

PERIODICA

DE RE CANONICA

2022 - VOLUME 111 - FASCICOLO 1



GIANPAOLO MONTINI

LA COMPETENZA DI MERITO DELLA SEGNETURA APOSTOLICA
NEL PENSIERO DI P. IGNACIO GORDON, S.J.

PONTIFICIA UNIVERSITÀ GREGORIANA - ROMA



Pontificia Università Gregoriana
Pontificio Istituto Biblico

LA COMPETENZA DI MERITO DELLA SEGNATURA APOSTOLICA NEL PENSIERO DI P. IGNACIO GORDON, S.J.

GIANPAOLO MONTINI*

«Sunt autem Tribunalia sicut lux»¹

Prima dell'esame dei canoni, il Rev.mo primo Consultore pone una questione preliminare, che si definisca nuovamente la competenza della Seconda Sezione del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica.

Il parere del Consultore è che quella Seconda Sezione giudichi non solo della illegittimità dell'atto impugnato, ma anche del merito della causa².

* Gianpaolo Montini, Professore Straordinario della Facoltà di Diritto Canonico, Pontificia Università Gregoriana, Roma.

¹ I. GORDON, «De tribunalibus administrativis propositis a Commissione Codici I.C. recognoscendo et suffragatis ab Episcoporum Synodo», *Periodica* 57 (1968) 634. Il contesto della citazione è la giustificazione dei tribunali amministrativi, perché ogni sospetto di arbitrarità nell'amministrazione ecclesiastica scompaia del tutto: «Arbitrarius administrator nihil magis timet quam ut talis cognosci, redargui, puniri; Tribunalia autem sunt practice unicum medium efficacax ad eiusmodi arbitrarios administratores detegendos: sunt enim Tribunalia sicut lux. Et quoniam "omnis ... qui male agit, odit lucem, et non venit ad lucem, ut non arguantur opera eius" [Io. III, 20], ideo administrator curat a malitia et arbitrio tempestive abstinere, ne ad Tribunalia trahatur». *Ibid.*, 634-635.

² «Antequam canones examinentur, Rev.mus primus Consultor quaestionem praeliminarem ponit ut denuo definiatur competentia Sectionis Alterius Supremi Tribunalis Signaturae Apostolicae. Votum Consultoris est ut illa Sectio Altera videat non tantum de illegittimate

Quel «Rev.mo primo Consultore» è p. Gordon³; il testo è il verbale della VI riunione del *coetus* «De processibus», avvenuta il 19 maggio 1979, allo scopo di coordinare lo schema «De procedura amministrativa» con le rimanenti parti del Codice, dopo che era definitivamente tramontata la prospettiva della promulgazione anticipata di quella parte⁴; la proposta avanzata da p. Gordon era «preliminare», ossia non compresa per sé nella materia sottoposta al *coetus*, ossia la ridefinizione della competenza della Seconda Sezione della Segnatura Apostolica; il suo parere, manifestato nella stessa riunione⁵, era che la competenza della Seconda Sezione dovesse comprendere oltre alla legittimità dell'atto impugnato, anche il merito della causa; la reazione degli altri consultori presenti è negativa, primo per una ragione formale: «[H]aec materia pertinet ad Constitutionem Regimini Ecclesiae Universae, de

actus impugnati, sed etiam de merito causae». *Communicationes* 43 (2011) 441.

³ Così risulta dal verbale originale presso l'archivio dell'attuale Pontificio Consiglio per i Testi Legislativi: «Antequam canones examinentur, Gordon quaestionem praeliminarem [...]». P. Gordon risulta aggregato al *parvus coetus* deputato al riesame dello schema «De processibus» dopo la consultazione, «quamvis non adnumeretur inter Consultores nostrae Commissionis» (*Communicationes* 10 [1978] 209). Questa precisazione non è più ripetuta nel verbale della VI riunione (cf. *ibid.*, 43 [2011] 441), dove p. Gordon appare tra i «praesentes», gli stessi recensiti nel precedente elenco.

⁴ «Mens Consultorum est ut hoc examen fiat praesertim ratione coordinationis huius schematis cum aliis partibus iuris processualis necnon cum aliis partibus Codicis. Etenim revisio schematis, iuxta animadversiones factas ab organo consultationis, habita est anno 1973. Nunc ergo quaestio praecipue est de coordinandis normis cum aliis partibus Codicis, non exclusa tamen aliqua emendatione quae forte necessaria vel opportuna videatur». *Communicationes* 43 (2011) 441.

⁵ Nell'archivio del menzionato Pontificio Consiglio non vi è traccia di un voto scritto, pertanto l'espressione del testo del verbale («votum Consultoris») deve essere intesa come il parere manifestato verbalmente all'inizio della riunione.

cuius revisione nullum mandatum nostrae Commissioni commissum est»⁶; inoltre per una ragione sostanziale: non sono cioè d'accordo con il parere di p. Gordon: «[V]otum exprimunt ut Sectio Altera Signaturae Apostolicae videat tantum de legitimitate actus impugnati»⁷.

L'episodio è oltremodo significativo perché conferma l'intensità e la tenacia con le quali p. Gordon tenne ferma fino alla fine la sua posizione in merito alla competenza della Segnatura Apostolica nell'ambito del contenzioso amministrativo. Una posizione di minoranza, quando non isolata, dalla quale (almeno apparentemente) si distanziavano sempre più la prassi e la giurisprudenza della stessa Segnatura Apostolica, e la dottrina che le commentava, che si confermarono così nella posizione di maggioranza.

L'intento del presente contributo è principalmente di ripercorrere, a oltre cinquant'anni di distanza dall'istituzione del contenzioso amministrativo presso la Segnatura Apostolica, l'itinerario dottrinale che ha portato p. Gordon ad abbracciare la posizione sulla competenza di merito della Segnatura Apostolica e, nella conclusione, di accennare all'attualità della sua posizione.

1. La genesi del pensiero di p. Gordon sulla competenza della Segnatura Apostolica

Gli scritti nei quali p. Gordon incomincia a dedicarsi alla tematica della *competenza* della Segnatura Apostolica datano dal 1972 e sono in esplicita dipendenza dalle famose risposte della Pontificia Commissione Interprete del gennaio 1971, con le quali si è inteso interpretare l'art. 106 della costituzione apostolica *Regimini Ecclesiae universae* [= *REU*]⁸ e — secondo l'estimazione comune —

⁶ *Communicationes* 43 (2011) 441.

⁷ *Communicationes* 43 (2011) 441.

⁸ PAOLO VI, costituzione apostolica *Regimini Ecclesiae universae*, 15 agosto 1967, art. 106, *AAS* 59 (1967) 921: «Per ALTERAM SECTIONEM

restringere la competenza sul contenzioso amministrativo della Segnatura Apostolica⁹. Si può dire che quegli scritti sono la reazione a quelle risposte¹⁰.

Gli articoli principali¹¹ di quell'epoca sono due, prati-

Signatura Apostolica contentiones dirimit ortas ex actu potestatis administrativae ecclesiasticae, et ad eam, ob interpositam appellationem seu recursum adversus decisionem competentis Dicasterii, delatas, quoties contendatur actum ipsum legem aliquam violasse. In his casibus videt sive de admissione recursus sive de illegitimitate actus impugnati».

⁹ «3) D. – Quid intelligendum sit per comma *quoties contendatur actum ipsum legem aliquam violasse*, de quo in n. 106 Constitutionis Apostolicae *Regimini Ecclesiae Universae*.

R. – Pro violatione legis intelligi errorem iuris sive in procedendo sive in decernendo.

4) D. – Utrum in casu de quo in dubio tertio, Supremum Signaturae Apostolicae Tribunal – Sectio Altera – videat tantummodo de illegitimitate actus impugnati an etiam de merito causae.

R. – Affirmative ad I^{um}, negative ad II^{um}, seu Supremum Signaturae Apostolicae Tribunal – Sectionem Alteram – videre tantum de illegitimitate actus impugnati» (PONTIFICIA COMMISSIO DECRETIS CONCILII VATICANI II INTERPRETANDIS, *responsa ad proposita dubia*, 11 gennaio 1971, *AAS* 63 [1971] 330).

¹⁰ Gli articoli di p. Gordon precedenti al 1972 non affrontano la tematica sull'oggetto della competenza della Segnatura Apostolica: cf. I. GORDON, «De tribunalibus administrativis propositis» (cf. nt. 1), 602-652; ID., «Normae Speciales Supremi Tribunalis Signaturae Apostolicae. Editio aucta introductione, fontibus et notis», *Periodica* 59 (1970) 75-165.

¹¹ L'A. nello stesso periodo affronta il medesimo argomento, anche se meno direttamente, in altre pubblicazioni.

Cf., per esempio, «El recurso contencioso-administrativo canónico», *Sal terrae* 61 (1973) 641-648; sul punto cf. p. 645 nt. 19 e p. 648.

