, immo et damnum forte illatum, ad normam can. 128, reparandi.

<sup>4</sup> «Si intra triginta dies, ex quo petitio, de qua in can. 1734, ad auctorem decreti pervenit, is novum decretum intimet, quo vel prius emendet vel petitionem reiciendam esse decernat, termini ad recurrendum decurrunt ex novi decreti intimatione; si autem intra triginta dies nihil decernat, termini decurrunt ex tricesimo die» (can. 1735).

<sup>5</sup> Prescindiamo dai prescritti di leggi particolari, peculiari o speciali, su cui cf. *infra*. Si potrebbe ritenere, per esempio, che vigano i termini di cui al can. 1655 in relazione all'esecuzione di una sentenza della Segnatura Apostolica nell'ambito del contenzioso amministrativo: se, in altre parole, l'autorità amministrativa non esegue la pronuncia della Segnatura Apostolica nel termine



Si potrebbe *primo ictu oculi* considerare nell'ambito di queste eccezioni il prescritto dell'art. 136 § 2 del *Regolamento Generale della Curia Romana* [= RGCR]:

L'esame dei ricorsi deve concludersi entro i termini prescritti dal can. 57 del Codice di Diritto Canonico e dal can. 1518 [*rectius*: 1002]<sup>6</sup> del Codice dei Canonici delle Chiese Orientali; qualora il ricorso esiga un esame più approfondito, si avverta il ricorrente del tempo di proroga e delle motivazioni che l'hanno causata<sup>7</sup>.

prefissato dal can. 1655, parrebbe doversi dare la facoltà di ricorso per violazione di legge (il giudicato, appunto). Cf. al riguardo G.P. MONTINI, «L'esecuzione delle sentenze della «Sectio Altera» della Segnatura Apostolica. Il significato di una lacuna», in *Iustus Iudex. Festgabe für Paul Wesemann zum 75. Geburtstag*, Essen 1990, 553-571. Si potrebbe pure considerare un termine peculiare fissato *ex re ipsa*, qualora, per esempio, l'atto amministrativo impugnato riguardi un evento che si pone all'interno dei tre mesi entro i quali l'autorità deve pronunciarsi. Questo caso è, però, assai discutibile, per il fatto che si potrebbe efficacemente ricorrere qui alla richiesta di sospensione dell'atto impugnato.

<sup>6</sup> Pare proprio dover riconoscere che la menzione del can. 1518 CCEO sia un errore in cui si è incorso nella redazione dell'art. 136 §2. È noto, infatti, che il Codice dei Canonici delle Chiese Orientali ripartisce la normativa del can. 57 nelle disposizioni sulla *petitio* (can. 1518: «Auctoritas decretum intra sexaginta dies a recepta petitione ad decretum obtinendum computandos ferat, nisi ius particulare propriae Ecclesiae sui iuris alios terminos statuit; si vero hoc factum non est et petitor decretum iterum scripto petit, tricesimo die ab hac petitione recepta computando, si etiam tunc nihil factum est, petitio pro reiecta habetur ac si eo die reiectio per decretum facta sit ita, ut recursus adversus eam interponi possit») e nelle disposizioni sul ricorso gerarchico (can. 1002: «Auctoritas superior decretum, quo recursus deciditur, intra sexaginta dies a recepto recursu computandos ferre debet, nisi ius particulare propriae Ecclesiae sui iuris alios terminos statuit; si vero hoc factum non est et recurrens scripto petit, ut hoc decretum feratur, tricesimo die ab hac petitione recepta computando, si etiam tunc nihil factum est, recursus pro reiecto habetur ac si eo die reiectio per decretum reiectus sit ita, ut novus recursus adversus eum interponi possit»).

Se, pertanto, si leggesse letteralmente l'art. 136 §2, risulterebbe che i Dicasteri non potrebbero prorogare l'esame dei ricorsi gerarchici provenienti dalle Chiese orientali (can. 1002 CCEO), ma solo l'esame delle *petitiones* provenienti da quelle Chiese (can. 1518 CCEO). Ciò si potrebbe forse giustificare dal fatto che secondo il CCEO non giungono alla Curia Romana i ricorsi gerarchici, che devono essere rivolti al Patriarca e dal medesimo trattati e risolti. Cf. P. MONETA, «I ricorsi amministrativi nel Codice per le Chiese orientali», in *Atti del Congresso Internazionale "Incontro fra Canonici d'Oriente e d'Occidente". Proceedings of the International Congress "The Meeting of Eastern and Western Canons"*, II, Bari 1994, 565. Contro i decreti del Patriarca poi si dà ricorso ad uno speciale *coetus Episcoporum*, «a meno che la questione non sia deferita alla Sede Apostolica»; contro le decisioni amministrative del *coetus* è ammessa solo la *provocatio* al Romano Pontefice (can. 1006 CCEO: «Recursus adversus decretum administrativum Patriarchae, etsi agitur de decreto, quod eparchiam Patriarchae respicit, vel de decreto, quo Patriarcha recursum decidit, fit ad specialem coetum Episcoporum ad normam iuris particularis constituendum, nisi quaestio ad Sedem Apostolicam defertur; adversus decisionem huius coetus non datur ulterior recursus salva provocationem ad ipsum Romanum Pontificem»). Ciò ovviamente sul presupposto che la *delatio ad Sedem Apostolicam* (di cui al can. 1002 CCEO) avverso un decreto Patriarcale, alternativa al ricorso al *coetus Episcoporum*, sia stata valutata alla stregua di una *petitio* al Dicastero competente della Curia Romana (di cui al can. 1518 CCEO).

Questa lettura che intenderebbe giustificare la menzione del can. 1518 CCEO nell'art. 136 §2 RGCR si deve riconoscere francamente che non regge. Basti pensare che almeno dalle Chiese *sui iuris* non patriarcali pervengono certamente alla Curia Romana veri e propri ricorsi gerarchici. Inoltre in calce (nota 17) all'art. 136 §1 RGCR, che tratta dei ricorsi gerarchici, si legge: «Cfr. CIC cann. 1732-1739; CCEO cann. 995-1005; Cost. ap. *Pastor bonus*, art. 19 §1». La interpretazione infine della *delatio ad Sedem Apostolicam* non è tuttora pacifica. (cf. P.V. PINTO, *Elementi di diritto amministrativo canonico*, Città del Vaticano 2000, 510-511).

In conclusione si deve ritenere che si è di fronte ad un errore materiale, già presente nell'art. 120 § 2 RGCR 1992, peraltro comunissimo anche nelle tavole che intendono offrire una sinossi tra CIC e CCEO, e non avvertono la duplice ripartizione nel CCEO dell'unico prescritto del CIC sul silenzio.

<sup>7</sup> *Regolamento Generale della Curia Romana*, 30 aprile 1999, AAS 91 (1999) 683 [= RGCR]. Il me-



L'intendimento del presente contributo consiste nell'analisi della norma contenuta nell'art. 136 §2 RGCR alla luce della prassi che in base a questo articolo si è instaurata nella Curia Romana nonché dell'interpretazione che del medesimo articolo dev'essere data alla luce dei principi generali del diritto<sup>8</sup>.

## 1. LA PRASSI DELLA CURIA ROMANA

Si prenderanno in considerazione in questo contributo alcuni decreti emanati da Dicasteri della Curia Romana in applicazione dell'art. 136 §2 RGCR. Non v'è al riguardo alcuna pretesa di completezza: essi sono stati raccolti in occasione dell'esame di alcuni ricorsi presentati ed esaminati presso il Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica in questi ultimi anni. L'elenco di quelli presi in considerazione è ordinato secondo un criterio estrinseco, ossia il numero di protocollo dei ricorsi in Segnatura Apostolica in cui i provvedimenti sono stati reperiti.

*Prot. n. 27795/97 CA Revocationis missionis canonicae (Rev. L. – Congregatio de Institutione Catholica)*

Ricevuto il ricorso gerarchico il 23 novembre 1996, la Congregazione per due volte avvertì il ricorrente che avrebbe dovuto attendere: la prima volta perché la Congregazione voleva acquisire la risposta di un Comitato scientifico, cui lo stesso ricorrente si era rivolto; l'altra perché, visto il silenzio del Comitato scientifico, ulteriori elementi erano da ottenere per l'esame del ricorso. In entrambi i casi il rinvio fu *sine die*. Poi, il 14 aprile 1997 il Dicastero rese noto di aver bisogno di altri due mesi, oltre i tre previsti dal can. 57, per dare una risposta. Il Dicastero deciderà poi il rigetto del ricorso in data 15 settembre 1997.

---

desimo testo era già presente nell'art. 120 §2 del *Regolamento Generale della Curia Romana*, 4 febbraio 1992, AAS 84 (1992) 249 [= RGCR 1992]. Poco si conosce dell'*iter* di produzione di questo articolo. Esso appariva nello Schema del *Regolamento* del 17 febbraio 1989 sotto il numero 87 §3 nella seguente forma: «L'esame dei ricorsi presso i Dicasteri Amministrativi deve concludersi entro il termine di 3 mesi, come prescrive il can. 57 del CIC; ma se qualcuno di essi esige un esame approfondito e prolungato può prorogarsi questo termine per un congruo periodo di tempo, nel qual caso si avverta il ricorrente del tempo di proroga e delle motivazioni che l'hanno provocata». Nello Schema del 19 febbraio 1991 l'art. 92 §3 diveniva più sobrio: «L'esame dei ricorsi deve concludersi entro il termini di 3 mesi, come prescrive il can. 57 del CIC; qualora il ricorso esiga un esame più approfondito, si avverta il ricorrente del tempo di proroga e delle motivazioni che l'hanno causata».

\* Le trattazioni attinenti ai ricorsi gerarchici presso la Santa Sede dedicano poco spazio all'art. 136 §2 RGCR, normalmente poco più di un accenno. Cf. M. MARCHESI, «I ricorsi gerarchici presso i dicasteri della Curia Romana», *Ius Ecclesiae* 8 (1996) 71-96; A.M. ORTIZ, «I ricorsi gerarchici», in GRUPPO ITALIANO DOCENTI DI DIRITTO CANONICO (ed.), *I giudizi nella Chiesa. Processi e procedure speciali*. XXV Incontro di Studio, Villa S. Giuseppe – Torino 29 giugno – 3 luglio 1998, Milano 1999, 39-84; J.R. PUNDERSON, «Hierarchical Recourse to the Holy See: Theory and Practice», in *Proceedings of Canon Law Society of America* 62 (2000) 19-47. Scarsi accenni dedicano all'art. 136 §2 RGCR A. BETTETINI, *Il silenzio amministrativo* (cf. nt. 2), 86, 105 e P.V. PINTO, *Elementi* (cf. nt. 6), 514-515.



