

EPHEMERIDES IURIS CANONICI

– Nuova Serie –

62 (2022) n. 2



MARCIANUM PRESS

Ephemerides Iuris Canonici

Nuova Serie

62 (2022) n. 2

Comitato Scientifico – Scientific Committee

Juan Ignacio Arrieta; Orazio Condorelli; Jean Paul Durand; Péter Erdő; Carlo Fantappiè; Brian Edwin Ferme; Montserrat Gas Aixendri; Pablo Gefaell; Wojciech Koval; Kurt Martens; Cesare Mirabelli; Paolo Moneta; Jorge Otaduy; Kenneth Pennington; Helmuth Pree; Luigi Sabbarese; Ludwig Schmutge; Péter Szabó; Patrick Valdrini.

Direzione Scientifica – Scientific Direction

Eduardo Baura; Federico Bertotto; Geraldina Boni; Giuliano Brugnotta; Giuseppe Comotti; Pierpaolo Dal Corso; Benedict Ndubueze Ejeh; Andrea Favaro; Giorgio Feliciani; Fabio Fornalè; Paola Lambrini; Manlio Miele; Chiara Minelli; Andrea Nicolussi; Vincenzo Pacillo; Cecilia Pedrazza Gorlero; Bruno Fabio Pighin; Andrea Pin; Roberto Senigaglia; Naonyir Sébastien Sonda; Stefano Troiano; Matteo Visioli.

<i>Direttore Scientifico</i>	Bruno Fabio Pighin
<i>Direttore Responsabile</i>	Giuliano Brugnotta
<i>Segretario di Redazione</i>	Costantino-Matteo Fabris

Redazione Marcianum Press
Edizioni Studium Srl
Dorsoduro 1 – 30123 Venezia
Tel. +39 041 27 43 914
e-mail: ephic@fdcmarcianum.it

Ufficio Abbonamenti
Tel. +39 030 29 93 305
e-mail: abbonamenti@edizionistudium.it
sito: www.marcianumpress.it

La rivista è semestrale – condizioni per il 2022

Abbonamento annuale Italia:	€ 62,00	Prezzo del fascicolo:	€ 38,00
Europa:	€ 92,00	Annata arretrata Italia:	€ 80,00
Resto del mondo:	€ 120,00	Annata arretrata estero:	€ 120,00

Imprimatur: Venezia, 25 novembre 2022, Mons. Angelo Pagan, Vicario Generale

Per richiedere la pubblicazione di articoli spedire la richiesta a: Redazione Ephemerides Iuris Canonici, Dorsoduro, 1 – 30123 Venezia, pure via e-mail ephic@fdcmarcianum.it

Tutti gli articoli inviati verranno sottoposti a procedura di *peer review* da parte di revisori esterni anonimi. I contributi pubblicati in questa rivista sono registrati in: Canon Law Abstract (Dublin-Essex), Bibliografia canonistica G.I.D.D.C. (Italia), DoGi (Italia), DaKaR (Germania), Kaldi (Austria).

Per la riproduzione anche parziale degli scritti qui pubblicati è necessaria l'autorizzazione esplicita della Redazione.

Autorizzazione del Trib. di Venezia n. 2 del 5.2.2009

Iscrizione al R.O.C. n. 1515 del 09.08.2005

ISSN 0013-9491

ISBN 978-88-6512-840-4

Indice

PÉTER ERDŐ, <i>La sinodalità come una delle espressioni della teocrazia nella costituzione della Chiesa</i>	357
CARLO FANTAPPIÈ, <i>Variazioni della sinodalità</i>	371
PATRICK VALDRINI, <i>Sinodalità e communio hierarchica: un'espressione operativa della comunione ecclesiale nella sua organicità</i>	405
MANLIO MIELE, « <i>Episcopalis Communio</i> » e nuove forme della sinodalità	423
MANUEL GANARIN, <i>La funzione sinodale del Collegio cardinalizio. Fondamenti, attualità e prospettive</i>	461
ALPHONSE BORRAS, <i>La sinodalità cattolica tra la Chiesa universale e la Chiesa locale</i>	511
ANTONIO VIANA, <i>La potestà della curia romana secondo la costituzione apostolica «Praedicate Evangelium»</i>	535
BRUNO FABIO PIGHIN, <i>Cina-Santa Sede: i rapporti prima e dopo l'Accordo di Pechino del 2018, riconfermato nel 2022</i>	565
Utrumque ius. Intersezioni	
ALDO TRAVI, <i>La giustizia amministrativa negli ordinamenti statuali: elementi per un confronto con la giustizia amministrativa nella Chiesa</i>	601
GIANPAOLO MONTINI, <i>La giustizia amministrativa nella Chiesa</i>	625
ALDO TRAVI, <i>Appendice</i>	667
GIANPAOLO MONTINI, <i>Dopo la lettura</i>	669

Recensioni

- SALVATORE BERLINGÒ, *Pluralismo religioso e democrazia transculturale. Prove di transizione dal privilegio al diritto* (Federico Bertotto). 675
- MASSIMO DEL POZZO, *La disciplina del clero. Virtualità e criticità nella società secolarizzata* (Giovanni Parise) . . 682
- GIUSEPPE DALLA TORRE, *Scritti su Avvenire. La laicità serena di un cattolico gentile* (Costantino-M. Fabris) . . . 687
- GIOVANNI MINNUCCI, *Diritto e teologia nell'Inghilterra elisabettiana. L'epistolario Gentili-Rainolds* (Giulietta Voltolina). 690
- Libri ricevuti**. 695

La giustizia amministrativa nella Chiesa

Gianpaolo Montini

Sommario

1. *L'origine*. - 1.1. Il testo normativo. - 1.2. Le prime decisioni. - 1.3. L'interpretazione autentica. - 1.4. Le decisioni immediatamente seguenti - 2. *Le polarizzazioni della dottrina*. - 3. *L'evoluzione*. - 3.1. L'esecuzione delle decisioni giurisdizionali. - 3.2. La riparazione dei danni. - 3.3. La competenza nelle cause di diritti soggettivi. - 3.4. La impugnazione del silenzio. - 3.5. L'estensione della sospensione dell'atto impugnato. - 3.6. L'estensione del concetto di legge nel vizio di illegittimità. - 4. *Bilancio e prospettive*. - 4.1. Allargamento della base degli atti impugnabili. - 4.2. Costituzione dei tribunali amministrativi locali. - 4.3. Delimitazione dei confini tra autorità amministrativa e giurisdizione amministrativa. *Conclusioni*.

Riassunto

L'autore traccia un profilo della giustizia amministrativa nella Chiesa partendo dalla evoluzione storica della materia per presentarne poi i principali profili di carattere normativo.

Abstract

The author traces an outline of administrative justice in the Church, starting with the historical evolution of the subject and then presenting its main regulatory profiles.

Parole chiave: giustizia amministrativa, riparazione dei danni, vizio di illegittimità, atti impugnabili.

Keywords: administrative justice, damage restoration, illegitimacy defect, contestable acts.

* Contributo sottoposto a referaggio.

«Qualunque giustizia amministrativa
è storia e problema»¹

Un trapianto, riuscito; seguito da una forte crisi di rigetto, superata solo grazie alla somministrazione di un forte farmaco antirigetto che ha provocato una lunga convalescenza con la necessità di una permanente cura.

Questa è l'immagine che meglio si attaglia alla storia recente della giustizia amministrativa nella Chiesa² e, se è vero, come è stato detto, che la giustizia amministrativa è la sua storia, è l'immagine che meglio ne descrive l'identità.

D'altronde ciò è vero probabilmente per ogni sistema di giustizia amministrativa, altrimenti come avrebbe potuto generarsi, per esempio, nel sistema italiano quell'*unicum*, rispetto ai sistemi che lo hanno ispirato, del concetto di *interesse legittimo*.

Il sistema della giustizia amministrativa della Chiesa non fa eccezione e può essere compreso e descritto compiutamente solo dalla sua storia, ossia origine, instaurazione, crisi, evoluzione e assestamento.

Nel nostro caso, in questo contributo³, intendiamo per giustizia amministrativa limitarci al controllo *giurisdizionale* dell'attività della pubblica amministrazione, ossia dell'esercizio della potestà esecutiva, detta anche amministrativa, dell'autorità ecclesiastica⁴.