Partecipa, per esempio, nel settembre del 1973 al V Congresso canonistico pastorale a Sorrento su *La giustizia amministrativa nella Chiesa dopo il Vaticano II* con una relazione su «La responsabilità dell'amministrazione pubblica ecclesiastica», poi pubblicata in *Monitor ecclesiasticus* 98 (1973) 384-419 (estratto: 38 pp.): l'argomento gli dà modo di concludere la relazione sostenendo che «la competenza del Supremo Tribunale amministrativo non si esaurisce col conoscere sulla legittimità dell'atto amministrativo, ma si estende anche

camente coevi. Il primo è un corposo studio pubblicato su *Periodica*: «De iustitia administrativa ecclesiastica tum transacto tempore tum hodierno», *Periodica* 61 (1972) 251-378, in particolare la sezione «De contentiosi Signaturae Apostolicae competentia»¹². Il secondo è un articolo più agile dal titolo «La renovación de la Signatura Apostolica», apparso nella *Revista española de derecho canónico*, in particolare la sezione dedicata a «El contencioso-administrativo de la Signatura Apostólica»¹³.

Prendiamo a guida anzitutto quest'ultimo articolo nel quale p. Gordon riassume nella lingua materna i risultati dell'analisi meticolosa del primo studio.

alle controversie su illecito civile della P.A., cioè, alle controversie sulla violazione o meno di un diritto soggettivo da parte dell'Amministrazione pubblica della Chiesa» (p. [38]). L'argomento del danno, d'altronde, definito *sempre* come «violazione del diritto soggettivo» (cf., per esempio, *ibid.*, 10, 11, 12), si prestava ad appoggiare la interpretazione di p. Gordon sulla competenza della Segnatura Apostolica.

Partecipa pure, per esempio, sempre nel settembre del 1973 al II Congresso Internazionale di Diritto Canonico su *Persona e ordinamento nella Chiesa* e vi tiene una conferenza su «Interessi legittimi, diritti soggettivi e giustizia amministrativa ecclesiastica», pubblicata poi negli atti in *Persona e ordinamento nella Chiesa*, Milano 1975, 391-401; sul punto cf. pp. 398-401.

¹² Nella nota iniziale l'A. spiega di non aver potuto mantenere fede alla promessa di continuare nel quarto fascicolo del 1969 l'articolo «De tribunalibus administrativis» (I. GORDON, «De tribunalibus administrativis propositis» [cf. nt. 1], 602-652) e dichiara che il presente contributo ne costituisce la continuazione con la trattazione sulla competenza.

¹³ I. GORDON, «La renovación de la Signatura Apostólica», *Revista española de derecho canónico* 28/81 (1972) 571-560. Di seguito si citerà secondo l'estratto con il medesimo titolo (Salamanca 1972, 44 pp.), indicando i numeri nei quali è diviso il contributo anziché le pagine. L'articolo è curiosamente datato: «Luabo (Zaire) il 15 de agosto de 1972». Il 15 agosto era l'anniversario della costituzione apostolica *Regimini Ecclesiae universae* (15 agosto 1967), istitutiva del contenzioso amministrativo presso la Segnatura Apostolica.

Lo scopo dell'articolo è esplicitato nella conclusione: chiarire l'ampiezza della competenza della Segnatura Apostolica nel contenzioso amministrativo:

Per certo crediamo che la creazione del contenzioso amministrativo della doppia giurisdizione passerà alla storia come la innovazione più audace e benefica. Noi desidereremmo molto che venissero dissipati dall'autorità competente un paio di dubbi che oscurano e rendono difficile nella pratica la piena efficienza della nuova istituzione. Ci riferiamo alla esistenza di due rami del contenzioso e alla limitazione del requisito di violazione della legge al solo ramo del contenzioso di legittimità [...].

Così il nuovo sistema del contenzioso, in piena coerenza con la linea che dal secolo XII la Chiesa segue, avrà dato la massima tutela ai diritti soggettivi dei fedeli di fronte alla amministrazione ecclesiastica, mentre nel medesimo tempo assicura all'autorità la magistratura qualificata che sappia riconoscere e rispettare i diritti del potere pubblico nella Chiesa di Dio¹⁴.

Il problema è posto, quindi, nei termini seguenti: il contenzioso amministrativo istituito presso la Segnatura Apostolica «possiede esclusivamente il ramo della legittimità [...] o possiede anche il ramo del contenzioso dei diritti?».

L'A. confessa che il testo legislativo fondativo, ossia l'art. 106 *REU*, si presta ad ambiguità perché nella prima parte afferma che la Segnatura Apostolica «*contentiones dirimit ortas ex actu potestatis administrativae ecclesiasticae*», facendo pensare sia a «controversie di diritti soggettivi sia a litigi sulla legittimità», mentre nella seconda parte afferma che «*in his casibus videt [...] de illegitimitate actus impugnati*», apparendo restringere la competenza alla sola legittimità (n. 107).

¹⁴ I. GORDON, «La renovación» (cf. nt. 13), n. 157. Tutte le traduzioni dell'articolo sono nostre.

1.1 *Gli argomenti a favore della competenza anche nel contenzioso dei diritti*

P. Gordon enumera in modo scolastico e riassuntivo gli argomenti che depongono a favore di una competenza anche nel contenzioso dei diritti.

1.1.1 La finalità dei tribunali amministrativi (n. 112)

I principi direttivi 6 e 7 per la revisione del Codice¹⁵ giustificano la istituzione dei tribunali amministrativi «*ut defensio iurium in eisdem habeat propriam et canonicam proceduram*»¹⁶; anzi la gerarchia dei tribunali amministrativi è istituita «*ut ius suum quod quis ab inferiore instantia laesum reputet, in superiore restaurari efficaciter possit*»¹⁷. La Segnatura Apostolica è qui considerata nella prospettiva dei tribunali amministrativi locali allora previsti nella riforma del Codice.

1.1.2 La immutabilità necessaria dell'oggetto della controversia (nn. 113-115)

In una medesima causa l'oggetto rimane identico al progredire delle istanze. Se la Segnatura Apostolica avesse ad oggetto solo la legittimità si verificherebbe un indebito passaggio dalla via gerarchica alla via contenziosa, perché in quest'ultima l'oggetto non sarebbe più una controversia su diritti soggettivi, originata da un atto amministrativo dell'ordinario, ma una controversia sulla legittimità dell'atto amministrativo del Dicastero:

Questa sostituzione di oggetti [...] defrauderebbe l'interesse del ricorrente, che ricorre al contenzioso amministrativo pro-

¹⁵ «Principia quae Codicis Iuris Canonici recognitionem dirigant», *Communicationes* 1 (1969) 82-83 (6. «De tutela iurium personarum»), 83 (7. «De ordinaria procedura ad tuenda iura subiectiva»).

¹⁶ «Principia» (cf. nt. 15), 83.

¹⁷ «Principia» (cf. nt. 15), 83.

prio per tutelare il suo *diritto*, che ritiene conculcato nella via gerarchica, e non per discutere una questione più o meno bizantina e marginale («bizantina y marginal») sulla legittimità della decisione emanata dalla Sacra Congregazione (n. 115).

1.1.3 La tradizione nella Chiesa del contenzioso amministrativo (nn. 116-118)

Come — sostiene l'A. — le controversie sottoposte alla *appellatio extraiudicialis* prima della *Sapientis consilio*, e al Superiore gerarchico, dopo la riforma della Curia Romana di Pio X, erano controversie di diritti soggettivi, e tali devono essere, «*al menos preferentemente*», le controversie sottoposte oggi alla Segnatura Apostolica.

1.1.4 La natura delle controversie finora sottoposte alla Segnatura Apostolica (nn. 119-121)

Ad eccezione delle decisioni riguardanti casi non rientranti nella nuova legge, «tutte le altre decisioni vertono sopra questioni di diritti soggettivi che si pretende che siano stati violati dall'amministrazione ecclesiastica» (n. 119). A dimostrazione l'A. elenca nel n. 120 gli oggetti delle cause fino ad allora ammesse o decise dalla Segnatura Apostolica.

1.2 *Conseguenze della competenza nel contenzioso dei diritti*

L'A. elenca quindi le conseguenze («*corolarios*») della posizione sopra dimostrata:

a. l'opinione che riduce la competenza della Segnatura Apostolica alle sole controversie di legittimità manca di solido fondamento (n. 122);

b. «non si comprende perché il passaggio dalla via gerarchica a *qualsiasi dei due* contenziosi venga condizionato in modo assoluto alla violazione della legge», che, quale vizio di legittimità, dovrebbe essere limitato esclusivamente «al contenzioso di legittimità o di annullamento.