*Prot. n. 29811/99 CA Exercitii vigilantiae ex parte Curiae Romanae (Rev. I. – Congregatio pro Gentium Evangelizatione)*

Interposto "recurso de reposición" il 16 maggio 2000, il 14 giugno seguente il Dicastero informava il ricorrente che il ricorso richiede «una ulterior prórroga de cuarenta y cinco días para concluir su examen». La decisione del Dicastero è emessa il 10 luglio 2000.

*Prot. n. 30753/99 CA Suppressionis paroeciae (M. – Congregatio pro Clericis)*

Adita la Congregazione nel marzo e nel giugno 1999, il 22 luglio seguente il Dicastero estendeva il termine per la risposta al 30 novembre 1999, dandone comunicazione sia al ricorrente sia al vescovo diocesano. Il decreto di rigetto del ricorso sarà emesso il 9 dicembre 1999.

*Prot. n. 31033/00 CA Impedimenti ab ordinibus exercendis (Rev. L. – Congregatio pro Institutis vitae consecratae et Societatibus vitae apostolicae)*

Il ricorso gerarchico è del 23 febbraio 1999. Il 30 aprile seguente il Dicastero informa sia il ricorrente sia il superiore che la decisione della Congregazione non sarà emanata entro il termine stabilito dal Codice. Di fatto il decreto di rigetto del ricorso sarà emesso il 16 dicembre 1999.

*Prot. n. 31858/00 CA Recursus adversus decretum (P. – Congregatio pro Institutis vitae consecratae et Societatibus vitae apostolicae)*

Presentato il ricorso gerarchico il 7 luglio 1998, la Congregazione il 19 settembre seguente informava il ricorrente che «di non poter dare una risposta nei termini previsti dalla legge». Di fatto la risposta con cui sarà parzialmente corretto il decreto impugnato sarà emessa solo il 29 novembre 2000.

*Prot. n. 32108/01 CA Exercitii ministerii sacerdotalis (Rev. N. – Congregatio pro Clericis)*

Il ricorso gerarchico è interposto presso la Congregazione per il Clero il 4 ottobre 1998. Il 12 dicembre 1998 il Dicastero scrive al vescovo diocesano chiedendo osservazioni ed atti, e rimandando il termine per la risposta al 10 aprile 1999; di questo termine è avvertito in pari data anche il ricorrente.

Ricevuta risposta dal vescovo in data 31 marzo 1999, la Congregazione il 19 aprile 1999 avvertiva il ricorrente e il medesimo vescovo di una nuova proroga del termine: 31 maggio 1999.

Il 12 agosto 1999 il Dicastero procedeva ad una terza proroga (30 novembre 1999), invitando le parti ad esperire un tentativo di conciliazione.

La decisione, favorevole al ricorrente, sul ricorso gerarchico sarà emanata il 21 dicembre 2000.



*Prot. n. 32219/01 CA Suppressionis paroeciae (M. – Congregatio pro Clericis)*

Il 20 maggio 2000 è presentato il ricorso gerarchico: il 1° marzo 2001 la Congregazione scrive al ricorrente e all'ordinario diocesano prorogando al 30 maggio 2001 la risposta, che in realtà sarà data, col rigetto del ricorso, il 23 marzo 2001.

*Prot. n. 32639/01 CA Suppressionis paroeciarum (Rev. B. – Congregatio pro Clericis)*

L'amministratore apostolico di una diocesi nell'ottobre 1999 chiede informazioni sul ricorso presentato nel dicembre 1997 contro il decreto di soppressione di tre parrocchie di quella diocesi. La Congregazione risponde che *«this case [...] must be considered closed»* per il fatto che, trascorso il periodo di tre mesi e formatasi la risposta negativa presunta del Dicastero, non è stato interposto ulteriore ricorso. Il ricorrente, informato della risposta il 6 febbraio 2001, interpone ricorso alla Segnatura Apostolica il 1° marzo seguente.

*Prot. n. 32689/01 CA Impedimenti ab ordinibus exercendis (Rev. P. – Congregatio pro Clericis)*

Interposto ricorso gerarchico il 17 gennaio 1998, gli atti giunsero alla Congregazione competente nel mese di agosto dell'anno 2000. Il 14 dicembre 2000 il Dicastero informava sia il ricorrente sia il vescovo diocesano che il termine per la risposta era esteso al 30 aprile 2001. Di fatto il decreto di rigetto del ricorso sarà emesso il 6 aprile 2001.

*Prot. n. 32756/B/03 CA Amotionis ab officio (Rev. A. – Congregatio de Institutione Catholica)*

Ricevuto dal Dicastero il ricorso gerarchico il 19 agosto 2003, in data 11 novembre la Congregazione significava al ricorrente di *«sta[re] procedendo con il necessario studio del caso»*. Nessuna decisione finora la Congregazione ha emanato.

*Prot. n. 32943/01 CA Iurium (G. – Congregatio pro Institutis vitae consecratae et Societatibus vitae apostolicae)*

Presentata l'istanza *«per far valere l'invalidità e l'inefficacia [...] del Decreto»* in data 30 maggio 2001, il Dicastero il 9 agosto 2001 comunicava che *«non è in grado di dare una adeguata risposta nei termini previsti»* e *«che la decisione verrà fatta conoscere agli interessati non appena il Congresso si sarà pronunciato a riguardo»*. Ciò in realtà non avvenne mai.

*Prot. n. 33120/02 CA Convocationis Capituli Sodalitatis (R. – Pontificium Consilium pro Laicis)*

In data 11 luglio 2001 è interposto ricorso gerarchico; il Pontificio Consiglio il 20 settembre avverte il ricorrente che *«el recurso ha sido pre-*



*sentado dentro de plazo y este dicasterio ha iniciado ya el estudio en vista a su resolución*. Il 27 novembre 2001 seguiva il decreto di rigetto.

*Prot. n. 33170/02 CA Dimissionis (Rev. X. – Congregatio pro Ecclesiis Orientalibus)*

Il ricorso è giunto in Congregazione il 17 settembre 2001 e il 28 dello stesso mese erano richiesti alla parte ricorrente testi e documenti a difesa, ricevuti il 31 ottobre. In data 11 dicembre il Dicastero si riservava di rispondere «entro un mese»<sup>9</sup>. Il 5 gennaio veniva emanato il decreto di rigetto del ricorso.

*Prot. n. 33236/02 CA Amotionis (Rev. C. – Congregatio pro Clericis)*

Pervenuto in data 5 ottobre 2001 il ricorso gerarchico in Congregazione, questa il 6 marzo 2002 scriveva al ricorrente e all'ordinario diocesano comunicando che il termine «è stato prorogato [...] fino al giorno 6 aprile p.v.». Nella qual data, di fatto, il ricorso era respinto.

Pervenuto in data 17 maggio 2002 un ricorso connesso alla medesima Congregazione, questa avvertiva in data 12 agosto il Supremo Tribunale che la decisione era stata prorogata al 25 ottobre e di ciò sarebbe stato avvertito pure il ricorrente. Il 23 ottobre il Dicastero respingeva il ricorso.

*Prot. n. 34595/03 CA Sustentationis (Rev. C. – Congregatio pro Clericis)*

Interposto ricorso gerarchico nel 1999, la Congregazione interveniva due volte (il 17 ottobre 2000 e il 6 settembre 2001) per fissare nuove scadenze (30 novembre 2000 e 22 dicembre 2001). Il 10 gennaio 2002 emanava il decreto favorevole al ricorrente.

*Prot. n. 34916/03 CA Amotionis (Rev. D. – Congregatio pro Clericis)*

Il ricorso gerarchico è stato interposto il 27 dicembre 2002 e la Congregazione il 14 aprile 2003 comunica all'ordinario del ricorrente che, giunti gli ultimi documenti solo agli inizi del marzo precedente, proroga la decisione al 26 maggio, giorno in cui precisamente sarà respinto il ricorso presentato. È chiesto all'ordinario di comunicare questa prorogazione al ricorrente, ciò che avviene il 2 maggio.

*Prot. n. 35378/03 CA Nullitatis erectionis atque nominationum Moderatoris, Assistantis et Consilii; Designationis commissarii (M. – Pontificium Consilium pro Laicis)*

Interposto ricorso gerarchico il 4 aprile 2003, il 25 giugno e il 30 giugno il Dicastero informava rispettivamente l'autorità ecclesiastica e il

<sup>9</sup> Il ricorso proveniva da un Istituto di diritto latino. La Congregazione cita esplicitamente il can. 57, anche se la decisione («entro un mese») tradisce una certa consuetudine coi termini del Codice dei Canoni delle Chiese Orientali (cf. can. 1002).



ricorrente che il termine per la risposta era esteso di sei mesi. Rigettata il 13 ottobre l'istanza di sospensione, avvertiva il ricorrente che «prossimamente [...] sarà inviato il decreto risolutorio della vertenza». Di fatto il Dicastero rispose il 2 dicembre.

*Prot. n. 36298/04 CA (M. – Congregatio pro Clericis)*

Il ricorso era trasmesso per competenza alla Congregazione il 27 novembre 2003, che il 25 febbraio avvertiva sia i ricorrenti sia l'autorità ecclesiastica che i termini erano prorogati al 6 giugno seguente. In realtà la decisione poteva essere comunicata già in data 27 maggio 2004.

## 2. UN ESAME DELLA PRASSI

### 2.1 *Non marginalità del fenomeno*

Gli elementi principali che balzano subito alla vista riguardano anzitutto la non marginalità dell'applicazione dell'art. 136 §2 RGCR: molti Dicasteri sono chiamati ad applicarlo in un modo non saltuario. Ciò si rileva non solo dal richiamo formale della norma regolamentare, che non sempre è esplicita, bensì dai tempi oggettivi di esame dei ricorsi gerarchici: essi dicono almeno la rispondenza dell'art. 136 §2 RGCR ad una realtà ordinaria della Curia Romana.

È difficile dire se il ritardo nell'esame dei ricorsi gerarchici, dovuto anche a fattori strutturali e contingenti della Curia Romana, sia il prodotto o la causa della normativa dell'art. 136 §2 RGCR. Si può dire con buona approssimazione che quella normativa è sintomo di un problema; essa ha inteso costituire un argine realistico al problema del ritardo nell'esame dei ricorsi gerarchici, riuscendoci solo in parte; essa ha parimenti inteso rimediare ad una legislazione (can. 57), che ha preteso forse di risolvere il problema in una forma drastica, almeno per quanto attiene alla Curia Romana.