¹ «La giustizia amministrativa – qualunque giustizia amministrativa, non solo quella italiana – è storia e problema, anzi è storia in quanto problema (o complesso di problemi) ed è problema in quanto storia», M. NIGRO, *Giustizia amministrativa*, Bologna 1976, 10. La verità della affermazione si rileva anche nel notevole spazio solitamente dedicato alla evoluzione storica nelle illustrazioni della giustizia amministrativa.

² Un'immagine analoga è brevemente sviluppata in B. SORDI, «I difficili sentieri del diritto amministrativo nell'ordinamento canonico», in *Il diritto amministrativo tra ordinamenti civili e ordinamento canonico*, ed. M. De Benedetto, Torino 2016, 103-114, in particolare 110-114.

³ Prescindiamo, in altre parole, dalla considerazione dei ricorsi gerarchici, che nel sistema canonico vigente costituiscono il prodromo necessario per l'accesso al controllo giurisdizionale degli atti amministrativi.

⁴ La normativa vigente è data dalla *Lex propria* [=LP] della Segnatura Apostolica, approvata da Benedetto XVI con il *motu proprio* «Antiqua ordinatione» del 21 giugno 2008 e promulgata in AAS 100 (2018) 514-538.

1. L'origine

La data e il testo che avviano il vigente sistema di giustizia amministrativa nella Chiesa sono il 15 agosto 1967 e il n. 106 della costituzione apostolica «Regimini Ecclesiae universae» [=REU], promulgata da Paolo VI per la riforma della Curia Romana.

Entrambi questi elementi sono decisivi.

La data, anzitutto: si era all'indomani del concilio Vaticano II che aveva alzato la voce per l'affermazione e la difesa della dignità e dei diritti delle persone nella società. Un'onda che non poteva fermarsi alla soglia della Chiesa, ma doveva necessariamente coinvolgerne la stessa vita, se – com'è vero – essa era sorta dal messaggio evangelico di cui la Chiesa è portatrice⁵.

Il documento poi: si trattava evidentemente di una “forzatura”. Non si innovava il diritto della Chiesa per la sua via ordinaria (una legge che interviene sulla struttura della Chiesa, è diretta alla Chiesa universale, derogando o innovando il Codice allora vigente), bensì per una *via brevior*, attraverso l'innovazione della Curia Romana, anzi di un organismo della stessa, il Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica. Una “forzatura” perché imponeva una *reformatio in capite* nella fiducia che si estendesse ad una *reformatio in membris*. Una “forzatura” giustificata forse dalla coscienza del ritardo “storico” con cui la innovazione interveniva, giustificata forse anche dal timore che la Chiesa come corpo non fosse preparata a coglierla e attuarla, forse dalla necessità di sperimentarla in un segmento prima di estenderla all'insieme⁶.

⁵ La forte affermazione nella costituzione conciliare *Gaudium et spes* 75-76 dei diritti della persona nella società è ritenuta base pertinente anche per il fondamento dei diritti dei fedeli nella Chiesa e della loro difesa: cf., per esempio, A. SABATTANI, «Iudicium de legitimitate actuum administrativorum a Signatura Apostolica peractum», *Ius Canonicum* 16 (1976) 229; I ZUANAZZI, *Praevis ut proxis. La funzione amministrativa nella diakonía della Chiesa*, Napoli 2005, 364. Meritano di essere citate sia per l'Autore sia per la loro forza le parole del Card. Pericle Felici: «Quae Concilium Oecumenicum toties ac tanta gravitate protulit atque elatis verbis exaltavit de dignitate personae humanae deque eiusdem iuribus inviolabilibus ubique servandis, utpote quae in natura humana fundamentaliter sint radicata, eo magis in Ecclesia tenenda sunt, quod Christifideles per baptismum mysterio Christi inserantur et novam dignitatem atque personalitatem Christo concorporati adquirant», «Relatio circa “Principia quae Codicis Iuris Canonici recognitionem dirigant”», *Communicationes* 1 (1969) 89.

⁶ Basti pensare che al momento della istaurazione del contenzioso amministrativo presso la Segnatura Apostolica (1967) il diritto amministrativo canonico stesso era in una fase primitiva.

La data e il documento riportano anche al Legislatore, *rectius*, alla persona del Legislatore, Paolo VI, ma *adhuc rectius*, a Giovanni Battista Montini, con la storia sua e della sua “famiglia”, e con la sua conoscenza diretta e personale della Curia Romana.

1.1 *Il testo normativo*

Il n. 106 REU è quindi il testo costituzionale dell’instaurazione della vigente giustizia amministrativa canonica:

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

ossia:

Tramite la seconda sezione la Segnatura Apostolica dirime i contrasti sorti da un atto di potestà amministrativa ecclesiastica, e ad essa presentati per interposto appello o ricorso contro la decisione del dicastero [della Curia Romana] competente, ogni volta che si discute se l’atto stesso abbia violato o no una legge. In tali casi prende in considerazione sia l’ammisione del ricorso sia la legittimità dell’atto impugnato.

La corrispondente normativa processuale speciale poté essere approvata dal Sommo Pontefice solo il 23 marzo 1968, ossia dopo l’entrata in vigore della «Regimini Ecclesiae universae», procrastinata al 1° marzo 1968. Le *Normae Speciales* [= NS]⁷, destinate a reggere la Segnatura

va e solo nel Codice di Diritto Canonico del 1983 conobbe una formalizzazione propria, seppur parziale e lacunosa (cf., per esempio, W.L. DANIEL, *The Art of Good Governance. A Guide to the Administrative Procedure for Just Decision-Making in the Catholic Church*, Montréal 2015).

⁷ *Normae Speciales in Supremo Tribunali Signaturae Apostolicae ad experimentum servandae post Constitutionem Apostolicam Pauli PP. VI “Regimini Ecclesiae Universae”*, Typis Polyglottis Vaticanis 1968.

Delle *Normae Speciales* I. GORDON diede una «Editio aucta introductione, fontibus et notis», in *Periodica de Re Morali Canonica Liturgica* 59 (1970) 75-165: per il contenzioso amministra-

Apostolica come *lex propria* (cf. REU 108), alleggerivano il prescritto istitutivo della *Sectio altera*:

Per sectionem alteram Signatura Apostolica cognoscit: 1) contentiones ortas ex actu potestatis administrativae ecclesiasticae, ad eam delatas ob interpositam appellationem seu recursum adversus decisionem competentis Dicasterii, quoties allegetur legis violatio [...] (NS 96).

Con questi testi normativi si aboliva il sistema del Superiore-Giudice, vigente nella Chiesa formalmente dal 1908, che, a sua volta, era subentrato al sistema dell'unica giurisdizione che, attraverso la *appellatio extraiudicialis*, era in uso nella Chiesa dal XII secolo⁸.

1.2 Le prime decisioni

Tra le prime decisioni è necessario distinguere quelle pubblicate da quelle rimaste inedite, e ciò in ragione del fatto che le prime influenzarono la dottrina, mentre le altre non lo poterono.

È pure necessario distinguere tra le decisioni emanate secondo la competenza comune della *Sectio altera* (REU 106) e quelle emanate in quanto affidate alla Segnatura Apostolica da un dicastero (REU 107).

La prima sentenza definitiva emanata dal neonato Tribunale amministrativo atteneva ad una questione economica: l'arcidiacono di un capitolo cattedrale si rifiutava di immettere nella massa comune capitolare il proprio supplemento di congrua, ritenendo che le dignità del capitolo dovessero ricevere dalla massa comune un emolumento superiore a quello degli altri canonici. Il vescovo diocesano, in seguito a questa pretesa, ritenne di emanare un decreto che coonestava la pretesa dei canonici costituiti in dignità di ricevere un emolumento maggiore. Su ricorso di alcuni canonici, la Sacra Congregazione del Clero si pronunciava a favore della decisione del vescovo, ordinando

tivo annota che «utile esse duximus leges et ordinationes civiles investigare, ex quibus magna ex parte mutuatae sunt» (*ibid.*, 110), ossia le leggi e regolamenti allora vigenti in Italia.