Riteniamo pertanto molto opportuno che l'autorità competente decreti questa restrizione» (n. 123), ossia che la violazione della legge attiene solo al contenzioso di legittimità;

c. nel contenzioso dei diritti soggettivi il giudice emana sentenze costitutive (n. 128)¹⁸;

d. la risposta della Pontificia Commissione Interprete «si limita al contenzioso di legittimità, al di fuori del quale non avrebbe senso» (n. 129).

1.3 *Il confronto con i sistemi statali di giustizia amministrativa*

L'attenzione (anzi, qualcosa di più, lo studio) dei sistemi statali di giustizia amministrativa occupa uno spazio notevole nell'articolo ed è funzionale a più scopi, tra i quali emerge quello della collocazione sistematica della nuova istituzione del contenzioso amministrativo presso la Segnatura Apostolica.

In particolare l'A. si sofferma sui sistemi francese e italiano di giustizia amministrativa allo scopo di verificare l'esistenza e la pertinenza di un contenzioso dei diritti soggettivi.

Egli lo vede distintamente nel sistema francese, laddove considera l'esistenza di un contenzioso di piena giurisdizione nelle controversie «sui contratti stipulati con l'amministrazione, o sulla responsabilità “quasi delittuale” di alcune persone pubbliche, in quanto tali, o su conflitti di indole economica» (n. 85), accanto a un «contenzioso

¹⁸ È riferita nella nota 49 la causa prot. n. 574/68 CA, della quale si riporta la decisione del Congresso, i termini della controversia e il dispositivo della sentenza definitiva. L'oggetto della causa riguarda la costituzione e distribuzione della massa capitolare. I testi sono pubblicati, per esempio, in *Periodica* 60 (1971) 337-340 (trad. inglese in *The Canon Law Digest* VII, Milwaukee 1975, 275); *Periodica* 61 (1972) 183-185. Ulteriori referenze si possono rinvenire in www.iuscangreg.it.

dell'annullamento o della legalità», che ha sempre come oggetto la nullità di un atto amministrativo (n. 88).

P. Gordon riserva al sistema italiano di giustizia amministrativa una peculiare attenzione perché vi vede la fonte delle ambiguità che si insinuano nella dottrina canonica. Il *tournant* decisivo per comprendere la peculiarità del sistema italiano (intrasmissibile, secondo l'A., ad altri sistemi) è la legge del 1865, che trasformò il sistema del Superiore-Giudice nel sistema di unica giurisdizione: ciò portò quale conseguenza che le leggi successive vi sottrassero progressivamente alcune materie, definendole non concernenti diritti soggettivi, attribuendole all'ambito amministrativo (poi giurisdizionale) e denominandole «interessi legittimi». I canonisti italiani, influenzati dalla peculiare evoluzione del sistema italiano di giustizia amministrativa, avrebbero contribuito alla riduzione del contenzioso amministrativo della Segnatura Apostolica al solo contenzioso di legittimità.

Il perentorio rifiuto da parte di p. Gordon del concetto di «interesse legittimo» è funzionale anche alla negazione di un suo ruolo nella ripartizione delle competenze tra giurisdizione ordinaria e giurisdizione amministrativa¹⁹. Secondo l'A. «le controversie di diritto soggettivo nelle quali si impugna un atto amministrativo delle Congregazioni o degli Ordinari, non possono essere sottoposte ad alcun tribunale giudiziario [= ordinario]» (n. 141).

1.4 *L'esegesi dell'art. 106 REU*

Nello studio coevo pubblicato in *Periodica* merita attenzione l'approfondimento sull'art. 106 *REU*, omissso nell'articolo della *Revista española de derecho canónico*.

L'A. propone la sua interpretazione che definisce *magis probabilis*. Essa si basa soprattutto sulla espressione

¹⁹ Cf. anche I. GORDON, «Interessi legittimi» (cf. nt. 11), 391-398.

«*contentiones dirimit*» e conclude a favore di un duplice oggetto della competenza della Segnatura Apostolica: «*Signaturae esse iudicium ferre primo de legitimitate decisionis impugnatae, deinde, si casu ferat, de contentione orta ex actu potestatis administrativae et super qua illa decisio competentis Dicasterii lata fuit*»²⁰.

Gli argomenti a favore di questa interpretazione del testo fondativo sono elencati in modo scolastico.

Il primo si richiama al noto principio interpretativo secondo il quale *Verba aliquid operari debent*²¹:

annullata la decisione per la violazione di una legge, la *contentio* rimane aperta e come restituita in integro. In questi casi perciò la Segnatura certamente non ha risolto la *contentio*. Perciò si deve preferire la [...] interpretazione sul duplice oggetto, secondo la quale, se la Segnatura pronuncia per la legittimità della decisione, di solito (*ut plurimum*) risolve anche la *contentio* sulla quale la decisione era stata data; se invece la annulla, allora procede a risolvere la *contentio*²².

Il secondo argomento riguarda il fatto che le controversie sui diritti soggettivi (che sono la massima parte delle controversie che giungono in Segnatura) non si risolvono con il giudizio di legittimità.

²⁰ I. GORDON, «De iustitia administrativa ecclesiastica tum transacto tempore tum hodierno», *Periodica* 61 (1972) 332- 333, n. 123.

²¹ Cf. VI° 5, 7, 10.

²² I. GORDON, «De iustitia administrativa» (cf. nt. 20), 333, n. 123, 1°; tutte le traduzioni dell'articolo sono nostre. Nella nota 64 l'A. risponde all'obiezione secondo la quale, riaperta la questione con la dichiarazione di illegittimità della decisione, la questione ritornerebbe al Dicastero, «che potrebbe ripetere sostanzialmente la decisione, evitando la violazione di legge» (*ibid.*, 333). Ma — risponde l'A. — in tal modo «la controversia sorta dall'atto amministrativo, che fu la vera causa del ricorso, avrebbe ottenuto solo un'apparente soluzione». Spiegherà più oltre che la legge chiede che la *contentio* sia risolta dalla Segnatura e non dal Dicastero (cf. *ibid.*, 335).

Il terzo argomento fa riferimento alla giurisprudenza fino ad allora emanata dalla Segnatura, comprensiva di decisioni costitutive.

Rispondendo agli argomenti dell'interpretazione opposta, secondo cui l'unico oggetto della competenza della Segnatura sarebbe il giudizio di legittimità, spiega che appunto il giudizio di legittimità «è la *condicio sine qua non* perché la *contentio* di diritto soggettivo possa essere deferita» alla Segnatura²³:

[la questione dell'illegittimità] è come la porta necessaria per entrare nel contenzioso della Segnatura [...] indebitamente si sottomette il contenzioso dei diritti soggettivi — che è la cosa più importante nella Chiesa — al contenzioso di legittimità — che non corrisponde ad alcuna necessità della Chiesa, ma che è qualcosa di artificioso, indotto, sembra, sotto l'influsso del sistema italiano di giustizia amministrativa [...] ²⁴.

Risponde p. Gordon anche all'obiezione costituita dall'allora recente risposta della Pontificia Commissione Interprete, dimostrando che la voce «*meritum*» adoperata nella risposta al quarto quesito nel caso non ha il significato di «questione di diritto soggettivo», ma — Autori e testi normativi alla mano — di «opportunità»²⁵.

L'alternativa interpretativa è per l'A. chiara ed egli si dichiara per il secondo corno:

Chi ritiene che il contenzioso [di cui all'art. 106 *REU*] abbia un unico oggetto, lo denominerà «contenzioso di illegittimità» e riconoscerà alla Segnatura la sola potestà di vedere della illegittimità dell'atto impugnato, non invece del merito, ossia dell'opportunità dell'atto.

²³ Cf. I. GORDON, «De iustitia administrativa» (cf. nt. 20), 335, n. 124.

²⁴ I. GORDON, «De iustitia administrativa» (cf. nt. 20), 336, n. 125.

²⁵ Cf. I. GORDON, «De iustitia administrativa» (cf. nt. 20), 336-338, nn. 126-130.

Chi invece ritiene — come noi riteniamo — che nell'articolo citato sono contenuti due oggetti diversi, li denominerà rispettivamente «contenzioso di illegittimità» e «contenzioso dei diritti soggettivi»; quanto al primo la Segnatura ha la potestà sopra indicata; quanto all'altro invece gode praticamente della potestà del giudice ordinario, ossia può conoscere anche del merito²⁶.

2. La ripresa della tematica

Nel 1979 p. Gordon riprende la tematica della competenza della Segnatura Apostolica²⁷. L'occasione è data dalla conferenza del 25 maggio 1979 alla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Roma, dal titolo *L'oggetto primario della competenza della «Sectio Altera»*²⁸. Pochi giorni prima aveva partecipato alla sessione

²⁶ I. GORDON, «De iustitia administrativa» (cf. nt. 20), 339, n. 131.