### 2.2 *Varietà delle prassi*

Pur prescindendo da errori ed omissioni<sup>10</sup>, retaggio di qualsiasi, pur sana, attività amministrativa, si manifesta nella prassi una caleidoscopica varietà, che possiamo considerare in relazione ai principali parametri ed elementi.

<sup>10</sup> L'errore più frequente attiene alla citazione dell'art. 120 §2 RGCR 1992, anziché dell'art. 136 §2 del RGCR 1999, quello vigente. La citazione dell'art. 120 §2 avviene anche in atti amministrativi del 2003 (cf. prot. n. 34916/03 CA), in cui, per giunta, la prorogazione è detta «in deroga all'art. 120 §2 del Regolamento Generale della Curia Romana».



### 2.2.1 Facoltatività

I Dicasteri nella prassi mostrano di non ritenere vincolante l'applicazione dell'art. 136 §2, quasi cioè che spetti loro decidere se usufruirne o meno. Ciò, che appare dai molti casi in cui nessun decreto di prorogazione viene emanato, è esplicitamente affermato in un caso sopra menzionato (cf. prot. n. 32639/01 CA): in esso il trascorrimento del termine dei tre mesi per esaminare il ricorso gerarchico è considerato liberatorio per il Dicastero e conclusivo della controversia. Sono trascorsi i tre mesi; la risposta del Dicastero è ritenuta *ex iure* negativa; non v'è stato ricorso entro il termine successivo di trenta giorni alla Segnatura Apostolica: *causa finita*.

Non è nostro interesse entrare nel merito della congruità di questa prassi con il prescritto del can. 57 §3 né rilevare un certo giuridismo che contrasta con l'indole pastorale del ministero della Curia Romana: preme piuttosto rilevare che i Dicasteri ritengono di avere la facoltà, e non già l'obbligo, di applicare l'art. 136 §2 RGCR: ciò che appare difficilmente componibile con l'imperativo della lettera dell'articolo, con il prescritto del can. 57 e con una certa parità processuale che dovrebbe riconoscersi tra obblighi del ricorrente e obblighi dell'autorità amministrativa.

### 2.2.2 Forma

Il documento in cui si applica l'art. 136 §2 RGCR subisce variazioni molto ampie. V'è il caso di un decreto in senso proprio, in lingua latina, con la sottoscrizione del Prefetto e del Segretario e un timbro a secco<sup>11</sup>. All'opposto vi è la forma della semplice lettera di comunicazione, a firma di un sottosegretario<sup>12</sup>. La forma più frequente è costituita da una lettera a firma del solo Segretario del Dicastero.

La comunicazione sotto forma di lettera raggiunge spesso sia il ricorrente sia il resistente<sup>13</sup>. Pur non essendo prescritta dal testo dell'art. 136 §2, che menziona solo il ricorrente, si tratta di una prassi, se non necessaria, certo lodevole.

La menzione esplicita dell'art. 136 §2 RGCR è frequente e di solito posta in forte evidenza<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> Cf. prot. n. 27795/97 CA.

<sup>12</sup> Cf. prot. n. 31033/00 CA.

<sup>13</sup> Le lettere inviate sono generalmente uguali o simili. Non raramente contengono elementi propri, non già in riferimento alla prorogazione della decisione, bensì a adempimenti o richieste specifiche rivolte con l'occasione al ricorrente o al resistente (cf., per esempio, prot. nn. 39753/99 CA; 32108/01 CA). A volte della intimazione della prorogazione al ricorrente è incaricata l'autorità resistente (prot. n. 34916/03 CA).

<sup>14</sup> «We take this action by the authority of Article 136 of the General Regulations of the Roman Curia» (lettera 17 ottobre 2000, prot. n. 34595/03 CA); «This Dicastery by virtue of article 136 of the *General Regulations of the Roman Curia* [...]» (lettera 6 settembre 2001, prot. n. 34595/03 CA).



### 2.2.3 Momento

Raramente la prorogazione, di cui all'art. 136 § 2 RGCR, è decretata all'inizio dell'esame del ricorso. Normalmente essa si pone verso la fine del periodo di tre mesi entro cui si deve svolgere l'esame del ricorso<sup>15</sup>. Spesso si colloca ben oltre la scadenza prescritta dal can. 57 §1, ad avvertire di un decreto ormai prossimo, ancorché fuori tempo. A volte dopo la proposizione del ricorso in Segnatura Apostolica avverso il silenzio (cf. prot. n. 34916/03 CA) oppure dopo che la Segnatura Apostolica ha chiesto informazioni sul silenzio (cf. prot. n. 33236/02 CA).

Non è raro che il Dicastero in un singolo caso ricorra alla prorogazione più volte successive<sup>16</sup>. Nonostante questo la decisione definitiva si colloca a volte fuori dal tempo prorogato.

### 2.2.4 Scadenza

Anche in questo aspetto delicato della prorogazione si rinvencono le soluzioni più disparate. Accanto a decreti che semplicemente, attorno alla scadenza dei tre mesi, avvertono che si sta procedendo nell'esame del ricorso, e, pertanto, solo implicitamente avvisano che ci sarà da attendersi una prorogazione<sup>17</sup>, altri decreti semplicemente comunicano che il Dicastero non è in grado di rispettare o comunque non osserverà il termine prescritto dei tre mesi, senza dare altre indicazioni<sup>18</sup>.

Ci sono decreti che rinviano ad una decisione *sine die*<sup>19</sup> e decreti che indicano un periodo di tempo che si computa o a partire dalla data del decreto di prorogazione<sup>20</sup> o a partire dall'esprire del termine dei tre mesi<sup>21</sup>.

<sup>15</sup> Cf., per esempio, prot. nn. 30753/99 CA; 32756/B/03 CA; 33170/02 CA.

<sup>16</sup> Cf., per esempio, prot. n. 32108/01 CA in cui vi furono tre prorogazioni, comunicate sempre ad entrambe le parti.

<sup>17</sup> Cf., per esempio, prot. n. 32756-B/03 CA: «[C]i pregiamo di accusare ricevimento del ricorso, pervenuto a questo Dicastero il 19 agosto 2003 [...] Con la presente, siamo a significare alla Signoria Vostra che questo Dicastero ha preso attenta visione della documentazione trasmessa e sta procedendo con il necessario studio del caso» (11 novembre 2003). In questo caso la comunicazione ha almeno il vantaggio di informare autorevolmente il ricorrente del giorno in cui il ricorso è stato ricevuto e da cui decorrono i tre mesi: trattandosi, infatti, di un fatto interno, il ricorrente non sempre può essere certo che il suo ricorso gerarchico sia giunto al Dicastero competente e quando vi sia giunto.

<sup>18</sup> Cf., per esempio, prot. n. 31033/00 CA: «In addition to acknowledging receipt of your documents, this Congregation wishes to inform you that [...] the decision of this Dicastery will not be issued within the time period established in the Code of Canon Law» (30 aprile 1999).

<sup>19</sup> Cf., per esempio, prot. n. 31858/00 CA: «[Q]uesto Dicastero si premura notificarLe di non poter dare una risposta nei termini previsti dalla legge. Si avrà tuttavia premura di far conoscere la decisione non appena sarà completato lo studio della vertenza».

<sup>20</sup> Cf., per esempio, prot. n. 33170/02 CA: «Ci riserviamo pertanto di trasmetterLe una risposta in merito al suo ricorso entro un mese».

<sup>21</sup> Cf., per esempio, prot. n. 27795/97 CA: «[D]ecisionem circa praedictum recursum [...] prorogandam esse per alios duos menses ultra tres a can. 57 C.J.C. ad providendum praescriptos».



Non pochi, felicemente, indicano in modo accurato una data precisa (giorno, mese e anno), quale termine nuovo entro cui il Dicastero prevede e avverte che emanerà la decisione richiesta<sup>22</sup>.

### 2.2.5 Motivazione

Quasi tutti i decreti riportano una motivazione, ancorché breve e generica, della prorogazione della scadenza<sup>23</sup>. Essa si rifà ordinariamente alla complessità della questione sottesa al ricorso, alla necessità di uno studio approfondito, alla mole degli atti e dei documenti, al ritardo con cui gli atti e i documenti sono pervenuti<sup>24</sup>, alla difficoltà di reperire e interpellare la stessa parte ricorrente, alla necessità di interpellare l'autorità ecclesiastica, esperti o altri interessati, al completamento della documentazione, alla difficoltà di corrispondenza, ai tentativi spontanei, indotti, consigliati o sperimentati in vista di una soluzione pacifica del conflitto<sup>25</sup>, alla convocazione del Congresso del Dicastero. Spesso sono citate più cause concorrenti<sup>26</sup>.

<sup>22</sup> Cf., per esempio, prot. n. 32219/01 CA: «By virtue of article 136 of the *General Regulations of the Roman Curia*, the Dicastery hereby extends until 30 May 2001, the *fatalia legis* involved, in order to reach a studied decision in the matter» (1° marzo 2001). La denominazione *fatalia legis* non è certo da intendere in senso proprio (cf. can. 1465 §1).

<sup>23</sup> Fa eccezione prot. n. 32756/B/03 CA: «Con la presente, siamo a significare alla Signoria Vostra che questo Dicastero ha preso attenta visione della documentazione trasmessa e sta procedendo con il necessario studio del caso».

<sup>24</sup> Cf., per esempio, prot. n. 32108/01 CA, in cui nella prorogazione si chiede all'ordinario di inviare «any input you may wish with regard to the matter and also authentic copies of the acta of the canonical process followed»; prot. n. 31033/00 CA in cui si menzionano documenti addizionali; prot. n. 30753/99, in cui nello stesso giorno si scrive al ricorrente che la prorogazione è dovuta al fatto che «all the required material is not yet in its possession» e all'ordinario per chiedere atti e informazioni. In almeno un caso la Segnatura Apostolica, investita di un ricorso gerarchico per la sua competenza di vigilanza sui tribunali, ha rigettato il ricorso anche per il fatto che, nel termine stabilito dal can. 57 §1 il ricorrente non aveva fatto pervenire alcun documento richiesto per valutare il ricorso (cf. prot. n. 33040/01 VT, 5 aprile 2001). Se infatti l'onere della prova cade sul ricorrente e il Dicastero deve rispondere entro tre mesi, colui che entro il medesimo termine non produce le prove esplicitamente richieste, si potrà vedere rigettato il ricorso.