⁸ Per la periodizzazione dei sistemi di giustizia amministrativa nella Chiesa cf. I. GORDON, «De iustitia administrativa ecclesiastica tum transacto tempore tum hodierno», *Periodica de Re Morali Canonica Liturgica* 61 (1972) 251-378; I. GORDON, «Origine e sviluppo della giustizia amministrativa nella Chiesa», in *De iustitia administrativa in Ecclesia. La giustizia amministrativa nella Chiesa*, Roma 1984, 1-18.

la riforma degli statuti del capitolo, secondo l'intendimento del vescovo, che li avrebbe poi approvati. Ricorse alla Segnatura Apostolica un canonico, e il Tribunale amministrativo, dopo aver ammesso il ricorso alla *disceptatio*, fissò la formula del dubbio nel modo seguente:

- 1) Quibusnam redivibus componatur massa capitularis in casu;
- 2) Quomodo distribuenda sit massa capitularis, firmo manente can. 395, par. 1 C.J.C., inter Capitulares;
- 3) Quodnam in specie emolumentum debeatur, in casu, canonico qui munere fungatur etiam parochi, quique pro hoc munere quandam accipit retributionem ex municipio f.;
- 4) Quanam consecraria oriuntur ex responsionibus ad dubia praecedentia etiam quod attinet ad causae expensas et honoraria patronorum.

A questi dubbi la sentenza definitiva rispose il 26 giugno 1971 con il seguente dispositivo:

Ad primum: Massa capitularis, in casu, omnibus componitur redivibus, directis et indirectis, supplemento congruae non escluso, qui Capitulo singulisque eius Capitularibus obveniunt;

Ad secundum: Massa capitularis sic efformata distribuenda est aequaliter inter omnes et singulos Capitulares, firmo praescripto can. 395, par. 1 et responsione S. Congregationis Concilii diei 10 iulii a. 1925;

Ad tertium: standum esse iuri communi, Statutis Capituli nec non eius praxi;

Ad quartum: processuales expensas et patronorum honoraria esse solvenda e Massa Capitulari, in quam est immittenda pecunia, contra responsa ad nn. *primum et secundum*, retenta a die 1 ianuarii a. 1964, aucta foenore legali⁹.

⁹ Il decreto di ammissione è del 9 luglio 1970, prot. n. 574/69 CA, ed è edito in *Apollinaris* 43 (1970) 524-526; *Ius canonicum* 12/23 (1972) 55-56; X. ОЧОА, *Leges Ecclesiae post Codicem Iuris Canonici editae*, IV, Roma 1974, n. 3881; *Periodica de Re Morali Canonica Liturgica* 60 (1971) 337-340; è tradotto in inglese in *The Canon Law Digest*, VII, Milwaukee 1975, 275.

La sentenza definitiva è del 26 giugno 1971, *coram* Tabera, ed è pubblicata in *Apollinaris* 44 (1971) 622-625; *Ephemerides Iuris Canonici* 28 (1972) 313-315; *Ius Canonicum* 14 (1974) 374-375; X. ОЧОА, *Leges Ecclesiae* IV, n. 3981; *Periodica de Re Morali Canonica Liturgica* 61 (1972) 183-185.

1.3 *L'interpretazione autentica*

La inveterata abitudine dei dicasteri della Curia Romana alla sovrannità, ossia alla assenza di qualsiasi sindacato superiore sulla proprie decisioni, ad eccezione di quello, da tutti pacificamente ammesso, dello stesso Sommo Pontefice, provocò una forte e per la verità non inattesa reazione di fronte alle prime decisioni della Segnatura Apostolica.

1.3.1 Un'opposizione diffusa

Già nel novembre 1970 il Prefetto della Segnatura Apostolica si trovò costretto a scrivere al Prefetto della S. Congregazione per l'Evangelizzazione dei Popoli in merito a «qualche eccezione [...] sollevata [...] sulla competenza del [...] Tribunale circa i ricorsi contro le decisioni» della medesima Congregazione:

Sono in dovere di precisare che la competenza e i diritti di questo Supremo Tribunale derivano non dalle *Normae Speciales*, bensì dalla Costituzione Apostolica [...] la quale, introducendo il contenzioso amministrativo nella Chiesa, attribuisce alla Segnatura Apostolica “novam competentiam circa contentiones ortas ex actus potestatis administrativae ecclesiasticae”. Queste le chiare espressioni contenute nel preambolo; in esso si fa cenno, è vero, a limitazioni: “firmis limitationibus suo loco statutis”; ma tali limitazioni non sono poste nei riguardi di alcun Dicastero, bensì sono stabilite *suo loco*, ossia nel tit. VI p. I, n. 106, dove si precisa la competenza della Segnatura: “ad eam (Seconda Sezione) ob interpositam appellationem seu recursum adversus decisionem competentis Dicasterii delatas, quoties contendatur actum ipsum (cioè del potere amministrativo) legem aliquam violasse”.

La legge costituzionale abbraccia tutti i ricorsi interposti contro le decisioni del competente Dicastero: nessuno di essi è eccezzuato.

Se avesse voluto sottrarre alla competenza della Seconda Sezione le decisioni di qualche Dicastero, lo avrebbe espressamente detto.

Né limitazioni o eccezioni si trovano nei numeri 81-91 della Costituzione, dove viene determinata la competenza della S. Congregazione per l'Evangelizzazione dei Popoli¹⁰.

¹⁰ SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL [=SSAT], Lettera, 26 novembre 1970, prot. n. 1068/70 VAR (inedita).

1.3.2 L'opposizione della Congregazione per il Clero

La reazione più forte venne però dalla Congregazione per il Clero che, in ragione della materia di propria competenza era oggetto di più ricorsi alla Segnatura Apostolica – pur non essendo fino ad allora raggiunta da alcuna decisione esecutiva, ma avendo dalle premesse previsto che presto sarebbe avvenuto –, chiese l'intervento della Pontificia Commissione Interprete, allora denominata *Pontificia Commissio Decretis Concilii Vaticani II Interpretandis*¹¹.

Il *casus belli* fu originato dalla causa *Amalphitana*, nella quale il parroco della parrocchia di S. Maria Assunta in Pastena ricorse alla Segnatura Apostolica contro una decisione del Dicastero (allora S. Congregazione del Concilio, poi S. Congregazione per il Clero), che aveva assegnato la proprietà di un convento (e albergo) all'Ordine dei Frati Minori Conventuali, rivendicato invece dalla parrocchia¹².

Non appena la Segnatura Apostolica ammise il ricorso alla discussione¹³, la Procura dei Frati Minori Conventuali si rivolse alla Congregazione per il Clero perché suscitasse una interpretazione autentica sulla procedura presso la Segnatura Apostolica¹⁴.

Il Presidente della *Pontificia Commissio Decretis Concilii Vaticani II Interpretandis* [=Commissione Interprete] acconsentì immediatamente

¹¹ Cf. V. CARBONE, «De Commissione decretis Concilii Vaticani Secundi interpretandis. Dubiorum solutionum explanatio. III. 2 [13]», *Monitor Ecclesiasticus* 96 (1972) 328. 332.

¹² La sentenza definitiva del 12 dicembre 1972 (prot. n. 324/69 CA) *coram* Staffa è stata pubblicata in *Apollinaris* 46 (1973) 315-323, X. ОСНОВА, *Leges Ecclesiae*, V, n. 4157, *Periodica de Re Morali Canonica Liturgica* 62 (1973) 597-606, P. V. PINTO, *La giustizia amministrativa*, Milano 1977, 261-268; P. V. PINTO, *Diritto amministrativo canonico. La Chiesa: mistero e istituzione*, Bologna 2006, 398-403 e si concluse con l'accertamento della violazione di legge della decisione del Dicastero e l'annullamento dell'assegnazione della proprietà all'Ordine dei Frati Minori Conventuali.

¹³ Il Congresso ammise la causa alla discussione il 22 giugno 1970 (il decreto è pubblicato in *Apollinaris* 44 [1971] 25-27; *Ius Canonicum* 12 [1972] 58-59; X. ОСНОВА, *Leges Ecclesiae*, IV, n. 3875; *Periodica de re morali canonica liturgica* 60 [1971] 340-343) e respinse il 28 luglio 1970 il ricorso al Collegio contro il decreto di ammissione (il decreto è pubblicato in *Apollinaris* 44 [1971] 25-27; *Ius Canonicum* 12 (1972) 58-59; X. ОСНОВА, *Leges Ecclesiae*, IV, n. 3875; *Periodica de Re Morali Canonica Liturgica* 60 [1971] 340-343).

¹⁴ La richiesta della Procura è piuttosto limitata: proponeva due dubbi, ossia se il ricorso in Segnatura Apostolica fosse in sospensivo e se il Dicastero doveva essere destinatario del decreto di ammissione della causa alla discussione (cf. ARCHIVIO APOSTOLICO VATICANO, Fondo *Conc. Vat. II*, 961 [=AAV 961]).

e lasciò al Dicastero di proporre i quesiti per l'interpretazione. Essi furono i quattro quesiti poi oggetto di interpretazione¹⁵.