²⁷ È p. Gordon stesso ad affermarlo: «Ecce redimus ad argumentum quod iam in his ipsis ephemeridibus tractavimus anno 1972, non quidem ut, quae tunc diximus, nunc repetamus, verumtamen ut problematis solutioni aliquam lucem, si fieri potest, afferamus». I. GORDON, «De obiecto primario competentiae “Sectionis Alterius” Supremi Tribunalis Signaturae Apostolicae», *Periodica* 68 (1979) 505. L'obiettivo ora era quello di proporre una soluzione in occasione della revisione del Codice allora in corso.

²⁸ Le conferenze al «Seminario intercattedre di diritto canonico e di diritto amministrativo» su *La giustizia amministrativa nella Chiesa* in realtà furono due. La prima del 6 aprile su «Origine e sviluppo della giustizia amministrativa nella Chiesa», pubblicata poi solo nel 1984 nel volume *De iustitia administrativa in Ecclesia – La giustizia amministrativa nella Chiesa*, Roma 1984, 1-18. La seconda del 25 maggio su «L'oggetto primario della competenza della “Sectio Altera”», pubblicata nel medesimo volume alle pp. 167-195 (da questa edizione saranno tratte le citazioni seguenti). Quest'ultima conferenza apparirà tempestivamente in lingua latina: «De obiecto primario competentiae» (cf. nt. 27), 505-542.

Al medesimo periodo — all'anno seguente — appartiene una conferenza «El contencioso-administrativo eclesiástico. Génesis, historia y competencia actual», pubblicata in *Curso de derecho matrimonial y procesal para profesionales del foro*, IV, Salamanca 1980, 145-171. Il

della Commissione per riforma del Codice alla quale si è fatto cenno all'inizio di questo contributo.

Lo studio si avvale della dottrina che nel frattempo si era espressa sulla presa di posizione di p. Gordon nel 1972, nonché in particolare della sezione dedicata alla giustizia amministrativa tenutasi l'anno precedente nel Congresso per il centenario della Facoltà di Diritto Canonico della Pontificia Università Gregoriana²⁹.

L'impostazione dello studio è ora incentrata soprattutto sui testi normativi e sulla loro corretta interpretazione.

L'A., comunque, si dedica prima alla visione complessiva del contenzioso amministrativo, valorizzando soprattutto il «Tribunale amministrativo», proprio così denominato, costituito dall'*Ordo* per la celebrazione del concilio Vaticano II³⁰, nonché i tribunali amministrativi allora progettati dalla Commissione per la revisione del Codice.

contenuto ripete le argomentazioni delle conferenze dell'anno precedente, ma lo stile è in alcuni punti più colloquiale, agile e personale. La descrizione sommaria della storia dei vari sistemi di giustizia amministrativa è qui direttamente connessa alla riprova della opinione che la competenza della Segnatura Apostolica deve estendersi ai diritti soggettivi (cf. p. 141 ove la parte storica è titolata consapevolmente «presupuestos históricos»; p. 147; p. 156: «Me parece que sin necesidad de poseer una gran intuición canónica ni darse aire de profeta se podía esperar que el n. 106 no fuera si no la conclusión de las premisas históricas»).

²⁹ Cf. «Dies 18 februarii [1978]. Sessio matutina. Supremus Organismus contentioso-administrativo in Ecclesia», *Periodica* 67 (1978) 524-578 (p. Gordon fu moderatore del dialogo tra i relatori); «Sessio vespertina (die 18). Inferiores organismi contentioso administrativi in Ecclesia», *ibid.*, 579-631; «Communicationes», *ibid.*, 633-739. P. Gordon utilizzerà opportunamente le relazioni e gli interventi che erano a sostegno della propria tesi. A favore di questa si schierò apertamente anche p. Beyer nelle «Conclusiones Conventus», *ibid.*, 751-752.

³⁰ GIOVANNI XXIII, lettere apostoliche *motu proprio Appropinquante Concilio*, 6 agosto 1962, art. IV *Ordo Concilii Oecumenici Vaticani II celebrandi*, *AAS* 54 (1962) 614.

2.1 *La tesi riduttiva*

Si sofferma però p. Gordon soprattutto sull'art. 106 *REU* ed esamina gli argomenti degli Autori che da quel testo credono di poter trarre, per la Segnatura Apostolica, una mera competenza di legittimità.

Al primo argomento, secondo il quale nell'art. 106 *REU* non ci sarebbe traccia di un duplice oggetto di competenza, risponde valorizzando il termine «*contentiones*», che implicitamente «suppone due parti litiganti» e quindi una «duplicità di posizioni soggettive»³¹.

Al secondo argomento, ossia la risposta della Pontificia Commissione Interprete che escludendo dalla competenza il «merito» avrebbe escluso l'esame della «questione di diritto soggettivo», risponde che il termine «merito» è da intendere nel senso di «discrezionalità», che certamente rimane esclusa dalla competenza della Segnatura Apostolica quale tribunale amministrativo³².

Al terzo argomento, addotto da mons. Sabattani, secondo il quale l'esclusione del merito dalla competenza della *Sectio Altera* della Segnatura Apostolica sarebbe coerente con la dinamica della *restitutio in integrum* della *Sectio prior* della medesima Segnatura, quando essa — concessa la *restitutio* — rimanda la causa per la decisione («merito») alla Rota Romana³³, p. Gordon risponde negando l'analogia perché nel caso della *Sectio Altera* la causa non proviene da un tribunale e non è poi rimessa ad un tribunale, ma ad un Dicastero, cioè ad un organo amministrativo del quale i *Principia* approvati dal Sino-

³¹ Cf. I. GORDON, «L'oggetto primario» (cf. nt. 28), 180.

³² Cf. I. GORDON, «L'oggetto primario» (cf. nt. 28), 180-182; sono citati a favore di questa interpretazione Staffa, Straub e Robleda, intervenuti al menzionato Congresso della Gregoriana.

³³ Cf. A. SABATTANI, «Iudicium de legitimitate actuum administratorum a Signatura Apostolica peractum», *Ius canonicum* 16/32 (1976) 229-243.

do dei Vescovi hanno dichiarato lo scarso affidamento quanto a giustizia³⁴.

Alla opinione riduttiva della competenza della Segnatura alla mera legittimità p. Gordon presenta una propria «obiezione», che ha due aspetti.

Il primo è terminologico. Chi sostiene la tesi riduttiva interpreta le medesime forme verbali dell'art. 106 *REU*, ossia «*dirimit*» e «*videt*», che sono al presente indicativo, in due sensi diversi: la prima «*dirimit*» secondo cui «risolve» in modo indiretto e mediato le questioni dei diritti soggettivi; la seconda «*videt*» secondo cui «giudica» in modo diretto e immediato la illegittimità³⁵.

Il secondo è sostanziale. P. Gordon fa in tal senso una grave ammissione, che vi siano cioè casi nei quali «la questione di diritto soggettivo e di illegittimità non soltanto sono il diritto e il rovescio della stessa realtà, ma in più sono *perfettamente commisurate*»³⁶.

³⁴ Cf. I. GORDON, «L'oggetto primario» (cf. nt. 28), 182-183. A questo argomento p. Gordon aggiunge uno più debole (che il turno rotale chiamato a giudicare sarà diverso dal primo che ha emanato la decisione rescissa) e osserva che questa dinamica di «rimando» non si verifica quando la Rota Romana giudica la *restitutio in integrum* avverso la decisione di un tribunale locale.

³⁵ Cf. I. GORDON, «L'oggetto primario» (cf. nt. 28), 184-185.

³⁶ Cf. I. GORDON, «L'oggetto primario» (cf. nt. 28), 185; l'esempio è limitato alla decisione che rilevi l'*error in decernendo* «in cui la potestà amministrativa non può ripetere sostanzialmente lo stesso atto»; l'esempio addotto concretamente è la sentenza definitiva in una *Remotionis a paroecia, coram* Felici dell'8 aprile 1978, prot. n. 9036/77 CA finora inedita.

La parte *in iure* terminava con la seguente affermazione: «Competentiam Nostri Supremi Tribunalis quod attinet, hoc certe de merito causarum videre non potest, at de earumdem existentia, prouti a lege praescribitur, videre potest et debet, nil quidem tangens de iudicio discretionali Ordinarii, si tamen intra fines legis contineatur. Est quidem res multae sapientiae et consilii, sed semper accurate agenda, ut tuitio iurium vere habeatur (cf. Principia quae Codicis Iuris Canonici recognitionem dirigant, in *Communicationes*, 1, 1969, pp. 82, 83)».

Protesta che «[g]li altri casi, però, sono diversi», richiamandosi di nuovo alla dichiarazione della insufficienza dei ricorsi gerarchici: ciò accade — è l'esempio addotto — nel momento in cui un decreto penale, dichiarato illegittimo per insufficienza di prove o per mancato rispetto del diritto di difesa, ritorni al Dicastero, rendendo «aleatoria» la difesa dei diritti soggettivi³⁷.