<sup>25</sup> Frequentemente i tentativi di soluzione pacifica sono causa della prorogazione. Cf., per esempio, prot. n. 33236/02 CA, in cui il Dicastero proroga di un mese la scadenza della risposta dopo cinque mesi dal ricevimento del ricorso e motiva il ritardo: «La risposta al Suo ricorso è stata posticipata, giacché, con il Suo trasferimento [...] si intravedeva, nello spirito del can. 1733, §1 CIC, la possibilità di comporre pacificamente la controversia». Pare che il rimando della decisione motivato dal tentativo di composizione pacifica sia esperito ordinariamente quando il Dicastero avverte qualche irregolarità nell'atto impugnato: cf., per esempio, prot. n. 32108/01 CA, in cui nella prima prorogazione il Dicastero avverte l'ordinario: «We look forward to hearing from Your Lordship at your earliest convenience»; nella terza prorogazione si avverte: «[T]his Dicastery would respectfully and strongly urge Your Lordship to enter into dialogue with the [...] concerned with the intention of seeking a mutually agreed means of regularising his situation. In this fashion, a pastoral solution could be worked out, which is always preferable in these circumstances, and this Dicastery would be relieved of having to render a difficult decision on this recourse»; la decisione sarà poi favorevole al ricorrente.

<sup>26</sup> «La Congregazione, vista la complessa vicenda e l'abbondanza dei documenti e atti da consultare, necessita [di] tempi più lunghi rispetto alla prassi prevista (cfr. Can. 57 CIC). [...] Il rinvio dei tempi

## 3. VALUTAZIONE GIURIDICA DELL'ART. 136 § 2 RGCR

3.1 *La congruità dell'art. 136 § 2 RGCR con il can. 57*

## 3.1.1 Premessa

Il problema principale che si pone è la congruità o meno dell'art. 136 § 2 RGCR con il prescritto del can. 57. Perché la soluzione di questo problema sia corretta è necessario anzitutto considerare l'interpretazione dei due termini del confronto. Ci possono essere infatti interpretazioni dei due prescritti che risolvono già in partenza la questione a favore della congruità.

Se l'art. 136 § 2 RGCR, infatti, si legge come una norma di cortesia nei confronti della parte ricorrente, non si porrà alcun contrasto con il can. 57.

La prima parte dell'art. 136 § 2 RGCR non fa che specificare il prescritto del can. 57 § 1. Se, infatti, questo canone dispone che, di fronte ad una petizione o a un ricorso legittimi, «l'autorità competente provveda entro tre mesi», pare indispensabile che, come si legge nell'art. 136 § 2, «l'esame dei ricorsi deve concludersi entro i termini» medesimi del can. 57 § 1. Solo, infatti, se l'esame dei ricorsi si conclude entro tre mesi, l'autorità ecclesiastica potrà provvedere entro il medesimo termine.

La seconda parte dell'art. 136 § 1 RGCR sarebbe una informazione opportuna che il Dicastero fornirebbe al ricorrente. Poiché il superamento del termine di tre mesi «non esime la competente autorità dall'obbligo di dare il decreto» (can. 57 § 3) richiesto, il Dicastero avvertirebbe il ricorrente che potrà attendersi la risposta entro un tempo indicato e ciò per le motivazioni specificate. Sarebbe una cortesia istituzionale, che discende da un prescritto (can. 57 § 1) che non si è potuto osservare (*ad impossibilia nemo tenetur*). Un esempio parallelo potrebbe essere considerato l'art. 26 § 3 della costituzione apostolica *Pastor bonus* [= PB]: «Le questioni presentate ai Dicasteri siano esaminate con diligenza e, ove occorra, si dia a esse sollecitamente risposta o almeno un cenno di riscontro [*saltem syngraphum rei acceptae*]».

Questa interpretazione, però, teoricamente compatibile con i testi letterali dei prescritti e che vedrebbe la congruenza dell'art. 136 § 2 RGCR con il can. 57, non è accettabile perché supporrebbe l'irrilevanza giuridica della prorogazione della risposta del Dicastero, che invece la giurisprudenza e la prassi non condividono. Se la giurisprudenza annette o pretende di annettere effetti giuridici indisponibili<sup>27</sup> alla comunicazione

previsti inoltre è imputabile, purtroppo, anche alla difficoltà di poterla contattare a causa della mancanza di un recapito postale utilizzabile» (prot. n. 33170/02 CA).

<sup>27</sup> Cf., per esempio, SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, decretum 19 aprile 1997, prot. n. 27795/97 CA, in cui si dispone il rigetto del ricorso interposto alla Segnatura Apostolica («recursus diei



della prorogazione del termine di risposta da parte del Dicastero, ciò significa che tale comunicazione non può essere letta come mero atto di cortesia: si tratta piuttosto di un atto giuridico rilevante, che può avere movenze di cortesia (niente affatto incompatibili con la natura giuridica dell'atto), ma non semplicemente un atto di cortesia.

Se poi il can. 57 si potesse interpretare come una previsione normativa in cui il decorso del termine di tre mesi (o di un altro termine diverso, prestabilito per legge) non produce automaticamente degli effetti, ma una norma in cui il decorso del termine ha effetti se e soltanto se non vi sono stati impedimenti nel provvedere, oppure in cui il termine stesso è interrotto o sospeso (quasi fosse un tempo utile)<sup>28</sup> da qualsiasi atto dell'autorità che dimostra di procedere nell'esame della legittima domanda<sup>29</sup>, allora la norma dell'art. 136 § 2 RGCR, invocato all'uopo, sarebbe senz'altro coerente con la disposizione del can. 57: si tratterebbe, infatti, della comunicazione ufficiale da parte dell'autorità amministrativa che vi sono stati impedimenti nel provvedere.

Ma, come si è dimostrato altrove, il can. 57, con il termine che esso pone, è rigido ed automatico:

*Inertia intelligitur omissio emanationis illius actus administrativi, qui definitive petitioni vel recursui eius, cuius interest, respondeat. Et decretum reiectionis (vel carens motivis) silentium efformandum impedit. E contra silentium efformatur, etiamsi Publica Administratio admodum diligenter egit, at decretum definitivum intra tres menses ferre nequivit. Aliis verbis silentium habetur etiamsi intra tres menses Publica Administratio decreta vel actus interlocutorios seu dilatorios emanaverat; etiamsi Administratio illa conamina conciliationis attentaverat; etiamsi vota et definitiva et elaborata de quaestione promoverat, at tamquam vota tantum, ex. gr., ad auctoritatem inferiorem directa ad conciliationem ulterius temptandam; etiamsi protractio decisionis ultra tres menses pendeat a peculiari materiae difficultate, a causis Administrationi illi vel in genere extraneis etc.<sup>30</sup>*

8 februarii 1997, hic die 9 aprilis 1997 receptus, considerari nequit-), dopo la comunicazione della prorogazione del termine, «cum in casu ad hoc Supremum Forum adversus silentium competentis Congregationis recurri nequeat ante diem 25 iulii 1997».

<sup>28</sup> Sul concetto di tempo utile cf. G.P. MONTINI, «Il tempo utile (can. 201 §2)», *Quaderni di diritto ecclesiale* 16 (2003) 81-101. Esclude esplicitamente che i termini di cui al can. 57 §1 siano da considerare quale tempo utile H. SOCHA, in *Münsterischer Kommentar zum Codex Iuris Canonici* [= MK], Essen seit 1985 (Loseblattwerk), Stand: 10. Erg.-Lfg. Juli 1992, 57, 8.

<sup>29</sup> In questo senso, per esempio, A. BETTETINI, *Il silenzio amministrativo* (cf. nt. 2), 86. Nel testo citato egli vanifica anzitutto l'art. 120 §2 RGCR 1999 [= 136 §2 RGCR], perché egli attribuisce gli stessi effetti interruttivi o sospensivi anche a «uno specifico atto interlocutorio rappresentativo di evenienze istruttorie». D'altro lato egli pretende di dimostrare questo adducendo in nota una sentenza della Corte d'Appello vaticana, che solo nega forza interruttiva o sospensiva alla «richiesta di atti di mera valutazione» da parte della Pubblica Amministrazione.

<sup>30</sup> G.P. MONTINI, «Problemata quaedam» (cf. nt. 2), 482-483, cf. pure Id., «Il silenzio dei Superiori (c. 57)» (cf. nt. 2), 87. Per le ragioni, anche testuali, che provano la interpretazione addotta cf. soprattutto Id., «Problemata quaedam» (cf. nt. 2), 483 nota 21. Ulteriore luce e conferma delle ragioni allora addotte apportano i verbali dei lavori della *Pontificia Commissio Codicis Iuris Canonici Recognoscendo nel Coetus studiorum "De normis generalibus"*, apparsi più tardi: cf. soprattutto *Communicationes* 23 (1991) 179-180; 273-277.



## 3.1.2 Congruità formale

Se, secondo quanto è stato premesso, si deve considerare l'art. 136 § 2 RGCR una derogazione<sup>31</sup> al can. 57, sarà anzitutto necessario verificare se formalmente, ossia secondo i principi che reggono la produzione delle norme e la gerarchia delle fonti, il *Regolamento Generale della Curia Romana* sia in grado di introdurre derogazioni al Codice di Diritto Canonico<sup>32</sup>.

La soluzione di questo problema impone una analisi della natura del *Regolamento Generale della Curia Romana*, che appare peraltro impresa assai ardua<sup>33</sup>.

Se si considerano le denominazioni giuridiche adoperate, la natura esecutiva e subordinata del *Regolamento* appare fuori dubbio. L'art. 37 PB, che è la fonte giuridica immediata del RGCR, sotto il titolo *De Ordinibus* prevede:

A questa Costituzione Apostolica fa seguito il *Regolamento Generale della Curia Romana*, ossia le norme comuni, con le quali sono prestabiliti l'ordine e il modo di trattare gli affari nella stessa Curia, ferme restando le norme generali di questa Costituzione<sup>34</sup>.

La denominazione («Ordo – Regolamento») richiama immediatamente il titolo IV del libro I del Codice *De Statutis et ordinibus*, ed in specie la definizione data nel can. 95; il contenuto, di carattere procedimentale, sta-

<sup>31</sup> Con questo termine tecnico si rivolge la Congregazione per il Clero alla Segnatura Apostolica segnalando la prorogazione avvenuta: «Poiché il caso richiede un particolare studio, in deroga al prescritto del c. 57 §1, si comunica a codesto Supremo Tribunale che la decisione di competenza di questa Congregazione, a norma dell'art. [136] §2 del regolamento Generale della Curia Romana, è stata prorogata al 25 Ottobre p.v.» (prot. n. 33236/02 CA).