1.3.3 *L'iter* presso la Commissione Interprete

La Commissione Interprete consultò tre canonisti sui quesiti proposti: p. Wilhelm Bertrams, della Pontificia Università Gregoriana, mons. Charles Lefebvre, della Rota Romana e il prof. Pio Ciprotti.

Le risposte furono diversificate: p. Bertrams proponeva di non procedere all'interpretazione¹⁶; mons. Lefebvre era favorevole all'estensione del sindacato della Segnatura Apostolica al merito¹⁷; il prof. Ciprotti era contrario¹⁸.

La Segreteria di Stato trasmise alla Commissione Interprete un appunto dell'allora Segretario della Segnatura Apostolica, mons. Pinna, lo stesso che era stato Segretario della Commissione che aveva preparato la riforma della Curia Romana e quindi la costituzione apostolica «Regimini Ecclesiae universae». Egli dichiarava che «[n]on fu un

¹⁵ Cf. S. CONGREGAZIONE PER IL CLERO, Lettera, 30 ottobre 1970, prot. n. 131896/III (in AAV 961).

¹⁶ P. Bertrams sosteneva che con il n. 106 REU l'*appellatio extrajudicialis* «reconstituitur» e in tal modo «*Signatura Apostolica constituitur tribunal appellationis quoad decisiones competentis Dicasterii (Curiae Romanae)*», *votum*, 19 novembre 1970, 3. D'altro canto però vi era una *lacuna iuris* perché il Legislatore aveva deciso di procedere nel caso con una legge di riforma della Curia e non con una legge di riforma del Codice. Alla fine del *votum* proponeva comunque al Legislatore che, nel caso di un decreto di un Dicastero emesso senza che vi fosse un previo ricorso gerarchico, «*appellatio congruenter concedatur etiam quoad meritum causae*», *votum*, 19 novembre 1970, 8.

¹⁷ Mons. Lefebvre riteneva che la Segnatura Apostolica dovesse vedere anche del merito della causa: non è previsto, infatti, altro tribunale che veda nel merito dopo che la Segnatura Apostolica abbia visto della legittimità, al modo di una corte di cassazione (*votum*, 30 novembre 1970, 9-10). Ciò sarebbe espresso nella voce «*contentiones*» del n. 106 REU (*votum*, 30 novembre 1970, 10).

¹⁸ Per il prof. Ciprotti «la Segnatura Apostolica non è un organo di governo amministrativo, e quindi, nel silenzio della legge, non [è] possibile attribuirgli funzioni di governo, quali si avrebbero se essa dovesse giudicare anche il merito della causa. La Segnatura dovrà giudicare se il provvedimento è legittimo o illegittimo, e dare le disposizioni che immediatamente conseguono alla declaratoria di legittimità o illegittimità: p. es., se il provvedimento è illegittimo, la Segnatura potrà dichiararlo nullo o inefficace, in tutto o in parte. Spetterà poi all'autorità competente trarne le ulteriori conseguenze», quali per esempio l'obbligo di risarcimento, l'obbligo di omettere qualsiasi provvedimento del genere, l'obbligo di rinnovare il provvedimento osservando la normativa, l'obbligo di rifare il provvedimento con contenuto diverso (*votum*, 30 novembre 1970, p. [3]).

semplice giudizio di legittimità, ma un giudizio di merito» che «aveva presente la Commissione che preparò il testo da sottoporre al Sommo Pontefice»¹⁹.

La Sessione Plenaria della Commissione Interprete si ebbe il 18 dicembre 1970: furono distribuiti, con la richiesta della S. Congregazione per il Clero, i tre pareri degli esperti e, con lettera del 14 dicembre 1970, anche l'*Appunto* inviato alla Segreteria di Stato.

Relatore per la materia fu lo stesso Card. Felici, presidente della Commissione, che fece una esposizione breve in forma orale. Il verbale annota: «Tutti sono d'accordo con l'esposizione del Card. Relatore. Non c'è stata discussione, ma solo votazione»²⁰.

I responsi interpretativi della adita *Pontificia Commissio* furono i seguenti²¹:

«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.

¹⁹ *Appunto per l'E.mo Card. Villot*, senza data, allegato alla lettera, 11 dicembre 1970, p. 2 (AAV 961). L'*Appunto* rivela anche che la Commissione scelse di addurre solo la «violazione della legge» per «escludere l'interesse legittimo e l'eccesso di potere, contemplati per i ricorsi al Consiglio di Stato. Non si intese affatto precludere la cognizione di merito che, in alcuni Consigli di Stato, non viene preclusa almeno per certe materie» (*ibid.* pp. 1-2). Lo stesso *Appunto* giustifica la interpretazione facendo ricorso anche all'analogia della corte di cassazione che, stabilita l'illegittimità, non rinvia la causa per il giudizio di merito allo stesso tribunale che ha violato la legge (*ibid.*, p. 2).

²⁰ *Verbale*, p. 3 (AAV 961). Nella Sessione era in discussione anche una interpretazione autentica sull'omelia. I partecipanti erano sei, compreso il Segretario di Stato e assente mons. Schröffer. Nessun membro presentò pareri scritti.

²¹ Anche i quesiti 1 e 2 concernevano il contenzioso amministrativo e i dicasteri della Curia Romana, ma hanno minore importanza per il nostro argomento: il n. 1 stabiliva che si poteva ricorrere alla Segnatura Apostolica anche avverso una decisione di un dicastero che non fosse decisione su un ricorso gerarchico, ma decisione autonoma dello stesso; il n. 2 stabiliva che l'ammissione alla discussione da parte della Segnatura Apostolica dovesse essere comunicata immediatamente anche al dicastero.

R. — Affirmative ad I^{um}; negative ad II^{um}; seu Supremum Signaturae Apostolicae Tribunal — Sectionem Alteram — videre tantum de illegittimitate actus impugnati»²²

ossia

«3) D[omanda]. — Che cosa si debba intendere nell'inciso *ogni volta che si discute se l'atto stesso abbia violato o no una legge*, di cui nel n. 106 della costituzione apostolica *Regimini Ecclesiae [u]niversae*.

R[isposta]. — Per violazione di legge si intende un errore di diritto sia nella procedura sia nella decisione.

4) D[omanda]. — Se nel caso di cui al dubbio terzo [= precedente], il Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica — Sezione seconda — veda solo dell'illegittimità dell'atto impugnato o anche del merito della causa.

R[isposta]. — Affermativamente alla prima domanda; negativamente alla seconda; ossia il Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica — Sezione seconda — vede solo dell'illegittimità dell'atto impugnato».

Essi furono presentati immediatamente all'approvazione del Sommo Pontefice²³ con un Foglio di Udienza nel quale sono messe *in formis* le ragioni esposte dal Card. Felici nella Sessione Plenaria della Commissione Interprete.

Sul punto circa il merito il Card. Felici sviluppava un proprio ragionamento, analogo in sostanza al parere del prof. Ciprotti:

Il meritum causae [...] di per sé, est id quod petitur, id est, res petita. Per conseguenza il meritum causae nei ricorsi proposti alla Segnatura è la legis violatio [...].

Nel senso comune, tuttavia, ed è questo il caso, per *meritum causae* si intende il merito della causa che ha dato occasione alla *violatio legis* da parte dell'organo amministrativo contro cui si ricorre. In tale senso non può dirsi che la Segnatura Apostolica sia competente, non essendo essa organo di governo, n[on] avendo per questo la necessaria attrezzatura. Se

²² PONTIFICIA COMMISSIO DECRETIS CONCILII VATICANI II INTERPRETANDIS, *Risposte* II, 3 e 4, 11 gennaio 1971, AAS 63 (1971) 330 (30 aprile 1971).

²³ CARD. FELICI, Lettera 22 dicembre 1970, prot. n. 231/71 al Segretario di Stato (AAV 961). Il Card. Felici dichiarava di non ritenere «opportuno di chiedere Udienza solo per questo» e invitava a ottenere la decisione del Sommo Pontefice «in modo che possa usarsi come “Ex-Audientia” concessa al sottoscritto».

si dovesse ammettere ciò, la Segnatura Apostolica diventerebbe un super-Dicastero, con potere di riformare nel merito anche le decisioni, ad esempio, della Segreteria di Stato o della S. Congregazione per la Dottrina della Fede. Il che è certamente contro la volontà del legislatore. È pur vero che talora la dichiarativa della violazione della legge coincide con il merito della causa: tuttavia l'eventuale decreto di correzione o di modifica della decisione impugnata, deve essere sempre fatto dall'organo di governo, cioè dal Dicastero competente»²⁴.