2.2 *La tesi del duplice oggetto di competenza*

L'A. divide la trattazione in due parti: nella prima considera lo *ius conditum*, ossia l'art. 106 *REU*, nella seconda lo *ius condendum* degli schemi allora discussi in vista del nuovo Codice.

2.2.1 *Lo ius conditum*

Tre sono gli argomenti addotti a favore del duplice oggetto di competenza della Segnatura Apostolica.

Il primo è tratto dal noto principio interpretativo «*Quod voluit legislator dixit, quod noluit tacuit, ideoque in dubio melius est verbis edicti servire*»³⁸. P. Gordon lo applica all'espressione «*contentiones dirimit*» che il Legislatore ha voluto nel testo di legge. Se il Legislatore avesse voluto dire che unica competenza della Segnatura era quella di legittimità avrebbe ommesso «*contentiones dirimit*»³⁹.

La parte *in facto* concludeva: «*Visum igitur est Patribus Cardinalibus non adesse in casu causas iustas et graves, quae ad remotionem a paroeciae decernenda iure requiruntur*».

Altrove aveva affermato che «sempre che la “Sectio altera” decide esplicitamente una questione di diritto (specialmente se la decide in senso contrario a quello del Dicastero), decide implicitamente la questione di legittimità». I. GORDON, «La responsabilità» (cf. nt. 11), [38] nt. 27.

³⁷ Cf. I. GORDON, «L'oggetto primario» (cf. nt. 28), 185. L'A. riconosce la possibilità che la nuova decisione del Dicastero sia impugnata presso la Segnatura, annotandone però la evidente defatigatorietà.

³⁸ È lo stesso p. Gordon a fornire la citazione: dal *Digesto* 14, 1, 20.

³⁹ Cf. I. GORDON, «L'oggetto primario» (cf. nt. 28), 187-188.

Il secondo è tratto dalla dichiarazione del segretario della Commissione che elaborò la costituzione apostolica *Regimini Ecclesiae universae*, che indicò nel «Tribunale amministrativo eretto in seno al Concilio Vaticano II» un tribunale sulla stessa linea della *Sectio Altera*⁴⁰.

Il terzo argomento è tratto dalle *Normae Speciales*⁴¹ che in ben quattro articoli non possono che riferirsi alla competenza sui diritti soggettivi⁴².

Il quarto argomento è tratto dalla giurisprudenza della Segnatura Apostolica degli anni 1968-1971. La ulteriore evoluzione («Ci informano [...] che tutte le sentenze emanate [...] dopo [...] sono state circoscritte alla questione di legittimità»)⁴³ non costituirebbe prova contraria perché fondata su «una libera interpretazione [della risposta della Pontificia Commissione Interprete] che — ci sembra — non è rimasta fedele né al contenuto né alla finalità del n. 106 della Cost. “Regimini”»⁴⁴.

⁴⁰ Cf. I. GORDON, «L'oggetto primario» (cf. nt. 28), 188.

⁴¹ *Normae Speciales in Supremo Tribunali Signaturae Apostolicae ad experimentum servandae post Constitutionem Apostolicam Pauli PP. VI «Regimini Ecclesiae Universae»*, 25 marzo 1968, Città del Vaticano 1968. Costituirono la *lex propria* della Segnatura Apostolica fino al 2008.

⁴² Cf. I. GORDON, «L'oggetto primario» (cf. nt. 28), 188-189; p. Gordon indica nelle *Normae Speciales* gli artt. 96 §1; 122 §1, e pure 118 e 120 §1. L'articolo che maggiormente si presta alla prova della duplice competenza è certamente l'art. 122 §1: «Collegium Cardinalium iudicium, in *deliberando de merito*, decisionem ferre debet circa *omnia proposita petita et respectivas exceptiones*». Le sottolineature sono di I. GORDON, «L'oggetto primario» (cf. nt. 28), 189. Aggiungerà altrove, a rafforzare la prova, che l'autore materiale delle medesime *Normae Speciales* fu lo stesso mons. Pinna, nominato primo Segretario della Segnatura Apostolica. Cf. I. GORDON, *El contencioso-administrativo eclesiástico* (cf. nt. 28), 167 nota 53.

⁴³ Cf. I. GORDON, «L'oggetto primario» (cf. nt. 28), 190. Il rimando in nota è anomalo e si riferisce ad un articolo, precedentemente citato, di Sabbatani.

⁴⁴ I. GORDON, «L'oggetto primario» (cf. nt. 28), 191.

2.2.2 *Lo ius condendum*

Quanto agli schemi del Codice allora in formazione p. Gordon propone per gli erigendi tribunali amministrativi (locali) da un lato, senz'altro, la *conservazione* della competenza dei diritti soggettivi, perché «diversamente questi diritti non hanno sempre una piena e giusta difesa»⁴⁵, dall'altro la *soppressione* della competenza di legittimità. Tale soppressione ha tre ragioni.

La prima attiene al fatto che essa può essere, come lo è stata, fonte di confusione.

La seconda attiene all'estraneità della competenza di legittimità (intesa come difesa della legge) allo stesso sistema canonico «al quale è congeniale difendere la legge soltanto indirettamente, cioè, attraverso la difesa diretta dei diritti soggettivi, di cui la Chiesa si è sempre dimostrata molto sollecita»⁴⁶.

La terza attiene al fatto che la competenza di legittimità «contrad[d]ice» ad un principio fondamentale del diritto canonico sull'atto giuridico, che cioè la sua nullità o rescindibilità si hanno solo nel caso siano stabilite dalla legge o per costituzione⁴⁷.

2.3 *La conclusione*

Alla conclusione in due punti, che riassume il percorso compiuto, p. Gordon aggiunge che, «[t]rovandoci in un periodo eccezionale “*de iure condendo*”», il ripensamento di

⁴⁵ Cf. I. GORDON, «L'oggetto primario» (cf. nt. 28), 191.

⁴⁶ Cf. I. GORDON, «L'oggetto primario» (cf. nt. 28), 192. P. Gordon trae riprova di questo argomento dalla mancata costituzione nella Chiesa di un tribunale di cassazione.

⁴⁷ Cf. I. GORDON, «L'oggetto primario» (cf. nt. 28), 193-194. Il riferimento principale è a una decretale di Innocenzo III, in cui risuona un principio nuovo: «*Multa fieri prohibentur, quae si facta fuerint, obtinent roboris firmitatem*» (X. 3, 31, 16). Sulla vigenza del principio nel Codice p. Gordon cita i canoni principali al riguardo.

tutto l'argomento della giustizia amministrativa lo ha condotto a ritenere «*più conforme*» ai dati in possesso la seconda opinione, ossia quella del duplice oggetto di competenza⁴⁸.

Non rinuncia però p. Gordon a proporre di applicare il risultato anche allo *ius conditum* della Segnatura Apostolica⁴⁹, aderendo sostanzialmente ad un testo emendato dell'art. 106 *REU* avanzato da un Autore nel menzionato Congresso della Gregoriana: «*Per alteram Sectionem Signatura, instructa omnibus facultatibus iurisdictionis contentiosae, definit controversias ortas ex actu potestatis administrativae ecclesiasticae, qui ius subiectivum violaverit*»⁵⁰.

3. L'attività accademica e lo studio della storia

Dopo le prese di posizione del 1979 p. Gordon continuò a sostenere la propria tesi, seppure in forme diverse.

Il primo modo fu nell'insegnamento. Sono noti innumerevoli testi sulla procedura amministrativa e sui ricorsi amministrativi, composti da p. Gordon *ad usum privatum*, ossia destinati agli studenti della Facoltà⁵¹.

⁴⁸ Cf. I. GORDON, «L'oggetto primario» (cf. nt. 28), 194.

⁴⁹ Cf. I. GORDON, «L'oggetto primario» (cf. nt. 28), 194-195. Il riferimento alla Segnatura Apostolica è onnipresente nell'articolo.

⁵⁰ I. GORDON, «L'oggetto primario» (cf. nt. 28), 195. La proposta originaria di Moneta suonava nella formula seguente: «*Per alteram sectionem Signatura Apostolica definit modo iudiciali [alternativo: plena iurisdictione iudiciali pollens] contentiones ortas ex actu potestatis administrativae ecclesiasticae, qui ius subiectivum violavit*». P. MONETA, «Nova configuratio obiecti primarii competentiae Supremi Organismi contentioso-amministrativi», *Periodica* 67 (1978) 570. Il testo proposto assume un'altra forma nelle conclusioni al menzionato Congresso formulate da p. Beyer: «*Per alteram sectionem dirimit [Signatura] modo vere contentioso controversias ortas ex actu potestatis ecclesiasticae qui ius subiectivum asseritur violasse*». J. BEYER, «Conclusiones Conventus» (cf. nt.29), 752.