<sup>32</sup> Per alcuni elementi in ordine a questa impostazione della problematica cf. G.P. MONTINI, «Problema quaedam» (cf. nt. 2), 483, nota 21; ID., «Il silenzio dei Superiori (c. 57)» (cf. nt. 2), 87-88, nota 20; cf. pure prot. n. 29811/99 CA.

<sup>33</sup> Gli studi sul *Regolamento Generale della Curia Romana* in generale non sono molti, anche se esso meriterebbe maggiore attenzione: cf. G.M. PINNA, «Il Regolamento Generale della Curia Romana», *Monitor ecclesiasticus* 93 (1968) 272-285; J.I. ARRIETA, «Funzione pubblica e attività di governo nell'organizzazione centrale della Chiesa: il Regolamento generale della Curia Romana», *Ius Ecclesiae* 4 (1992) 585-613; V. FAGIOLA, «Nuovo Regolamento Generale della Curia Romana», *L'Osservatore Romano* 8 marzo 1992, 1-2; N. DE MARINIS, «Adnotationes», *Apollinaris* 65 (1992) 502-518; A. VIANA, «El Reglamento General de la Curia Romana (4.II.1992). Aspectos generales y regulación de las aprobaciones pontificias en forma específica», *Ius canonicum* 32/64 (1992) 501-529; J. JUKES, «Regolamento for employment by Roman Curia», *Newsletters of Canon Law Society of Great Britain & Ireland* n. 91 (1992) 30-34; J. CANOSA, «Commento [al Regolamento generale della Curia Romana]», in *Legislazione sull'organizzazione centrale della Chiesa*, Milano 1997, 375-451; J. GARCIA MARTÍN, «Los actos administrativos de los Dicasterios de la Curia Romana según el Reglamento General (1 julio 1999)», *Apollinaris* 73 (2000) 733-759. Più studiati alcuni aspetti specifici del medesimo Regolamento: cf., per esempio, P.V. AIMONE, «Lo statuto del personale nel Regolamento della Curia Romana», *Ius Ecclesiae* 6 (1994) 627-647; A. VIANA, «Approbatio in forma específica». El Reglamento General de la Curia Romana de 1999», *Ius canonicum* 40/79 (2000) 209-228.

<sup>34</sup> «Huic Constitutioni Apostolicae accedit Ordo servandus seu normae communes, quibus disciplina et modus tractandi negotia in Curia ipsa praestituitur, firmis manentibus normis generalibus huius Constitutionis».



bilito nell'art. 37 PB conferma che si tratta di una normativa regolamentare; la subordinazione del *Regolamento* alle norme, certamente leggi, della costituzione apostolica *Pastor bonus*, convincono del carattere inferiore delle norme del *Regolamento*, ossia del carattere esecutivo del medesimo<sup>35</sup>.

Se si considera l'autorità emanante il Regolamento parrebbe che la natura subordinata e esecutiva, possa considerarsi ulteriormente confermata.

Secondo una prima analisi parrebbe chiaro che l'autore del *Regolamento* sia da ritenersi la Segreteria di Stato, la quale *ex se* gode di potestà esecutiva (come ogni Dicastero nel suo ambito) e, in specie, di ulteriore competenza coordinatrice in riferimento all'intera Curia Romana (cf. art. 41 § 1 PB). Ne sono indizi sia l'intestazione della pubblicazione su *Acta Apostolicae Sedis*, "*Secretaria Status*", sia la mera "approvazione" da parte del Romano Pontefice, sia l'autorità intervenuta successivamente in alcune integrazioni del *Regolamento*<sup>36</sup>. In tal modo il *Regolamento* sarebbe da considerarsi alla stregua di un decreto generale esecutivo<sup>37</sup>.

Ma la questione dell'autore non può essere ritenuta definitivamente chiusa. Non mancano elementi che depongono, secondo alcuni canonisti, a favore di un'interpretazione diversa, in cui l'autore del *Regolamento* sarebbe lo stesso Romano Pontefice e la natura della normativa potrebbe, perciò, essere legislativa<sup>38</sup>.

<sup>35</sup> «Da come sono sorti e dalle modalità che li qualificano e le finalità che perseguono, si comprende subito che detti *Regolamenti* sono fonti normative non primarie e che la loro *vis iuridica* sta sostanzialmente nella conformità alla fonte normativa primaria, alla Costituzione apostolica di cui sono strumenti con capacità funzionale operativa ed applicativa». V. FAGIOLO, «NUOVO Regolamento» (cf. nt. 33), 1. Cf. pure analogamente G.M. PINNA, «Il Regolamento» (cf. nt. 33), 272-273.

<sup>36</sup> Cf. Segreteria di Stato, Integrazione dell'art. 15 del Regolamento Generale della Curia Romana, 18 gennaio 2002, prot. n. 501.861/G.N., *Bollettino. Ufficio del Lavoro della Sede Apostolica (ULSA)* 11 (2002) 71-72. 227. Per un commento cf. J. CANOSA, «Annotazioni sull'integrazione delle disposizioni canoniche esecutive», *Ius Ecclesiae* 15 (2003) 855-860.

<sup>37</sup> Di questa opinione A. VIANA, «El Reglamento General» (cf. nt. 33), 502-503 («pertenece indudablemente al género de las normas administrativas generales emitidas por titulares del poder ejecutivo [...] A mi juicio se trata de un decreto general ejecutorio»: p. 502). Analogamente J.I. ARRIETA, «Funcione pubblica» (cf. nt. 33), 586 e J. CANOSA, «Comentario» (cf. nt. 33), 377 («le sue caratteristiche consentono di includere questa norma tra i decreti generali esecutivi dei cann. 31-33 CIC e non fra i regolamenti trattati al can. 95 CIC»); ID., «Annotazioni» (cf. nt. 36), 859-860 («norme amministrative [...] di rango inferiore attuative di leggi principali»).

<sup>38</sup> Lo sostengono P.V. PINTO, *Elementi* (cf. nt. 6), 512, e con decisione J. GARCÍA MARTÍN, «Los actos administrativos» (cf. nt. 33), 736-738. Il primo si riferisce al can. 94 per qualificare «la natura stessa di questo tipo di legge». Gli argomenti principali dell'altro sono, invece, in riferimento all'*Ordo servandus* pubblicato nel 1908, di cui il *Regolamento* sarebbe l'omologo; alla promulgazione del *Regolamento* avvenuta in *Acta Apostolicae Sedis* e in riferimento al can. 8 §1 (cf. RGCR 1992); alla clausola abrogatoria contenuta nel *Rescriptum ex Audientia*. Questi argomenti, come pure altri più specifici e discutibili, non possono però essere ritenuti concludenti. Sarebbe necessario, per esempio, un esame più approfondito del confronto tra l'*Ordo servandus* del 1908 e il RGCR. Si pensi anche solo alla clausola «De mandato speciali Ssmi D. N. Pii Papae X» che precede la sottoscrizione del Cardinale Segretario di Stato sia in calce alla *Lex propria Sacrae Romanae Rotae et Signaturae Apostolicae* (cf. AAS 1 [1909] 35) sia alle *Normae communes* (*ibid.*, 58) sia alle *Normae peculiare* (*ibid.*, 108), oppure alla sistematica traduzione italiana di *lex*, nel caso, con *regolamento*, oppure della dichiarata subordinazione delle *Ordinationis normae* alla *lex propria* della Rota Romana e della Segnatura Apostolica (cf. *ibid.*, 102).



Il dubbio sulla natura del *Regolamento Generale della Curia Romana* permane e permarrà, dato che esso appare sempre più come una normativa onnicomprensiva e addirittura sperimentale per ambiti e istituti che il diritto canonico tradizionalmente non ha frequentato e non frequenta<sup>39</sup>.

Dalle considerazioni svolte appare almeno molto dubbia la legittimità della derogazione operata dall'art. 136 §2 in relazione al can. 57: le norme del *Regolamento* appaiono di carattere esecutivo e, pertanto, strutturalmente subordinate alla legge e incapaci di derogarvi:

I decreti generali esecutivi, anche se sono pubblicati nei direttori o in documenti di altro nome, non derogano alle leggi [*non derogant legibus*], e le loro disposizioni che siano contrarie alle leggi, sono prive di ogni vigore [*quae legibus sint contraria omni vi carent*] (can. 33 §1; cf. pure cann. 31-32).

Tanto più che il can. 57 ammette quali legittime eccezioni (che non sono derogazioni, pertanto) termini diversi da quello fissato di tre mesi solo se «la legge non disponga un termine diverso [“*alius terminus lege praescribatur*”]» (can. 57 §1; i corsivi sono nostri).

Se il *Regolamento*, con ogni probabilità, come si è visto, non è legge né ha forza di legge, non ha forza né di prevedere un termine diverso da quello di tre mesi prescritto dal can. 57 §1 né, *a fortiori*, può derogare allo stesso prescritto del can. 57 §1.

Tuttavia, anche se si potesse ammettere che il *Regolamento* ha forza di legge (soprattutto per i dubbi sopra accennati sull'autore del medesimo), non automaticamente cesserebbe ogni dubbio sulla legittimità della derogazione, per il fatto che il *Regolamento* non fissa quale legge «un altro termine» (can. 57 §1), ma lascia ad ogni Dicastero (autorità amministrativa) la fissazione di volta in volta di «un altro termine», svuotando o aggirando il prescritto codiciale, la cui *mens*, attribuendo solo alla legge la facoltà di stabilire un altro termine, era senz'altro quella di prevenire ogni discriminazione, stabilendo prima e in forma generale (com'è proprio di una legge), un altro termine<sup>40</sup>.

<sup>39</sup> Si pensi anche solo alla normativa in materia di lavoro inserita nel *Regolamento* e di difficile coordinamento con la normativa canonica riguardante gli uffici (cf., per esempio, al riguardo, J.I. ARRIETA, «Funzione pubblica» (cf. nt. 33), 586-588; 596-598), oppure all'istituto della «sospensione cautelare» (capo VII, artt. 84-85) o più in generale delle «sanzioni disciplinari» (Titolo X Norme disciplinari, artt. 70-85), sospeso tra diritto del lavoro e diritto canonico, e sconosciuto o senza normativa dettagliata in ambito canonico. Non è infrequente l'appello al *Regolamento Generale della Curia Romana* per quelle Conferenze episcopali che, volendo procedere con normative proprie in materia di diritto del lavoro e di sospensione cautelare, si sentono rispondere che tali previsioni non sono presenti nel diritto canonico promulgato.