1.3.4 Le immediate reazioni della Segnatura Apostolica

Cosciente della gravità delle interpretazioni date, il Segretario di Stato informava il Card. Felici dell'approvazione del Sommo Pontefice avuta il giorno 11 gennaio 1971, ma nel contempo proponeva – a nome del Sommo Pontefice – di valutare se non fosse opportuno evitare la pubblicazione delle interpretazioni su *Acta Apostolicae Sedis*²⁵. Comunque le interpretazioni dovevano essere comunicate alla S. Congregazione per il Clero e al Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica «per il quale, anche nel caso [...] non ne ritenesse ancora opportuna la pubblicazione, esse avranno nondimeno vigore, almeno come norma interna»²⁶.

Il giorno seguente il Card. Felici comunicava le interpretazioni perché fossero pubblicate su *Acta Apostolicae Sedis* e spiegava l'opportunità e anzi la necessità della pubblicazione al Segretario di Stato: «[...] come mi è stato riferito, altri ricorsi vengono presentati alla Segnatura Apostolica avverso decreti emanati dalle Congregazioni Romane»²⁷.

²⁴ CARD. FELICI, Relazione, 4 (AAV 961).

²⁵ «Quanto alla pubblicazione delle soluzioni ai dubbi esaminati [...] mi pongo la domanda se essa non possa causare qualche perplessità, anche per l'accoglienza che tale pubblicazione negli "Acta Apostolicae Sedis" potrebbe avere nell'ambito giuridico, prima che disposizioni legislative, almeno temporanee, vengano emanate nella procedura amministrativa in genere, considerata l'attuale considerevole lacunosità della materia. Ad ogni modo, il Santo Padre lascia la decisione in proposito al prudente giudizio di Vostra Eminenza», CARD. VILLOT, Lettera 20 gennaio 1971, prot. n. 177819 al Card. Felici (AAV 961).

²⁶ CARD. VILLOT, Lettera 20 gennaio 1971, prot. n. 177819 al Card. Felici (AAV 961).

²⁷ CARD. FELICI, Lettera 21 gennaio 1971, prot. n. 232/71, al Card. Villot (AAV 961). Nella medesima missiva si osservava che le leggi così interpretate «potranno essere meglio formulate in un successivo documento, per es. nel Codice, o in un documento anteriore ad esso che riguardi il contenzioso amministrativo» (*ibid.*). Il riferimento è all'ipotesi di stralciare dal Codice e anticipare la promulgazione della parte concernente la giustizia amministrativa.

Di fatto la pubblicazione su *Acta Apostolicae Sedis* delle interpretazioni tardava: Paolo VI nell'udienza del 15 maggio 1971 chiese al Prefetto del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica un parere scritto sulle interpretazioni, che gli fu fornito con allegato alla lettera del 21 maggio 1971 allo stesso Pontefice: «Il giudizio da parte della Segnatura Apostolica di un ricorso “pro violatione legis in decernendo” ... implica necessariamente il giudizio sulla violazione della legge da parte dell'atto amministrativo impugnato nella sostanza stessa di questo, cioè sul suo merito»²⁸.

La Segreteria di Stato chiede al Card. Felici un parere sull'Appunto del Card. Staffa «perché sia sottoposto alla considerazione del Santo Padre per la relativa decisione»²⁹.

La risposta del Card. Felici è datata lo stesso giorno del ricevimento della richiesta. In essa il Card. Felici concede che «per dirimere tale questione il tribunale amministrativo deve esaminare il “meritum causae”, ma non deve necessariamente decidere del “meritum causae”» e aggiunge:

Il suo [della Segnatura Apostolica] non può andare oltre la legittimità [...] La medesima Segnatura Apostolica comunicherà la sua decisione alla Sacra Congregazione per il Clero esponendone i motivi. Spetta poi alla Sacra Congregazione emanare un nuovo provvedimento “secundum ius”: e questo tocca propriamente il merito della causa³⁰.

²⁸ [Allegato], 20 maggio 1971 (AAV 961). La competenza era verificata nella locuzione «contentiones dirimit» del n. 106 REU: «[...] ciò comporta la cognizione del merito, perché senza la cognizione del merito, la controversia non si dirime [...] Naturalmente la competenza della Segnatura Apostolica a dirimere le contese, è provocata dalla violazione della legge, ma una volta verificata la pretesa violazione di legge, la Segnatura Apostolica “contentiones dirimit”». Nel parere si apporta anche un esempio (un sacerdote punito per un delitto): «Come può la Segnatura Apostolica giudicare, prescindendo dall'esame del preteso fatto delittuoso, cioè senza la cognizione del merito?». Il Prefetto della Segnatura Apostolica si spinge fino a proporre una risposta alternativa all'interpretazione autentica del IV dubbio: «Affirmative, seu contentiones dirimit ad normam n. 106 Const. “Regimini Ecclesiae Universae”». Aggiunge quindi un passo di un articolo prossimo alla pubblicazione di mons. Lefebvre nel quale si sostiene la competenza di merito della Segnatura Apostolica.

²⁹ CARD. VILLOT, Lettera 5 giugno 1971, prot. n. 185227, al Card. Felici (AAV 961).

³⁰ CARD. FELICI, Lettera 8 maggio [rectius: giugno] 1971, prot. n. 256/71, al Card. Villot, 1-[2] (AAV 961).

Giunge infine il 28 giugno 1971 la decisione del Sommo Pontefice di confermare l'approvazione già data alla interpretazione autentica³¹, e questa viene infine pubblicata (e promulgata) in *Acta Apostolicae Sedis*³².

1.4 Le decisioni immediatamente seguenti

La reazione alle interpretazioni autentiche da parte della Segnatura Apostolica fu immediata: le formule del dubbio e quindi le sentenze furono espresse secondo la lettera delle interpretazioni autentiche:

«An constet de legis violatione sive in iudicando (decernendo) sive in procedendo relate ad decisionem S. C. pro Clericis (seu Concilii), diei 14 iulii 1965, recurrenti notificatam die 17 martii 1969, in causa de qua supra»;

«S. Congregationem Concilii (nunc pro Clericis) sua decisione diei 14 iulii a. 1965 legem violasse in decernendo, ideoque praefatam decisionem irritam esse, in casu»³³.

E queste formulazioni sono rimaste invariate nella prassi e nella giurisprudenza della Segnatura Apostolica fino ad oggi³⁴.

Non si può non annotare che accanto a questa svolta verso la competenza di mera legittimità, si manifestò – come un contrappeso – un lieve incremento della commissione alla Segnatura Apostolica di cause da giudicare «anche in merito», ossia cause che la medesima autori-

³¹ «[...] il Santo Padre, dopo un approfondito esame della questione sollevata dal dubbio quarto [...] ha confermato la risposta data al medesimo dubbio da cotesta Pontificia Commissione, nel testo già approvato l'11 gennaio scorso» (CARD. VILLOT, Lettera 28 giugno 1971, prot. n. 185227, al Card. Felici [AAV 961]).

³² La data apposta al fascicolo è del 30 aprile 1971, ma la distribuzione del fascicolo avvenne solo nell'estate del 1971.

³³ «Se consti la violazione della legge nella decisione o nella procedura relativamente alla decisione della S. Congregazione del Clero (ossia del Concilio), del 14 luglio 1965, notificata al ricorrente il 17 marzo 1969, nella causa di cui sopra»: questa formula del dubbio fu concordata l'8 gennaio 1972 nella causa *Amalphantana, Iurium*, circa la rivendicazione della proprietà di un monastero: è la stessa causa che diede origine alle interpretazioni autentiche (cf. *supra*). «[sentenziamo:] la S. Congregazione del Concilio (ora del Clero) con la sua decisione del 14 luglio 1965 ha violato la legge nel deliberare, e perciò la menzionata decisione è irrita, nel caso»: questa parte dispositiva della sentenza *coram* Staffa nella stessa causa è del 12 dicembre 1972.

³⁴ Con il tempo scomparve addirittura l'indicazione consequenziale che l'atto impugnato illegittimo era dichiarato o decretato «irrito» ossia invalido.

tà ecclesiastica («Pubblica Amministrazione») o il Sommo Pontefice affidava alla Segnatura Apostolica da giudicare. Ciò si basava sul prescritto del n. 107 REU³⁵, interpretato dalla Segnatura Apostolica come competenza piena sulla questione, consentendo quindi la formulazione di dubbi elaborati e dispositivi corrispondenti, pienamente incentrati sulla questione dei diritti³⁶.