⁵¹ A mia disposizione sono i seguenti:

1. I. GORDON, *De recursibus administrativis cum particulari attentione ad Parochorum remotionem*. Ad usum privatum. Pontificia

A Codice promulgato, dopo aver esposto la materia secondo lo *ius vigens*, aggiungeva al termine delle dispense il seguente *scholion*:

Fino a qui abbiamo esposto l'interpretazione che dal 1971 la Segnatura ha assunto, prescindendo dalla discussione circa l'interpretazione dell'oggetto primario della competenza della Sezione Seconda come tribunale amministrativo. Ciononostante l'altra interpretazione, pur non del tutto esclusa, sembra che abbia ottenuto un certo favore dal Legislatore sia in ragione del sobrio modo con il quale è stato redatto il can. 1445, § 2, sia soprattutto in ragione della possibile estensione della competenza della Segnatura a conoscere i danni sorti dall'atto amministrativo, il primo dei quali è la stessa violazione del diritto soggettivo⁵².

Il secondo dei modi summenzionati fu attraverso la ricerca dottorale degli alunni della Facoltà. Non è difficile spulciare nell'elenco delle tesi dirette da p. Gordon alcune deputate al tema del contenzioso amministrativo⁵³. Tra queste emerge la tesi discussa nel 1972 da Traserra sulla

Universitas Gregoriana. *Cursus renovationis canonicae pro iudicibus*, Romae 1977, 19 pp.;

2. I. GORDON, *De recursibus administrativis in iure canonico*. [Pontificia Universitas Gregoriana], [Romae] [1982?], 40 pp.;

3. I. GORDON, *Adnotationes in Codicem renovatum. Liber VII. De processibus: 2. De procedura admin[i]strativa cc. 1688-1728*. Pontificia Universitas Gregoriana. Facultas Iuris Canonici, Romae 1982 [In festo Visitationis B.V. Mariae], 38 pp.;

4. I. GORDON, *De recursibus administrativis in novo Codice*. Pontificia Universitas Gregoriana, Romae 1983 [In festo Visitationis B.V. Mariae], 34 pp. [= *De recursibus 1983*].

⁵² *De recursibus 1983* (cf. nt. 51), 30; la traduzione è nostra. Quanto alla competenza per danni, a p. 26 aveva annotato che la competenza estesa ai danni prevista negli schemi del Codice per i tribunali amministrativi locali «ut obvium est, ex Tribunalibus inferioribus usque ad Sectionem Alteram pertingisset; sed, sublatis illis tribunalibus, competentiae ampliatio etiam relate ad Signaturam cecidit».

⁵³ L'elenco è in *Periodica* 75 (1986) 25-28.

tutela dei diritti soggettivi di fronte alla amministrazione ecclesiastica⁵⁴ e la tesi discussa nel 1984 da Moodie sulla competenza dei tribunali amministrativi⁵⁵. A queste tesi si deve aggiungere la mia tesi (G.P. MONTINI, *La difesa dei diritti dei fedeli nella Chiesa. Il danno e la sua riparazione nella Giustizia Amministrativa Canonica*, Roma 1988, 706 pp.)⁵⁶, proposta in modo diretto da p. Gordon nell'esa-

⁵⁴ Cf. J. TRASERRA CUNILLERA, *La tutela de los derechos subjetivos frente a la administración eclesiástica*, pubblicata poi a Barcellona nel novembre del 1972 con lo stesso titolo, 193 pp. Nonostante la tesi abbia come spettro di ricerca esclusivamente gli anni dal 1814 al 1967 escluso, p. Gordon nel *Prólogo* datato 30 settembre 1972 può affermare che «[d]e la investigación del Dr. Traserra [...] se concluye a favor de la respuesta afirmativa [ossia a favore della competenza nell'art. 106 REU nei conflitti di diritto soggettivo] ya que el objeto del presente sistema de justicia administrativa ha de ser el mismo de los precedentes, es decir, los conflictos entre los derechos subjetivos de los fieles y la administración eclesiástica» (p. [7]). Traserra abbraccerà in modo esplicito la posizione di p. Gordon in un suo articolo scritto alcuni anni dopo la pubblicazione della tesi: «Derechos de los fieles, derecho administrativo canónico, justicia administrativa», *Revista catalana de teologia* 2 (1977) 233-264. Nelle ultime pagine (259-261) sostiene che la Segnatura Apostolica è competente a giudicare la «*lesión de los derechos de los fieles y el resarcimiento de daños causados por la decisión administrativa ilegítima*» (p. 260), in caso contrario sarebbe omessa «la parte más viva y que más interesa a los fieles» e «no se habría introducido ninguna nueva garantía en favor de los fieles» (p. 261).

⁵⁵ Cf. M. MOODIE, *The constitution and competence of interdiocesan administrative Tribunals according to the 1980 schema of the Code of Canon Law*, estratto pubblicato a Roma 1986, 8-145. L'A. alle pp. 83-93 abbraccia la posizione di p. Gordon, anche in specifico riferimento alla competenza della Segnatura Apostolica (cf. pp. 90-91).

⁵⁶ Cf. G. MONTINI, *La difesa dei diritti dei fedeli nella Chiesa. Il danno e la sua riparazione nella Giustizia Amministrativa Canonica* (estratto), Roma 1997, 63 pp. Il tema è stato poi ripreso, per esempio, in Id., «Il risarcimento del danno provocato dall'atto amministrativo illegittimo e la competenza del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica», in *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, Città del

me di licenza⁵⁷, e da lui diretta, anche se poi conclusa sotto la direzione di p. Navarrete a motivo dei problemi di salute che cominciavano ad affliggere p. Gordon⁵⁸.

Il terzo modo — prediletto in questo periodo — fu attraverso la ricerca storica delle fonti del contenzioso amministrativo. Anche se dalla sua adozione nella Segnatura Apostolica p. Gordon ha costantemente svolto ricerche e pubblicazioni sulla storia del Supremo Tribunale⁵⁹, sono di questo periodo le ricerche più direttamente interessate al contenzioso amministrativo pontificio dei secoli che hanno preceduto la codificazione piano-benedettina⁶⁰.

Vaticano 1991, 179-200.

⁵⁷ «L'origine del presente lavoro risale, nella sua formulazione iniziale, all'esame di Licenza nella Facoltà di Diritto Canonico [i.e. giugno 1981]. Il docente mi indicò il can. 1703 § 1 dello Schema del 1980 del Codice di Diritto Canonico [...] “Se il danno non è solo quello patrimoniale — continuò il docente — ma pure quello morale o extrapatrimoniale e perciò si può più semplicemente dire la violazione del diritto soggettivo, e se la riparazione non è solo né tanto quella pecuniaria, ma piuttosto quella che tende alla reale reintegrazione del diritto violato, di quale competenza vengono forniti [...] i tribunali amministrativi e la *Sectio Altera* della Segnatura Apostolica?”. La risposta si presentava obbligata: [...] Entra perciò nella competenza della *Sectio Altera* non solo la *quaestio legitimitatis* ma pure la *quaestio iuris subiectivi* o la questione di merito». G.P. MONTINI, *La difesa* (cf. nt. 56), 10.

⁵⁸ Uno dei paragrafi conclusivi della tesi si intitola: «La competenza circa la riparazione del danno come necessario e sicuro indice della competenza di merito della Segnatura Apostolica». G.P. MONTINI, *La difesa* (cf. nt. 56), 32; cf pure 32-34.

⁵⁹ Sull'origine di queste ricerche cf. J. BEYER, «Magisterii in iure canonico R.P. Ignatii Gordon, S.J. felix faustaque recordatio», *Periodica* 75 (1986) 14-15.

⁶⁰ Cf. I. GORDON, «Decisio Signaturae Iustitiae diei 19 iunii 1834 qua nova forma contentiosi-administrativi in Statu Pontificio introducta est», in *Investigationes theologico-canonicae*, Roma 1978, 185-210, che intenderebbe documentare il precoce passaggio dal sistema di giustizia amministrativa della giurisdizione unica a quello del Superiore-giudice.

È lo stesso p. Gordon a indicare lo scopo di queste sue ricerche storiche:

il cambiamento [verso il sistema del Superiore-giudice] è avvenuto sotto l'influsso sia della legge e dottrina canonica sia del nuovo ordinamento giuridico introdotto da Gregorio XVI nella legislazione dello Stato Pontificio, come già altrove abbiamo mostrato seppur in modo sommario e come mostreremo più abbondantemente in un altro articolo, se il tempo lo consentirà⁶¹.

4. I voti di p. Gordon quale Referendario e Votante della Segnatura Apostolica

La benemerita iniziativa del prof. W. Daniel, di compiere un sondaggio nell'archivio della Segnatura Apostolica in ordine ad una pubblicazione su p. Gordon, ha incontrato la collaborazione del Supremo Tribunale ed ha consentito di conoscere l'attività di consulenza svolta da p. Gordon nella stessa materia processuale di cui era docente in Facoltà.