<sup>40</sup> Non si può trascurare un paragrafo (poi cancellato) in cui si prevedeva che «[l]ex particularis, de qua in can. 3, potest hac de re terminos breviores statuere, vel etiam, quod attinet ad nonnulla gravioris



## 3.1.3 Congruità materiale

Con questa questione ci si pone la domanda se il prescritto dell'art. 136 §2, quale deroga legittima o illegittima del can. 57 §1, sia coerente, se non con il testo letterale della norma, almeno con la *ratio legis* del can. 57, nonché se il medesimo articolo sia giustificato da reali esigenze.

Appare anzitutto difficile asserire che, a distanza di soli nove anni (cf. RGCR 1992) dalla promulgazione del Codice (1983), si sia sentita la necessità di intervenire su un istituto, quale quello del silenzio dell'autorità ecclesiastica, tanto atteso, studiato e innovativo. Per altri istituti, di analoga importanza, una linea ben seguita è stata quella di non derogare né innovare in un tempo così prossimo al Codice rinnovato<sup>41</sup>.

Si deve poi considerare che si è innovato solo per la Curia Romana, e per la precisione, solo per un tipo di procedimenti e provvedimenti della Curia Romana, ossia per la trattazione dei ricorsi gerarchici che pervengono ai Dicasteri della Curia Romana avverso atti di autorità ecclesiastiche inferiori.

Ci sono certo segnali nella Curia Romana che dicono l'opportunità di questo intervento: la scarsità del personale; la complessità delle questioni che vi giungono; la raccomandata stretta relazione e la frequente consultazione delle Chiese locali (cf. PB 36). Che tre mesi fossero ritenuti insufficienti per i Dicasteri della Santa Sede lo rilevarono prima di tutto i Consultori nella preparazione del nuovo Codice: «Per gli atti della Santa Sede il tempo [...] è del tutto insufficiente»<sup>42</sup>; lo notarono molti Autori subito dopo la promulgazione del Codice<sup>43</sup>; lo dice anche l'esperienza<sup>44</sup>.

---

difficultatis negotia, longiores» (si trattava del can. 5 §2 dello Schema *de procedura administrativa, Communicationes* 22 [1990] 254). Al can. 3 si leggeva: «Quae hac lege statuuntur, eatenus valent, quatenus aliter non caveatur in canonibus, qui de singulis negotiorum generibus normas dant; quod vero attinet ad rationem procedendi et ad iudicium et advocatorum qualitates, lex particularis, etiam a Conferentia Episcopali vel ab Episcopo lata, alias normas, ad liceitatem servandas addere potest, quae praescriptis iuris communis non derogent». (*Communicationes* 22 [1990] 253). Si può, pertanto, accedere alla interpretazione che anche una *lex particularis* o una *lex peculiaris* o una *lex specialis* possa legittimamente stabilire un altro termine (can. 57 §1): cf., per esempio, H. SOCHA, in MK (cf. nt. 28), 57, 3 («aus allgemeinen [...] und partikularen Gesetzen sowie aus dem Gewohnheitsrecht [...]»; meno preciso in 57, 9: «Daher ist vorgesehen, daß das allgemeine oder partikulare Recht [...] andere, länger oder kürzer [...] als drei Monate währende Entscheidungsfristen festlegen kann [...]» (i corsivi sono nostri). In tal caso dovrà trattarsi di una legge, anche relativa ad alcuni tipi di provvedimenti, non certo di un atto amministrativo, tantomeno singolare e men che meno relativo a una determinata petizione o a un determinato ricorso già presentati.

<sup>41</sup> Si tratta, per esempio, della concessione stabile, in deroga al can. 1444 §1, 1°, della competenza a giudicare in terzo grado a determinati tribunali, che peraltro ne godevano da tempo per privilegio concesso *ad tempus* o *ob peculiaria adiuncta* (cf., per esempio, SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, lettera 18 giugno 1983, prot. n. 4727/73 CP; lettera 8 marzo 1993, prot. n. 23711/92 VT).

<sup>42</sup> «Pro actibus Sanctae Sedis tempus duorum mensium est omnino insufficientis». *Communicationes* 23 (1991) 275. Il tempo allora previsto era di due mesi, ma l'osservazione, nella sua perentorietà, non perde vigore con il termine ora vigente di tre mesi.

<sup>43</sup> Cf., per esempio, Z. GROCHOLEWSKI, «Atti e ricorsi amministrativi», *Apollinaris* 57 (1984) 273; Id., «Giustizia amministrativa nel nuovo Codice di Diritto Canonico», *Angelicum* 63 (1986) 351.

<sup>44</sup> Cf., ad esempio, J.H. PROVOST, «Recent Experiences of Administrative Recourse to the Apostolic See», *The Jurist* 46 (1986) 155-156. Una ricerca più approfondita andrebbe fatta su quanto incide real-

Sopra tutti questi argomenti, però, sovrasta la convinzione che essi avrebbero potuto ricevere una risposta giuridica più adeguata e più rispettosa del prescritto codiciale, rispetto a quella contenuta nell'art. 136 §2 RGCR.

### 3.2 Le condizioni di legittimità

Pur permanendo almeno forti dubbi sulla congruenza dell'art. 136 §2 RGCR con il can. 57, anzi proprio perché essi permangono, appare necessaria un'interpretazione dell'articolo regolamentare che limiti il più possibile l'area di conflitto normativo e, soprattutto, permetta di mantenere tutta la forza innovativa e garantistica del prescritto codiciale.

#### 3.2.1 Interpretazione stretta

L'ambito di applicazione dell'art. 136 §2 RGCR deve essere ristretto ai soli ricorsi gerarchici che pervengono ad un Dicastero da parte di chi, sostenendo di essere gravato da un decreto, ricorre «al Superiore gerarchico di colui che ha emesso il decreto, per un giusto motivo qualsiasi» (can. 1737 §1).

Lo richiede il contesto immediato dell'art. 136 §2 RGCR («Titolo X Procedura per l'esame dei ricorsi»), l'argomento del §1 del medesimo articolo («I ricorsi gerarchici alla Santa Sede contro i decreti amministrativi di autorità ecclesiastiche sono esaminati [...]»)<sup>45</sup> nonché l'interpretazione stretta, obbligatoria nel caso a norma del can. 18.

Non è pertanto consentita ai Dicasteri la facoltà di prorogazione di cui all'art. 136 §2 RGCR nel caso in cui siano investiti di una controversia direttamente o siano chiamati a trattare, in qualsiasi forma e da qualsiasi parte, del *beneficium novae audientiae*, ossia a rispondere a una rimostranza tesa a chiedere e ottenere la revisione di una decisione del Dicastero (cf. art. 135 §1 RGCR)<sup>46</sup>. Per il primo caso si pensi, per esempio, alla

---

mente nei tempi di esame di un ricorso gerarchico: quando, a giudizio del Dicastero, una decisione è stata ritenuta urgente, sono stati decisi ricorsi gerarchici provenienti da Paesi lontani su materie ordinariamente ritenute gravi in pochissimi giorni. Cf., per esempio, prot. n. 36295/04 CA: dal 29 luglio al 4 agosto 2004, periodo comprensivo di un giorno festivo.

<sup>45</sup> Cf. pure la nota 17 al §1 dell'art. 136 («Cfr. CIC cann. 1732-1739; CCEO cann. 995-1005; Cost. ap. *Pastor bonus*, art. 19 § 1») che si riferisce ai §§1-3 Cf. J. CANOSA, «Commento» (cf. nt. 33), 446.

<sup>46</sup> Mentre gli schemi del *Regolamento* esplicitamente menzionavano il termine di tre mesi, il testo finale prescinde dall'indicazione specifica del termine, facendo riferimento al can. 57 (e al can. 1518 [*rectius*: 1002] CCEO). Questo non significa che il Dicastero può prorogare anche termini diversi dai tre mesi, e che potrebbero riferirsi al *beneficium novae audientiae*, ossia alla *remonstratio*. Significa piuttosto che si è voluto, in qualche forma, considerare il Codice dei Canoni delle Chiese Orientali, che conosce un termine diverso dai tre mesi.



richiesta di conferma del decreto di dimissione di una religiosa rivolta alla Congregazione per gli Istituti di vita consacrata e le Società di vita apostolica dalla Superiora Generale a norma del can. 700; per il secondo si può pensare ad una rimostranza avanzata dal vescovo diocesano alla Congregazione per l'Evangelizzazione dei Popoli contro il decreto con cui questo Dicastero ha revocato la decisione del medesimo vescovo di rimuovere un parroco. Nel primo caso il termine di tre mesi non sarà prorogabile, nel secondo il termine di trenta giorni.

Non è possibile un'estensione analogica della previsione dell'art. 136 §2 RGCR al di fuori della Curia Romana, poiché l'articolo in questione «contiene un'eccezione alla legge» (can. 18) o, più semplicemente una derogazione al Codice, giustificata, si deve supporre, da peculiarità della Curia Romana e dell'oggetto (ricorso gerarchico). Pertanto, pur senza negare che la prassi (*stilus*) che nasce da questa previsione regolamentare configuri, *positis ponendis*, la fattispecie di cui al can. 19, per una certa esemplarità della Curia Romana nei confronti di tutta l'attività amministrativa della Chiesa<sup>47</sup>, si deve tener presente che una *lacuna iuris* non sarà ravvisabile nel caso, poiché l'art. 136 §2 RGCR è derogazione ad una norma generale, che regge pertanto tutta la materia.

### 3.2.2 Impugnabilità del decreto

Il decreto con cui si dà la prorogazione al termine di tre mesi nella forma deve contenere le «motivazioni che l'hanno causata» e nel contenuto deve essere giustificato da «un esame più approfondito» del ricorso gerarchico, come richiede l'art. 136 §2 RGCR.

Ciò non può che significare la natura di atto amministrativo della stessa decisione di procedere alla prorogazione, da cui scaturisce, per i principi generali (cf. can. 1445 §2), la facoltà di ricorso, nel caso o alla medesima Congregazione tramite rimostranza (cf. art. 135 §1 RGCR) o alla Segnatura Apostolica con ricorso contenzioso amministrativo in riferimento alla legittimità della decisione e alla riparazione dei danni (cf. cann. 57; 128; art. 123 §2 PB)<sup>48</sup>.

### 3.2.3 Facoltà di ricorrere comunque fin da subito alla Segnatura Apostolica

L'impugnabilità del decreto di prorogazione, di cui si è testé detto, convince che, nonostante la prorogazione decretata dal Dicastero, al ri-

<sup>47</sup> In riferimento al *Regolamento*, cf. A. VIANA, «El Reglamento General» (cf. nt. 33), 502-503.