2. Le polarizzazioni della dottrina

Le interpretazioni autentiche provocarono immediatamente la dottrina, che si divise. Due furono gli schieramenti e le posizioni principali.

Da una parte gli Autori che confermavano che oggetto della competenza della Segnatura Apostolica era la controversia sul diritto soggettivo leso dall'autorità ecclesiastica, ossia dalla «Pubblica Amministrazione»³⁷. Tra questi emerge in particolare p. Ignacio Gordon³⁸. Le basi di questa posizione erano soprattutto la tradizione canonica, da sempre incline ad una giustizia sostanziale e restia ad una giurisdizione di mera legittimità, la *ratio* della istituzione della giustizia amministrativa, ossia l'efficace difesa dei diritti dei fedeli, la compatibilità delle interpretazioni autentiche nelle quali la voce «merito» è da riferirsi alla competenza sulla opportunità o convenienza dell'atto amministrativo, esclusa naturalmente dal giudizio della Segnatura Apostolica.

³⁵ «Per eandem sectionem iudicat insuper de conflictibus competentiae inter Dicasteria Sedis Apostolicae; cognoscit negotia administrativa a Romanae Curiae Congregationibus ipsi delata; videt de quaestionibus a Summo Pontifice eidem commissis».

³⁶ «Nisi singulis in casibus aliud Romanus Pontifex statuerit, Supremum Tribunal in controversiis administrativis sibi delatis videt de merito iuxta normas de processu contentioso amministrativo necnon processus contentiosi ordinarii praescripta, congrua congruis referendo» (art. 104 LP; corsivo nostro). L'uso di questa competenza è oggi piuttosto raro, anche perché dipende dalla scelta di un dicastero (o del Sommo Pontefice) di affidare la causa «anche in merito» alla Segnatura Apostolica.

³⁷ J. LLOBELL, «Il “petitum” e la “causa petendi” nel contenzioso-amministrativo canonico. Profili sostanziali ricostruttivi alla luce della cost. ap. “Pastor bonus”», in *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, Città del Vaticano 1991, 134, nota 37 e I. ZUANAZZI, «La tutela dei diritti in tema di privilegio», in *Ius Ecclesiae* 23 (2011) 88-89, note 16-17 elencano gli Autori che condividono questa posizione.

³⁸ Cf. G. P. MONTINI, «La competenza di merito della Segnatura Apostolica nel pensiero di p. Ignacio Gordon, S.J.», *Periodica de Re Canonica* 111 (2022) 33-64.

Dall'altra parte gli Autori che presero occasione dalle interpretazioni autentiche per limitare la competenza della Segnatura Apostolica alla verifica o dichiarazione della mera legittimità dell'atto amministrativo impugnato³⁹. Tra questi emerge in particolare Zenon Grocholewski, per lunghi anni Segretario della stessa Segnatura Apostolica⁴⁰. Le ragioni addotte da questa posizione erano soprattutto relative alla testualità della legge istitutiva, che menzionava esplicitamente la «legittimità», nonché la separazione dei poteri con la necessità di salvaguardare l'autonomia della «Pubblica Amministrazione».

La polemica non durò a lungo perché la giurisprudenza della Segnatura Apostolica, almeno a livello testuale, mostrò di abbracciare – come si è visto sopra – la opinione formale, di legittimità, sulla propria competenza.

3. L'evoluzione

L'evoluzione della giustizia amministrativa canonica non è stata un fenomeno lineare, ma, a partire dalla interpretazione restrittiva del 1971 e da una impostazione rigorosamente di legittimità, di impugnazione dell'atto amministrativo illegittimo, si è dimostrata una evoluzione lenta, continua e che si è presa in carico di risolvere i naturali nodi che quella impostazione di legittimità poneva a fronte di *reali* domande di giustizia. Si intende fornire nelle pagine seguenti – senza ordine cronologico o sistematico – i principali stadi di evoluzione della giurisprudenza⁴¹.

³⁹ J. LLOBELL, «Il “petitum” e la “causa petendi” nel contenzioso-amministrativo canonico», 136, nota 47 e I. ZUANAZZI, «La tutela dei diritti in tema di privilegio», 88, nota 14 elencano gli Autori che condividono questa posizione.

⁴⁰ Lo stesso vale per Aurelio Sabattani che fu Segretario e poi Prefetto della Segnatura Apostolica, anche se il contributo dottrinale di Sabattani nel campo del contenzioso amministrativo fu molto ridotto.

⁴¹ Si tratta di esemplificazioni che hanno avuto significativi recenti sviluppi, ma che potrebbero essere moltiplicate assai con riferimento, per esempio, all'estensione della legittimazione attiva all'impugnazione di atti amministrativi (soppressione di parrocchie, riduzione di chiese ad uso profano non sordido) e alla preclusione di provvedimenti di sanazione di atti amministrativi illegittimi oggetto di ricorso gerarchico.

3.1 *L'esecuzione delle decisioni giurisdizionali*

Uno dei primi scogli che l'impostazione canonica di legittimità pura della giurisdizione amministrativa incontrò fu quello relativo all'esecuzione delle sentenze⁴².

In un contesto di legittimità pura le sentenze della giurisdizione amministrativa sfiorano la natura di sentenze dichiarative: «constat de violatione legis in procedendo relate ad decretum die _____ a Dicasterio _____ latum»⁴³.

Questo è l'esito standardizzato delle decisioni della Segnatura Apostolica nei giudizi amministrativi.

Ben presto però si pose il problema dell'esecuzione di simili sentenze, specialmente a fronte di un'autorità ecclesiastica restia, negligente o esplicitamente renitente alla esecuzione.

Si possono citare tre casi emblematici e suggestivi.

Il primo riguarda la domanda che un vescovo, pressato per la esecuzione dal ricorrente, che aveva ottenuto una sentenza favorevole dalla Segnatura Apostolica, sbottò a chiedere:

Giunto pertanto al colmo della pazienza, mi trovo costretto a porre la seguente, formale richiesta. Ha competenza codesto Supremo Tribunale per giudicare, con un regolare procedimento giudiziario, in quale modo io sia inadempiente alla sentenza? In caso affermativo, sono io stesso a chiedere che si inizi con sollecitudine il procedimento (prot. n. 3334/72 CA).

Il secondo riguarda un parroco rimosso che, dopo aver ottenuto sentenza favorevole dalla Segnatura Apostolica, si presentò al pulpito della parrocchia dalla quale era stato rimosso e lesse una traduzione in lingua volgare del testo della pronuncia giudiziale; al vescovo che si lamentava per tale esito della causa, rispondeva il Prefetto della Segnatura Apostolica:

⁴² Cf. 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 von seinen Freunden und Schülern*, Essen 1990, 553-571; G. P. MONTINI, «L'esecuzione delle pronunce giudiziali della Segnatura Apostolica nel contenzioso amministrativo», in *La giustizia nell'attività amministrativa della Chiesa: il contenzioso amministrativo*, Milano 2006, 583-416.

⁴³ Fu presto abbandonata la prassi sia di dichiarare esplicitamente nel dispositivo la illegittimità dell'atto impugnato sia di dedurre dalla dichiarazione di violazione di legge la nullità dell'atto impugnato.

Sono veramente spiacente che il Card. N. nell'apprendere la sentenza abbia avuto un malore; ma [...] il provvedimento dell'Arcivescovo aveva letteralmente annientato il [ricorrente], il quale [...] solo dopo la sentenza ha incominciato a respirare (prot. n. 9036/77 CA).

Il terzo costituì un autentico *shock*: fedeli statunitensi, di origine europea, di due parrocchie dell'arcidiocesi di Chicago si erano strenuamente opposti alla soppressione delle loro parrocchie e alla riduzione delle rispettive chiese ad uso profano. Avevano percorso tutto l'itinerario fino ad ottenere decisioni favorevoli dalla Segnatura Apostolica. Per tutta risposta l'Arcivescovo di Chicago emanava in entrambi i casi un decreto formale di esecuzione e immediatamente convocava e consultava il consiglio presbiterale diocesano (il requisito appunto mancante che aveva generato l'illegittimità dei provvedimenti) e emanava nuovi provvedimenti simili a quelli dichiarati illegittimi. I ricorrenti, esterrefatti, chiedevano alla Segnatura Apostolica l'*actio iudicati* per sentirsi rispondere che non si dà, per essere il vizio rilevato solo di procedura e avendo l'autorità ecclesiastica adempiuto finalmente il requisito prima mancante.