La nostra attenzione si appunta su tre voti solamente, perché — per quanto possa risultare strano — sono solo tre i voti rinvenuti in materia di contenzioso amministrativo.

Cf. ID., «De Signaturae Iustitiae competentia inde a saeculo XVI ad saeculum XVIII», *Periodica* 69 (1980) 351-386.

Cf. ID., «Codificationes Legum Signaturae Iustitiae a Pio VII et Leone XII elaboratae», in *Miscellanea in onore del Prof. P. Esteban Gómez O.P.*, Milano 1984, 79-100, ove, tra l'altro, viene in evidenza la competenza di *circumscribere* le sentenze da parte della Segnatura Apostolica.

Cf. ID., «De referendariorum ac votantium dignitate, privilegiis, labore in aetate aurea Signaturae Iustitiae», in Z. GROCHOLEWSKI – V. CARCEL ORTÍ, ed., *Dilexit iustitiam*, Fs. A. Card. Sabattani, Città del Vaticano 1984, 197-210.

Cf. ID., «De procedura sequenda coram Signatura Iustitiae inde a saeculo XVI ad saeculum XVIII», *Periodica* 74 (1985) 575-604.

⁶¹ I. GORDON, «Decisio Signaturae Iustitiae diei 19 iunii 1834» (cf. nt. 60), 185. Il precedente contributo sommario menzionato è la conferenza tenuta il 14 maggio 1974 all'Arcisodalizio della Curia Romana dal titolo «Influssi civilistici nel contenzioso-amministrativo della Chiesa».

Di questi il più interessante al nostro scopo è indubbiamente il voto presentato in Segnatura in prossimità e in vista del Congresso del 19 dicembre 1975, nel quale era all'ordine del giorno la causa prot. n. 6278/75 VAR *Quaestiones de natura «negotiorum administrativorum» de quibus in art. 107 Const. «Regimini»*⁶².

Secondo il parere di p. Gordon i «*negotia administrativa*» che la Segnatura Apostolica «*cognoscit*» in quando ad essa deferiti da Congregazioni della Curia Romana (cf. art. 107 *REU*)⁶³ sono «*contentiones*» o controversie sorte da un atto della potestà amministrativa:

Infatti, come la Sezione Seconda [*Sectio Altera*] può conoscere queste controversie [*contentiones*] dopo che la S. Congregazione ha dato ad esse una decisione, se contro questa decisione sia posto un ricorso contenzioso alla menzionata Sezione Seconda [= art. 106 *REU*], in modo analogo può anche conoscere queste controversie [*contentiones*] in forza dell'art. 107, seconda parte, se il Dicastero, senza prendere

⁶² I. GORDON, *De indole «negotiorum administrativorum de quibus agitur in const. «Regimini» (15.VIII.1967) n. 107, votum* (inedito), senza data, in SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL, archivio, prot. n. 6278/75 VAR [= *votum 6276/75 VAR*]. Come accade in genere per le cause protocollate sotto la sigla VAR [= *varia*] il Congresso non emanò una decisione, ma si servì dei pareri li espressi per decidere poi una causa ed emanare un decreto, molto probabilmente il decreto del Congresso in una *Placentina, Administrationis*, 8 giugno 1976, prot. n. 7768/76 CA, pubblicato in P.V. PINTO, *La giustizia amministrativa della Chiesa*, Milano 1977, 350-351. In questo decreto si abbraccerà l'interpretazione di «*negotia administrativa*» come «*controversiae dirimendae*» (cf. *ibid.*). Sarà la stessa espressione che verrà recepita nel can. 1445 §2, nell'art. 123 §3 cost. ap. *Pastor bonus* e infine negli artt. 34 §3 e 104 della vigente *Lex propria* [= *LP*] della Segnatura Apostolica (*AAS* 100 [2008] 521 e 534).

⁶³ «Per eandem sectionem [...] cognoscit negotia administrativa a Romanae Curiae Congregationibus ipsi delata; videt de quaestionibus a Summo Pontifice eidem commissis» (art. 107 *REU*).

alcuna decisione gerarchica, rimetta le medesime controversie [*contentiones*] alla Segnatura⁶⁴.

L'A. non si lascia sfuggire un'occasione tanto ghiotta per affermare che nell'art. 107 *REU* «*novum argumentum habent ad propriam thesim confirmandam*» quelli che sostengono che la Segnatura Apostolica può giudicare nel merito della controversia, «*quod quidem semel et iterum nos ipsi asseruimus*»⁶⁵:

nel primo caso [= art. 107 *REU*] [...], quando la S. Congregazione trasmette la controversia non giudicata e non decisa, è evidente che la Sezione Seconda giudica del merito e solo del merito, dal momento che non c'è luogo per la questione di legittimità, poiché il Dicastero non ha dato alcuna decisione [...] dal che si deduce che l'ovvia interpretazione del n. 107 della costituzione *Regimini* indica chiaramente che l'opinione che limita la competenza della Sezione Seconda alla questione di legittimità non è fondata su solido fondamento⁶⁶.

Il vigente art. 104 *LP* conferma esplicitamente che nel caso la Segnatura Apostolica *vede nel merito*:

⁶⁴ *Votum 6276/75 VAR* (cf. nt. 62), 3; la traduzione è nostra. Merita annotare che il *votum* sostiene al riguardo la competenza esclusiva della Segnatura Apostolica, con esclusione della Rota Romana, in forza del can. 1601 CIC 1917 e correlati [oggi can. 1400 §2]: «Constitutio “Regimini” conservavit hunc statutum seu competentiam exclusivam Congregationum Curiae Romanae circa illa negotia seu controversias, addens tamen hanc unicam novitatem, ut eiusmodi negotia seu controversiae administrativae possint deferri ad Sectionem Alteram: aut sponte ab ipsis Congregationibus, si nolunt eas cognoscere (n. 107), aut per recursum partis succumbentis contra decisionem a Dicasterio latam (n. 106)» (*ibid.*, 4).

⁶⁵ Per addurre questo ragionamento p. Gordon aggiunge un punto 4, oltre le tre questioni proposte dalla Segnatura alla sua attenzione: «De quadam quaestione quae sub ultimo quaesito iacet». *Votum 6276/75 VAR* (cf. nt. 62), 4.

⁶⁶ *Votum 6276/75 VAR* (cf. nt. 62), 4-5; la traduzione è nostra.

Nisi singulis in casibus aliud Romanus Pontifex statuerit, Supremum Tribunal in controversiis administrativis sibi delatis videt de merito iuxta normas de processu contentioso administrativo necnon processus contentiosi ordinarii prae-scripta, congrua congruis referendo.

Gli altri due voti, pur essendo connessi con cause di contenzioso amministrativo, non hanno un interesse diretto per il nostro tema⁶⁷.

5. Alcune linee di valutazione

Chi ha sperimentato la mitezza dell'insegnamento di p. Gordon, la sua naturale consonanza con l'autorità ecclesiastica e la sua stretta collaborazione con la Segnatura Apostolica, non può non trarre la conclusione che la posizione di p. Gordon sulla competenza nel contenzioso amministrativo della Segnatura Apostolica rivestiva per la sua coscienza un'importanza primaria e che — di conseguenza — si tratta realmente di una tematica decisiva⁶⁸.

⁶⁷ Il primo voto, del 6 agosto 1985, riguarda l'impugnazione per querela di nullità e, subordinatamente, *restitutio in integrum* (prot. n. 17556/85 CA) avverso il decreto del 1° giugno 1985 nella causa prot. 10977/76 CA. Cf. *Il diritto ecclesiastico* 96 (1985) II, 261 nota; ulteriori referenze in www.iuscangreg.it. Il secondo voto, dell'11 febbraio 1992, riguarda se «è possibile impugnare le decisioni [degli] Em.mi e Ecc.mi Giudici con la querela di nullità e/o la “restitutio in integrum”» (prot. n. 23136/91 VAR): una volta risolta affermativamente la questione, la soluzione si applicò per la prima volta alla causa prot. n. 18190/86 CA.

⁶⁸ Cf. J. BEYER, «Magisterii in iure canonico» (cf. nt. 59), 5-18; si veda in particolare pp. 13-15: «Tamen aliqua asserta, quae propugnabant quamdam meliorem defensionem iurium subiectivorum, etiam de iure condito, suscitaverunt sat gravem controversiam circa obiectum primarium Sectionis Alterius [...], quae, ni fallimur, adhuc manet aperta [...]» (*ibid.*, 13-14). Si veda pure il profilo di p. Gordon in Z. GROCHOLEWSKI, «P. Ignacio Gordon S.J. e la deontologia dell'insegnamento del diritto canonico», *Periodica* 107 (2018) 359-365. Si veda, in parti-

È tradizionale, quasi un obbligo, in questi casi chiedere che cosa sia rimasto della posizione così tenacemente sostenuta da p. Gordon sulla competenza della Segnatura Apostolica.