<sup>48</sup> Cf. prot. n. 29811/99 CA, in cui, pur senza la formalizzazione di un ricorso, si evolvono davanti alla Segnatura Apostolica ragioni *in iure et in facto* avverso la prorogazione da parte della Congregazione.

corrente competa la facoltà di introdurre immediatamente ricorso alla Segnatura Apostolica, come se la prorogazione non fosse stata decretata. Che cosa significa, infatti, poter ricorrere contro il decreto di prorogazione se non accedere alla Segnatura Apostolica? E quale utilità può avere trattare presso la Segnatura Apostolica della legittimità della prorogazione, senza trattare dell'illegittimità del silenzio dell'autorità ecclesiastica? Si avvererebbe una complicazione là dove l'art. 136 §2 RGCR aveva inteso apportare una semplificazione.

Ma non è solo l'impugnabilità della prorogazione che convince della facoltà di adire immediatamente la Segnatura Apostolica da parte del ricorrente che ne abbia interesse. È molto di più una considerazione di stretta giustizia.

Il ricorrente nel momento in cui interpone ricorso, ossia chiede la verifica della legittimità (o del merito) di un atto amministrativo, nella maggioranza dei casi si trova, si pone o è posto in una situazione di fatto difficile, dove il tempo che trascorre non è un dettaglio, ma molte volte moltiplica i danni provocati rispettivamente dall'atto impugnato o dal ricorso interposto. Moltiplica i danni, per esempio, per una comunità parrocchiale che a lungo deve essere retta da un amministratore parrocchiale e non da un parroco, perché il ricorso avverso la rimozione del parroco è pendente (cf. can. 1747 §3); per una diocesi che, nelle more del ricorso, deve continuare a pagare le assicurazioni su un edificio sacro chiuso, che non può neppure vendere, per la pendenza di un ricorso avverso il decreto di destinazione della chiesa ad uso profano non sordido; per un religioso che, finché pende un suo ricorso, vede il suo Istituto procedere, a volte irreversibilmente, verso decisioni ulteriori in contrasto con il ricorso presentato.

Il tempo in cui il ricorso si distende non è irrilevante; incide sui diritti; intacca, a volte irreversibilmente, i diritti delle parti in causa. Ne è prova l'istituto della sospensione dell'atto amministrativo impugnato (cf., per esempio, can. 700).

Per queste ragioni, tutte comprese come *ratio* nel prescritto del can. 57, la prorogazione non può essere lasciata nelle mani della sola autorità amministrativa: dev'essere verificata (impugnabilità del decreto di prorogazione) o, più semplicemente, posta direttamente nelle mani di un organo *super partes*, un tribunale, nel caso della Segnatura Apostolica.

Non si dica – come è stato fatto per proporre autorevolmente l'introduzione dell'art. 136 §2 RGCR – che la facoltà di ricorrere immediatamente allo scadere del termine di cui al can. 57, sia stata o no decretata una prorogazione, provoca una situazione paradossale, e cioè che la Segnatura Apostolica, da un parte, deve esaminare il ricorso, sapendo, dall'altra, che la questione è tuttora pendente presso una determinata Congregazione, la quale probabilmente o certamente non ha potuto pronunciarsi perché la complessità della materia richiede un tempo superiore ai



tre mesi, e che la trattazione del ricorso presso la Segnatura non esime il Dicastero dall'obbligo di dare il decreto.

Per ovviare a tale inconveniente non è la prorogazione unilaterale del Dicastero il rimedio, ma un intervento piuttosto dello stesso Tribunale, che possa garantire tutti i diritti coinvolti e di tutti gli interessati, anzi che, in qualità di Tribunale, è garante nato dei diritti.

Davanti al Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica, pertanto, il ricorrente potrà esplicitamente ricorrere dopo lo spirare del termine dei tre mesi "ad cautelam", ossia per non far perimere il diritto di ricorso al Tribunale, affermando implicitamente pertanto di essere disposto ad attendere il risultato fuori termini dell'autorità ecclesiastica; oppure il Tribunale potrà valutare *ex officio* che l'attesa oltre il termine spirato non è possibile poiché *in re ipsa* si annida un danno per una delle parti o per la Chiesa stessa; oppure il Tribunale stesso potrà interpellare le parti (autorità ecclesiastica e ricorrente) per decidere i tempi del processo in relazione allo stato dell'attività amministrativa in atto presso il Dicastero.

Quest'ultima, d'altronde, è in parte la prassi attuale del Supremo Tribunale, che ricevuto un ricorso avverso il silenzio, interPELLA l'autorità amministrativa per conoscerne le intenzioni in ordine ai tempi di risposta al ricorso gerarchico presentato<sup>49</sup>. Analoga richiesta andrebbe però rivolta al ricorrente.

Il fatto che, nonostante l'introduzione normativa della prorogazione nell'art. 136 §2 RGCR e addirittura la sua applicazione nel caso singolo, la Segnatura Apostolica senta il dovere di chiedere delle intenzioni del Dicastero a provvedere, è chiaro segno ulteriore che il prescritto dell'art. 136 §2 non ha risolto neppure i problemi che intendevano risolvere coloro che l'hanno proposto.

### 3.2.4 La necessità dell'indicazione della durata della prorogazione

Si tratta dell'elemento necessario della prorogazione decretata dal Dicastero: «si avverta il ricorrente del tempo di proroga» (art. 136 §2

<sup>49</sup> «However, the *Regolamento* states that whenever dicasteries are unable to meet this time limit they are to advise the parties that the time limit has been extended and explain why. In practice, whenever a party has recourse to the Apostolic Signatura against the presumed negative response of a dicastery, the Signatura always asks the dicastery whether it still intends to make a decision, which the dicastery still has an obligation to do». J.R. PUNDERSON, «Hierarchical Recourse» (cf. nt. 8), 38. Nella causa prot. n. 27795/97 CA, per esempio, la Segnatura Apostolica chiedeva alla Congregazione il 4 settembre 1997, dopo la scadenza fissata nel decreto di prorogazione (25 luglio 1997), «tenuto conto del prescritto del can. 57 §3 [...] e per evitare, se possibile, un simultaneo esame della stessa questione da parte di codesta Congregazione e di questa Segnatura Apostolica, [...] di voler significare quando codesta Congregazione intenda rispondere al ricorso [...] e di far pervenire quanto prima copia della relativa decisione» (pp. 1-2). Nella causa prot. n. 33236/02 CA la Segnatura Apostolica, chiedendo informazioni sul ricorso gerarchico alla Congregazione (28 febbraio 2002), suscita l'emaneazione del decreto di prorogazione (6 marzo 2002) e la comunicazione del medesimo, oltre che al ricorrente e al resistente, alla stessa Segnatura Apostolica.

RGCR). Senza questo elemento il decreto di prorogazione è invalido, in quanto carente di un elemento «che costituisce essenzialmente l'atto stesso» (can. 124 §1): qualora tale atto invalido provochi danni (ciò che può accadere) ne sarà responsabile l'autorità amministrativa (cf. can. 128).

Ancorché il testo dell'art. 136 §2 RGCR sarebbe potuto essere più chiaro, è certo che il *Regolamento* richiede che il Dicastero indichi la durata della prorogazione, ossia, direttamente o indirettamente ma chiaramente, la nuova scadenza che è chiamata a sostituire quella di tre mesi, prevista dal can. 57 §1.

La prorogazione dev'essere decretata e notificata prima della scadenza del termine di legge, anzi non appena se ne ha coscienza della necessità e della consistenza: ciò è richiesto almeno dalla correttezza e lealtà verso i ricorrenti.

Una prorogazione che si ponga comunque oltre la scadenza dei termini ha valore solo se e in quanto costituisce un'opportunità ed un vantaggio per il ricorrente.

Il Dicastero può usare di più prorogazioni in uno stesso ricorso, ma ognuna dovrà essere posta prima della relativa scadenza e comportare tutti e singoli gli effetti di una singola prorogazione.

Il decreto di prorogazione crea, a tutti gli effetti, un nuovo termine ai fini del successivo ricorso. Ciò significa che se si giunge al nuovo termine fissato dalla prorogazione senza che l'autorità abbia provveduto, il ricorrente ha dalla scadenza della prorogazione trenta giorni per ricorrere alla Segnatura. Ciò vale anche nel caso in cui il ricorrente avesse pretermesso di ricorrere contro il silenzio formatosi dopo i tre mesi previsti dal can. 57 e il Dicastero avesse, dopo quella scadenza, decretato o notificato il decreto di prorogazione.

Molto problematico è il caso, purtroppo non infrequente, della assenza della fissazione di una nuova scadenza. Si può creare in questo modo una situazione paradossale, che può avere anche qualche connotato odioso per il ricorrente.

Può essere utile, a questo riguardo, citare un recente decreto definitivo del Supremo Tribunale, che ha affrontato la questione.

*5. En chronologicum conspectum, in quo perliquide temporis terminorum praetergressio in casu elucet:*

*\* die 30 maii 2001 recursus inteponitur penes Congregationem;*

*\* die 9 augusti 2001 Congregatio respondit ad normam art. 136 §2 RGCR his verbis: «Si comunica che la decisione verrà fatta conoscere agli interessati non appena il Congresso si sarà pronunciato al riguardo»;*

*\* die 19 augusti 2001 exspirant termini ad recurrendum ex art. 135 §1 RGCR contra Congregationis responsionem diei 9 augusti 2001 [...];*

*\* die 31 augusti 2001 exspirant termini intra quos Congregatio tenebatur recursui respondere ad normam can. 57 §1, idest tres menses a die 30 maii 2001;*



\* die 9 septembris 2001 exspirant termini ad recurrendum ex art. 135 §2 RGCR necnon ex art. 123 §1 Const. Apost. Pastor bonus ad N.S.T. contra Congregationis responsionem diei 9 augusti 2001, idest triginta dies a die 9 augusti 2001;

\* die 30 septembris 2001 exspirant termini ad recurrendum ex art. 123 Const. Apost. Pastor bonus (cf. cann. 57 §2 et 1734 §3, n. 3) ad N.S.T. contra Congregationis inertiam, idest triginta dies a die 31 augusti 2001, intra quem Congregatio ad responsionem tenebatur.