La risposta legislativa a questo *impasse* della giurisdizione di mera legittimità dovette attendere la *Lex propria* della Segnatura Apostolica del 2008, che costituisce il diritto vigente in materia. La risposta legislativa si articola nei seguenti elementi:

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

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

di Stato. In questa eventualità la Segnatura Apostolica assume la funzione amministrativa in sostituzione del dicastero.

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

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

Non sfugge che con questa normativa il tribunale amministrativo deborda chiaramente dal mero sindacato di legittimità dell'atto, per assumere una competenza di merito.

Recentemente si è avuto modo di testare questa innovazione, seppur per il tramite di un intervento pontificio, a testimonianza di una certa ritrosia del tribunale amministrativo ad intervenire *ex officio* per la ottemperanza delle proprie pronunce.

Si tratta di due cause esemplari. Esaminiamo la prima causa giunta a conclusione⁴⁴. Un sacerdote statunitense è sospeso dal proprio vescovo con provvedimento amministrativo non penale dall'esercizio di tutto il ministero ecclesiastico pubblico. Ricorre alla Congregazione competente della Curia Romana, che conferma la decisione del vescovo. La Segnatura Apostolica, invece, adita con ricorso giurisdizionale, dichiara che i provvedimenti dati e confermati violano la legge *in decernendo*.

⁴⁴ SSAT, sentenza definitiva in una *Iudicii de merito circa executionem sententiae diei 30 novembris 2017* [...], *coram* Daneels, 14 dicembre 2021, prot. n. 55056/20 CA (inedita).

Il sacerdote urge l'esecuzione della sentenza e per tutta risposta il vescovo emana nuovi provvedimenti simili a quelli dichiarati illegittimi. Il ricorso per l'esecuzione rivolto alla Congregazione competente della Curia Romana non sortisce alcun effetto, perché quest'ultima dichiara che i nuovi provvedimenti sono congruenti alla sentenza della Segnatura Apostolica. Interviene a questo punto l'avvocato del ricorrente che chiede che la Congregazione competente si astenga dal caso. Interviene quindi il Sommo Pontefice che dispone «di assegnare a codesto Supremo Tribunale [la Segnatura Apostolica, appunto] il giudizio di merito».

La formulazione dei dubbi nel caso fu molto articolata. Per quanto è di nostro interesse essa consta di due oggetti: se il vescovo abbia eseguito la sentenza della Segnatura Apostolica o piuttosto non abbia violato l'art. 93 § 4 LP con i nuovi decreti emanati; «Quanto al merito: quali siano specificatamente gli effetti della sentenza della Segnatura Apostolica».

Stabilita la inesecuzione (almeno parziale) della sentenza da parte dell'Autorità amministrativa, la Segnatura Apostolica decide che siano revocate «le restrizioni dell'esercizio del ministero sacerdotale imposte al ricorrente» ad eccezione di quelle relative ad una specifica categoria di fedeli di cui in oggetto.

Si è compiuta in questo modo dopo circa cinquant'anni la parabola che riconosce all'organo di giustizia amministrativa la competenza nel merito nell'esecuzione delle proprie decisioni.

3.2 *La riparazione dei danni*

Si dovette attendere la riforma della Curia Romana del 1988 per vedere estesa legislativamente la competenza della Segnatura Apostolica al giudizio sui danni: «In his casibus [*i.e.* nei ricorsi giurisdizionali], praeter iudicium de illegitimitate, cognoscere etiam potest, si recurrens id postulet, de reparatione damnorum actu illegitimo illatorum» (art. 123 § 2 costituzione apostolica «Pastor bonus» [=PB]).

La competenza della Segnatura Apostolica a giudicare dei danni provocati dall'atto illegittimo è forse il più importante recupero del progetto di legge sulla giustizia amministrativa attraverso i tribunali amministrativi locali, poi naufragato alla vigilia del Codice. Era infatti

contemplato in quegli schemi che i previsti tribunali amministrativi locali avessero competenza anche sui danni: «Si forte decretum, quod illegitimum sit [...], ius alicuius laeserit, laesus potest ad tribunal administrativum recurrere ad damnorum reparationem petendam [...]»⁴⁵.

Si è trattato di un'innovazione importante⁴⁶, non tanto per il numero di ricorsi nei quali sarebbe poi stato richiesto e riconosciuto il diritto alla riparazione dei danni, ma per la sua valenza sistematica.

Innanzitutto veniva con più chiarezza scardinato il dogma asserito nelle sopracitate interpretazioni autentiche del 1971 dell'oggetto del contenzioso amministrativo limitato alla illegittimità dell'atto amministrativo. Disporre della competenza per danni significa, infatti, anzitutto che il tribunale amministrativo non si limita a conoscere l'atto, ma esamina (anche) i fatti, il caso e il diritto della persona⁴⁷, e nel condannare alla riparazione dei danni tende alla ricostruzione integrale dello *status quo ante*. Si tratta, in altre parole, di un aggiustamento della prospettiva di giudizio della Segnatura Apostolica.

L'evoluzione di questa competenza conosce due linee: legislativa, tramite la recente *Lex propria* della Segnatura Apostolica, e giurisprudenziale, attraverso le decisioni giudiziali.

3.2.1 L'evoluzione legislativa

La prima, oltre ad alcune chiarificazioni circa la procedura da seguire nella richiesta di riparazione dei danni⁴⁸, ha significativamente taciuto⁴⁹ sulla necessaria connessione tra il ricorso di legittimità e il

⁴⁵ Can. 1703 Schema 1980. Gli schemi precedenti appaiono coerenti: cf. can. 13 § 1 schema del 18 settembre 1971 (*Communicationes* 42 [2010] 100); schema del 10 novembre 1971 (*Communicationes* 42 [2010] 386); cann. 18 § 1 schema 1972; schema del 30 marzo 1973 (*Communicationes* 43 [2011] 216).

⁴⁶ «Una aggiunta rilevante [...] una sensibile progressione sulla strada diretta ad affermare la giustizia effettiva nei rapporti tra fedeli e autorità amministrativa», I. ZUANAZZI, *Praesis ut prosis*, 664. 666.

⁴⁷ «Questa integrazione [...] comporta senz'altro una estensione dell'oggetto del giudizio della Segnatura Apostolica [...] che entra nel merito dei rapporti sostanziali tra le parti, per valutare l'esistenza e la consistenza di eventuali lesioni di situazioni giuridiche soggettive», I. ZUANAZZI, *Praesis ut prosis*, 665. I. ZUANAZZI, «La tutela dei diritti in tema di privilegio», 89-90, nota 21.

⁴⁸ Cf. artt. 101-103 LP.

⁴⁹ A rigore il silenzio della *Lex propria* non si può asserire che neghi il ricorso per danni indipendente dal ricorso per illegittimità: avrebbe dovuto negarlo. Il contesto, però, è chiaramente

ricorso per danni, e ciò a fronte dello Schema esplicito del menzionato progetto di legge sul contenzioso amministrativo per i previsti tribunali amministrativi locali:

[...] quod si tribunal non debeat etiam de recursu ad normam can. [...] proposito iudicare [i.e. della illegittimità dell'atto] potest quidem de decreti legitimitate vel illegitimitate videre, non autem ad decretum rescindendum vel irritum declarandum, sed tantummodo ad quaestionem de damnis definiendam⁵⁰.

La proponibilità della richiesta dei danni subordinata alla proposizione del ricorso per illegittimità è un limite significativo della vigente giustizia amministrativa. La dottrina ha alcune perplessità sull'autonomia del ricorso per danni nel contenzioso amministrativo⁵¹, ma le ragioni a favore paiono prevalenti. Non è necessario qui menzionarle tutte⁵²: basti ricordare che in un sistema di giustizia amministrativa come

te sfavorevole: «Petitio [...] proponi potest usque ad delibationem oralem summariam» (art. 101 LP); «Ad nimias moras vitandas potest Praefectus vel Collegium quaestionem de damnis differre usquedum Supremum Tribunal sententiam definitivam de illegitimitate protulerit» (art. 103 LP); nell'iter di formazione della *Lex propria* la questione fu posta e furono interpellati due periti; la giurisprudenza è conforme.