La risposta è che la richiesta di p. Gordon di una competenza della Segnatura Apostolica sulla questione di diritto soggettivo è stata per questi ultimi cinquant'anni *latente* e lo è tuttora. La latenza della richiesta si manifesta in molteplici aspetti.

Il primo aspetto della latenza è ovviamente che la domanda *esplicita* di un contenzioso dei diritti soggettivi è scomparsa. Vi è stata una specie di *damnatio memoriae* della questione teorica e generale; una *damnatio* espressa in più forme, ma tutte convergenti a ritenere la questione chiusa con le risposte del 1971 da parte della Pontificia Commissione Interprete, ritenute nella loro accezione restrittiva come un irretrattabile punto di equilibrio tra giurisdizione e amministrazione nella Chiesa. Il termine «merito» è scomparso dal lessico della Segnatura Apostolica; i dubbi e, conseguentemente, le decisioni giudiziali del Supremo Tribunale sono state e sono di fatto impostate letteralmente sull'«*An constet de violatione legis*» e sul «*Constat/Non constat de violatione legis*».

La ragione di questa *damnatio memoriae* è — a mio giudizio — da attribuire allo *choc* provocato nelle Congregazioni della Curia Romana dall'istituzione di un tribunale deputato a giudicare le loro decisioni. Altrove ho paragonato quel passaggio ad una gelata primaverile che lascia poi per l'intera stagione gli alberi senza il loro pieno vigore⁶⁹.

Si approfittò di questa debolezza nella recezione delle risposte del 1971 per mettere all'angolo la Segnatura

colare, il singolare accenno al «notevole contributo» di p. Gordon nel campo della giustizia amministrativa (cf. *ibid.*, 364).

⁶⁹ Cf. G.P. MONTINI, «I tribunali amministrativi locali», *Periodica* 91 (2002) 313-314.

Apostolica, tanto che ancora oggi è liquidata anche da Responsabili di Dicasteri della Curia Romana come se avesse competenza esclusivamente procedurale⁷⁰.

Il secondo aspetto della latenza della posizione di p. Gordon è il suo emergere e affermarsi sotto forma di particolari scelte legislative, giurisprudenziali e di prassi che non si possono comprendere se non riconoscendo che il contenzioso amministrativo presso la Segnatura Apostolica comprende come questione di fondo la questione del merito o, come dir si voglia, dei diritti soggettivi.

Non sarebbe difficile enumerare decine e decine di innovazioni che giustificano quanto sopra asserito. Basti qui accennare ad alcuni punti, rinviando gli approfondimenti alle singole materie⁷¹. Ci si riferisce, per esempio, all'ampliamento legislativo (cf. art. 123, §2 *PB*) della competenza della Segnatura Apostolica alla riparazione dei danni provenienti da un atto amministrativo; al perfezionamento della normativa sulla sospensione da parte della Segnatura Apostolica dell'atto amministrativo impugnato, e sull'esecuzione della decisione giudiziale; all'approfondimento nella prassi giurisprudenziale della competenza della Segnatura Apostolica in materia di diritti e in materia di violazione della legge o errore nella decisione.

Il terzo aspetto della latenza attiene ai contorcimenti giurisprudenziali resi necessari per rendere giustizia, ossia rispondere onestamente a reali e «giuste» domande di giustizia, all'interno però di un quadro esplicito normativo

⁷⁰ Cf. un esempio recente in G.P. MONTINI, «L'approvazione in forma specifica di un atto impugnato», *Periodica* 108 (2018) 58-59.

⁷¹ A mo' di esempio si può rinviare ad alcune rassegne della evoluzione compiuta e prevedibile della competenza della Segnatura Apostolica: cf. da ultimo G.P. MONTINI, «L'injustice dans le *munus regendi*», in É. BESSON, ed., *La réparation de l'injustice (Ius reparatio iustitiae)*. *Colloque du 24 au 26 novembre 2021 à l'occasion des XXV ans du Studium de droit canonique de Lyon*, Lyon 2022, di prossima pubblicazione.

ristretto. Un po' come se un atleta dovesse compiere una gara di salto in alto indossando un frac.

Può essere d'altro canto nocivo per il buon nome della Segnatura Apostolica dover agire in un modo troppo limitato a causa di prescritti legislativi costringenti; può essere nocivo anche per l'*habitus* mentale che si può *sensim sine sensu* istillare anche negli operatori (avvocati non esclusi).

Conclusiones

«La verità che altro è se non spendere la vita per un'idea?»⁷² si chiedeva e insieme rispondeva Søren Kierkegaard.

È un'idea di giustizia *semplice* quella che ha condotto p. Gordon nel sostenere, sempre argomentatamente, con mitezza e perseveranza, una posizione divenuta molto presto di minoranza e soprattutto (almeno apparentemente) non condivisa nella prassi giurisprudenziale della Segnatura Apostolica, istituzione giudiziaria peraltro tanto amata da p. Gordon⁷³.

Un'idea di giustizia che dicesse riferimento ai diritti dei fedeli e alla legge solo per quanto a servizio della protezione di quei diritti; un'idea di giustizia che garantisse all'autorità ecclesiastica *tutta, ma solo*, la discrezionalità necessaria per perseguire efficacemente il bene pubblico, e alla Segnatura Apostolica *solo, ma tutta*, la giurisdizione oltre la discrezionalità dell'autorità amministrativa⁷⁴.

⁷² S. KIERKEGAARD, *Diario 1834-1839*, C. Fabro, ed., Brescia 1980³, 42, nt. 1; «Hvad er Sandhed andet end en Leven for en Idee?», in *Af Søren Kierkegaards efterladte papirer*, I. 1833-1843, Kjøbenhavn 1869, 47 nt. **.

⁷³ Si veda, al riguardo e per esempio, I. GORDON, «Normae Speciales» (cf. nt. 10), 86-87, nt. 44, ossia il modo con il quale p. Gordon spiega e giustifica la denominazione di *Supremum* per il Tribunale della Segnatura Apostolica.

⁷⁴ «Quant à la Signature Apostolique, actuellement unique et suprême tribunal administratif, on ne peut que lui demander de *continuer*, par sa jurisprudence, de répondre aux vraies demandes de justice, qui lui

Una lezione tuttora valida quella di p. Gordon, nel merito e nella forma.

Sommario

L'articolo ripercorre il pensiero di p. I. Gordon, S.J. sul contenzioso amministrativo inaugurato nel 1967 nella *Sectio Altera* del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica con la costituzione Apostolica di Paolo VI *Regimini Ecclesiae universae*. Si evidenzia in particolare la coerenza della posizione e lo sviluppo delle ragioni a sostegno di un'interpretazione di questo nuovo istituto della giustizia amministrativa canonica scevra di ogni formalismo e favorevole ad una competenza sui diritti soggettivi. Si commentano brevemente i passi compiuti, dalla legislazione, giurisprudenza e prassi, verso la interpretazione proposta da p. Gordon.

Parole chiave: giustizia amministrativa canonica; contenzioso amministrativo; Segnatura Apostolica; competenza di merito.

Summary

The Competence of Merit of the Apostolic Signatura in the Thought of P. Ignacio Gordon, S.J.

This article retraces the thought of Fr. I. Gordon, S.J. on the contentious administrative litigation that was inaugurated in

sont présentées, sans se laisser enfermer dans les œillères trompeuses et idéologiques de la pure légitimité. Il s'agit d'apprécier ces demandes dans leur vraie signification première, à savoir que soit attribuée à l'autorité ecclésiastique, dans le domaine exécutif, toute la marge d'appréciation nécessaire, afin qu'elle puisse poursuivre l'objectif du bien public, que lui soit attribuée *toute* la marge d'appréciation, mais *rien de plus* que la marge d'appréciation nécessaire. On pourrait alors renfermer, dans cette formule simple mais non simplificatrice, les limites de compétence de la Signature Apostolique en matière de contentieux administratif: ne rien juger sur la marge d'appréciation qui appartient aux Dicastères, mais sans aucun doute juger de tout de ce qui passe au-delà de la marge d'appréciation qui leur revient». G.P. MONTINI, «L'injustice dans le *munus regendi*» (cf. nt. 71), 19-20 del testo distribuito.

1967 in the *Sectio Altera* of the Supreme Tribunal of the Apostolic Signatura with the Apostolic Constitution of Paul VI *Regimini Ecclesiae universae*. In particular, the coherence of the position and the development of the reasons in support of an interpretation of this new vehicle of canonical administrative justice, free of any formalism and in favor of a competence regarding subjective rights, are both highlighted. The steps taken by legislation, jurisprudence, and praxis towards the interpretation proposed by Fr. Gordon are briefly commented upon.

Keywords: canonical administrative justice; administrative litigation; Apostolic Signatura; competence of merit.