6. Summatim loquendo, cl.mi Patroni tres habebant possibilitates recurrendi:

a) intra diem 19 augusti 2001 ad Congregationem contra decretum diei 9 augusti 2001, quo Congregatio responsionem differt sine die;

b) intra diem 9 septembris 2001 ad N.S.T. contra decretum Congregationis diei 9 augusti 2001, de quo supra;

c) intra diem 30 septembris 2001 pariter ad N.S.T. contra inertiam Congregationis, quae inertia die 31 augusti 2001 constituta est.

Nulla harum possibilitatum usi sunt cl.mi Patroni et solummodo die 19 novembris 2001, idest fere post duos menses ab ultimo die utili (die scilicet 30 septembris 2001) ad H.S.F. recursum proposuerunt.

Ex dictis satis patet impugnatum decretum recte asseruisse: «Recursus ... ex can. 57 §2 ad H.S.T. propositus haud erat intra terminum peremptorium, de quo in art. 123 §1 Constitutionis Apostolicae Pastor Bonus, a transacto termino de quo in can. 57 §§ 1-2»<sup>50</sup>.

Se, pertanto, un Dicastero procrastina la decisione *sine die*, al ricorrente non compete che il ricorso contro la prorogazione e il ricorso contro il silenzio formatosi a norma del can. 57 §1, senza considerare la procrastinazione. Se il ricorrente, affidandosi alla prorogazione *sine die*, non ricorre contro il silenzio costituitosi *ex can. 57 §1* e il Dicastero, *re melius perpensa*, ritenga di non emettere alcuna decisione e rimanga inerte, il ricorrente perde il diritto di ricorrere: in caso contrario bisognerebbe ammettere un'estensione infinita o indeterminata del termine per ricorrere, che è assurdo.

Lo stesso potrebbe avvenire qualora il Dicastero inviti le parti ad esperire tentativi di conciliazione e, a questo fine, differisca *sine die* la risposta al ricorso gerarchico<sup>51</sup>.

In questi casi, assai odiosi, com'è evidente, difficilmente il Dicastero potrebbe liberarsi dall'onere di rifondere i danni, e al ricorrente,

<sup>50</sup> SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, Decretum definitivum, 4 luglio 2004, prot. n. 32943/01 CA. Per valutare correttamente il tenore del decreto sul punto, si deve tenere presente che 1° nel caso la parte ricorrente era difesa da più avvocati e pertanto l'utilizzazione del can. 201 §2 era preclusa; 2° il Dicastero poi intervenne con un testo non firmato, una dichiarazione, in cui spiegava la mancata risposta da parte del Congresso; 3° il ricorso apparve al Congresso e alla Plenaria chiaramente destituito di fondamento anche per altre ragioni; 4° il decreto definitivo della Plenaria risponde solo alle ragioni addotte nel ricorso avverso il decreto del Congresso che ha rigettato il ricorso: «Hoc, denique, animadvertendum est quod ad H.S.T. non pertinet de merito causae videre, adeo ut ex hoc decreto haudquaquam concludi possit rationes a parte Recurrente allatas, ad meritum causae quod attinet, valere» (n. 9).

<sup>51</sup> Si tratta di un pericolo comune cui si è messo in guardia più volte: cf. G.P. MONTINI, «Il tempo utile (can. 201 §2)» (cf. nt. 28), *passim*; Id., «Can. 1733», in *Codice di diritto canonico commentato*, a cura della Redazione di «Quaderni di diritto ecclesiale», Milano 2004<sup>2</sup>, 1324.

*positis ponendis*, potrebbe forse, *ex aequitate*, soccorrere il prescritto del can. 201 §2.

#### 4. PROPOSTE OPERATIVE

Per orientare la prassi si riassumono i principali dati che sono emersi dall'analisi giuridica condotta sull'art. 136 §2 RGCR, ordinandoli a modo di tesi.

È [...] augurabile che i Dicasteri, in materia di ricorso gerarchico, ricorrano il meno frequentemente possibile, e solo in caso di reale necessità, alla "clausola" di proroga dei termini [...]<sup>52</sup>.

Quando decidano di utilizzare l'art. 136 §2 RGCR, lo applichino tramite decreto,

- \* firmato da due autorità del Dicastero<sup>53</sup>,
- \* emanato quanto prima e, comunque, senz'altro prima della scadenza del termine in atto,
- \* indicando in esso
  - possibilmente la data di ricevimento del ricorso<sup>54</sup>;
  - senz'altro la motivazione della prorogazione;
  - la scadenza della prorogazione espressa in giorno, mese e anno;
  - indirizzato al ricorrente e, per conoscenza, al resistente e, se del caso, al Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica<sup>55</sup>.

Un tale decreto è da ritenere impugnabile presso la Segnatura immediatamente, che

- \* verificherà presso
  - il ricorrente, se vi sono ragioni perché si debba procedere immediatamente nell'esame del ricorso o se è stato interposto *ad cautelam*;

<sup>52</sup> A. BETTETINI, *Il silenzio amministrativo* (cf. nt. 2), 105. L'A. afferma che il problema che l'art. 136 §2 RGCR intende affrontare non sussisterebbe o sarebbe radicalmente ridimensionato con l'avvento dei tribunali amministrativi locali, che renderebbero facoltativo il ricorso gerarchico. Cf. *ibid.*, 106.

<sup>53</sup> Cf. art. 26 e) RGCR.

<sup>54</sup> La data di ricevimento del ricorso gerarchico è l'unica rilevante ai fini del silenzio (cf. can. 57 §1: «intra tres menses a recepta petitione vel recursu») e di solito sconosciuta o incerta per il ricorrente. Alcuni decreti indicano pure alcuni elementi già decisi circa il ricorso: «Con la presente deseamos informarle que el recurso ha sido presentado dentro de plazo» (prot. n. 33120/02 CA; analogamente prot. n. 35378/03 CA).

<sup>55</sup> Ciò, ovviamente, nel caso in cui il Dicastero sia a conoscenza dell'intenzione di proporre o della proposizione già avvenuta di un ricorso in Segnatura avverso il silenzio (cf. prot. n. 33236/02 CA).



- il resistente, se ha interesse a un esame sollecito del ricorso;
- il Dicastero che sta trattando il ricorso, quali siano le intenzioni del medesimo;
- \* deciderà di conseguenza se, quando e come procedere.

## CONCLUSIONE

Vi è stato chi ha affermato che il *Regolamento Generale della Curia Romana* «contiene interessanti e consistenti novità» e «suppone un progresso, un passo in avanti nel compito di costruire un diritto amministrativo canonico veramente sensibile non solo alle necessità dei titolari del governo, ma pure alla situazione dei fedeli destinatari delle norme»<sup>56</sup>: è un giudizio che si può condividere nella sua forma generale, ma esige cautela quando si considerano singole innovazioni e soprattutto quella qui affrontata e commentata dell'art. 136 §2 RGCR.

Potrebbe sembrare, infatti, di vedere nella inserzione di questo articolo un ripensamento del Legislatore di fronte all'innovazione del Codice. E così non deve essere.

Forse la prospettiva con cui interpretare correttamente questa prescrizione, non perfettamente coerente con il Codice e riuscita nei suoi propositi, può essere ricostruita nella finalità che un autorevole protagonista della predisposizione del *Regolamento* attribuisce al medesimo:

Tutto quindi sta a dirci che anche con il nuovo Regolamento si è inteso dare un più vigoroso impulso pastorale ai Dicasteri come risposta alla Costituzione apostolica *Pastor Bonus* che ha voluto la Curia Romana strumento adeguato alla natura e alla missione che la Chiesa deve compiere oggi perché gli uomini «abbiano la vita e l'abbiano in abbondanza» (Gv 10,10)<sup>57</sup>.

Sarebbe, pertanto, l'afflato pastorale a giustificare anche l'art. 136 §2 RGCR. Che, infatti, scaduto il termine per l'esame di un ricorso, un Dicastero possa concedersi dei tempi supplementari, possiede indubbi vantaggi, quali la possibilità di decidere il caso senza l'assillo della fretta, che nel rendere giustizia, può essere cattiva consigliera (cf. can. 1453: «*quam primum, salva iustitia*»); l'ampiezza del potere discrezionale del superiore gerarchico (cf. can. 1739), nel caso il Dicastero, rispetto al mero giudizio di legittimità in cui è costretto dalla normativa vigente il Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica (cf. can. 1445 §2; art. 123 PB)<sup>58</sup>.

<sup>56</sup> A. VIANA, «El Reglamento General» (cf. nt. 33), 529; cf. pure 505.

<sup>57</sup> V. FAGIOLO, «Nuovo Regolamento» (cf. nt. 33), 2.

<sup>58</sup> La competenza di legittimità della Segnatura Apostolica è messa in difficoltà, oltre che dalla ristrettezza e problematicità della medesima competenza, dall'oggetto nel caso della medesima giurisdizione di legittimità, ossia il silenzio. Se qualche risultato in riferimento alla giustizia sembra

Tutto questo è vero, ma ad una condizione, ossia che l'attendere pazientemente alla soluzione amministrativa della controversia presso il Dicastero non si ritorca contro i diritti del ricorrente<sup>59</sup> e la loro difesa, a baluardo dei quali era stato posto nel Codice il prescritto del can. 57, «che consente di superare un'eventuale inerzia degli organi amministrativi (che può riuscire subdolamente lesiva dei diritti più di quanto non accada con un'esplicita violazione di essi)»<sup>60</sup>.

---

raggiungere la giurisdizione di legittimità applicata ad un atto amministrativo singolare, difficoltà supplementari nascono di fronte all'assenza dell'atto amministrativo. Si può pensare ad un'alternativa, non ancora chiarita dalla giurisprudenza, quasi un bivio di fronte a cui si trova la Segnatura Apostolica: o semplicemente dichiarare l'illegittimità del silenzio (operazione che avvicina molto il giudice amministrativo, nel caso unico e supremo, al mitico Sisifo) o proporsi di rispondere alla *petitio* o al *recursus* iniziale, cui non ha risposto l'autorità ecclesiastica. Cf. per alcuni spunti di soluzione G.P. MONTINI, «Problemata quaedam» (cf. nt. 2), 488-498; ID., «Il silenzio dei Superiori (c. 57)» (cf. nt. 2), 92-98.

<sup>59</sup> Non pare inutile avvertire che, almeno nella giurisprudenza attuale, ricorrente può essere tanto il fedele quanto la autorità ecclesiale inferiore, ciò che impedisce una lettura della giustizia amministrativa canonica in termini meramente di conflitto amministrati-amministratore o fedeli-autorità.

<sup>60</sup> P. MONETA, «La tutela dei diritti dei fedeli di fronte all'autorità amministrativa», *Fidelium iura* 3 (1993) 289.