⁵⁰ Can. 1751 § 1 Schema 1982. Se si escludono i primissimi schemi, nei quali la riparazione dei danni da atto amministrativo illegittimo era competenza dei tribunali ordinari, in tutti gli schemi seguenti la riparazione dei danni era esplicitamente prevista come ricorso anche autonomo rispetto al ricorso di legittimità: cf. can. 22 § 2 schema del 18 settembre 1971 (*Communicationes* 42 [2010] 102); schema del 10 novembre 1971 (*Communicationes* 42 [2010] 388); cann. 26 § 2 schema 1972; schema del 30 marzo 1973 (*Communicationes* 43 [2011] 218-219); schema del 1980: cann. 1694 § 3, n. 3 (la *remonstratio* non è necessaria) e 1703.

⁵¹ Cf., per esempio, J. LLOBELL, «Il “petitum” e la “causa petendi” nel contenzioso-amministrativo canonico», 119. Rimane *anceps*, invece, Z. GROCHOLEWSKI, «I tribunali», in *La Curia Romana nella Cost. Ap. «Pastor Bonus»*, Città del Vaticano 1990, 410.

⁵² Tra le principali si può ricordare la formula aperta dell'art. 123 § 2 PB («His in casibus»), la dottrina (cf. G. P. MONTINI, «Il risarcimento del danno provocato dall'atto amministrativo illegittimo e la competenza del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica», in *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, 179-200; I. ZUANAZZI, «De damnorum reparatione. La responsabilità dell'amministrazione ecclesiale a riparare i danni», in *La lex propria del S.T. della Segnatura Apostolica*, Città del Vaticano 2010, 281-314), un caso peculiare previsto all'art. 92 § 2 LP nonché la posizione esplicita del CCEO al can. 1000 § 3 (e degli schemi del CIC), anche se in riferimento al ricorso gerarchico. A queste ragioni si può aggiungere che parte della dottrina contraria o perplessa a volte pare confondere la (pacifica) pregiudizialità tra illegittimità dell'atto e riparazione dei danni con la questione dell'autonomia della richiesta della riparazione (cf., per esempio, G. REGOJO BACARDÍ, «Pautas para una concepción canónica del resarcimiento de daños», *Fidelium Iura* 4 [1994] 129-131).

quello canonico, particolarmente sensibile al bene pubblico (al bene delle anime), l'autonomia del ricorso per danni avrebbe l'insuperabile vantaggio di assicurare l'autorità ecclesiastica che non si chiede di porre nel nulla l'atto amministrativo emanato (e magari già eseguito), ma semplicemente si chiede il riconoscimento subordinato della illegittimità compiuta e la riparazione (magari simbolica) del danno subito.

3.2.2 L'evoluzione giurisprudenziale

La (per ora) negata autonomia del ricorso per danni va d'altronde di pari passo con l'interpretazione giurisprudenziale oggi assolutamente prevalente della strettissima connessione richiesta tra danno e atto amministrativo illegittimo. Se è pacifico che i danni da riparare sono quelli arrecati dall'atto illegittimo – come prescrive il dettato legislativo: «de reparatione damnorum actu illegitimo illatorum» – e pertanto la *quaestio damnorum* è concordata subordinatamente alla *quaestio illegitimitatis*, pare comunque restrittivo rifiutare di trattare la *quaestio damnorum* a fronte di una dichiarazione di cessazione della materia del contendere per sopravvenuto nuovo atto amministrativo da parte dell'autorità ecclesiastica, sostitutivo di quello originariamente impugnato.

Si presentarono con il tempo alcuni casi imbarazzanti⁵³.

Un esempio *tipico* è il seguente: un parroco viene nominato *ad sexennium*, secondo la possibilità che il can. 522 e la normativa della conferenza episcopale locale ammette. Verso il quarto anno dalla nomina il vescovo si dimostra insofferente verso l'azione del parroco e intraprende la procedura di rimozione. A questa segue il ricorso del parroco al dicastero competente della Curia Romana, che dichiara illegittima la rimozione per negato diritto di difesa. Contro questa decisione del dicastero ricorre il vescovo; anche il parroco ricorre perché non è stato reintegrato nella parrocchia. Nel frattempo trascorre la scadenza del sessennio di parrociato. La Congregazione competente corregge a norma del can. 1739 il decreto di rimozione dal difetto di negazione del diritto di difesa. Il parroco ricorre contro questa decisione della

⁵³ Per una descrizione più dettagliata cf. G. P. MONTINI, «La responsabilità dell'Autorità ecclesiastica secondo la giurisprudenza della Segnatura Apostolica», *Ius Ecclesiae* 33 (2021) 551-558.

Congregazione alla Segnatura Apostolica e da questa si sente dire che c'è più alcun atto amministrativo da giudicare.

Il filo del ragionamento del decreto della Segnatura Apostolica è il seguente: il decreto ultimo del dicastero è stato dato dopo la cessazione dall'ufficio di parroco per il sessennio trascorso, cioè quando il ricorrente non era più parroco, e quindi non poteva avere alcun effetto giuridico. Non può quindi essere impugnato per illegittimità. E quindi non possono essere chiesti i danni. E i danni subiti per la rimozione?

Osservato che non si dà il presupposto per la riparazione dei danni presso questo tribunale relativamente all'atto della Congregazione [...] è fatto salvo tuttavia il diritto del rev. Ricorrente di chiedere, a norma del diritto, alla Curia C. la riparazione dei danni eventualmente inferti dalla [prima] rimozione, avendo di fronte il presente decreto⁵⁴.

La precarietà di questa soluzione è a tutti evidente per almeno due ragioni. Anzitutto è defatigatoria: la Segnatura Apostolica rimanda ad altra autorità la soluzione della domanda di giustizia sui danni in un caso sottoposto al suo esame. In secondo e principale luogo, il rimando è fragilissimo: la Curia (diocesana) eccepirà probabilmente la sua incompetenza in ambito giudiziario (a motivo dell'eccessiva contiguità con un atto amministrativo [cf. can. 1400 § 2]) e in ambito amministrativo contesterà la forza di giudicato del decreto della Segnatura Apostolica non avendo partecipato a quel giudizio.

Ultimamente si è aperto uno spiraglio perché in una sentenza definitiva la Segnatura Apostolica ha deciso, in una fattispecie simile, di verificare se in quel caso il ricorrente aveva subito di fatto un danno da un atto amministrativo revocato, facendo capire che qualora il danno fosse stato constatato e la sua riparazione richiesta a norma del diritto, la Segnatura Apostolica avrebbe proceduto al giudizio sui danni⁵⁵.

⁵⁴ «Animadverso quod eandem ob rationem non datur praesuppositum pro reparatione damnorum coram H.S.T. petenda relate ad Congregationis [...] actum heic impugnatum, salvo tamen iure Rev.di Recurrentis coram Curia C. reparationem assertorum damnorum amotione diei 29 martii 2006 forte illatorum petendi, ad normam iuris, hoc decreto prae oculis habito», SSAT, decreto del Congresso, 20 gennaio 2010, prot. n. 41716/08 CA, n. 6. Per un caso simile cf. SSAT, decreto del Segretario, 17 febbraio 2010, prot. n. 45698/11 CA.

⁵⁵ SSAT, sentenza definitiva, 27 novembre 2012, *coram* Lajolo. In concreto poi non si procedette alla questione principale perché fu constatato preliminarmente che di fatto non ci

Il caso era oltremodo significativo: un vescovo, su suggerimento del dicastero, infligge la pena della sospensione ad un parroco per impedire uno scandalo; il parroco ricorre contro la sospensione al dicastero; quest'ultimo suggerisce al vescovo di revocare la pena e emettere un altro provvedimento, non penale. Fatto questo, il dicastero dichiara cessato il ricorso perché la pena era stata revocata. Il sacerdote ricorre alla Segnatura Apostolica contro quest'ultimo decreto del dicastero. La Segnatura Apostolica non rigetta nel caso il ricorso sostenendo che l'atto impugnato più non esiste, essendo revocato, ma – al fine di verificare il presupposto del ricorso – accetta di valutare se fu prodotto qualche danno da quella pena revocata. Se l'esito di questa valutazione fosse stato positivo avrebbe proceduto a giudicare dei danni.

3.2.3 L'ulteriore evoluzione

È senz'altro notevole che la legislazione e la giurisprudenza abbiano riconosciuto tempestivamente e direttamente la risarcibilità per illegittimità dell'atto amministrativo, senza le pastoie del riparto di giurisdizione oppure della distinzione tra danno derivante da lesione di diritto soggettivo e danno derivante da lesione di altre posizioni soggettive. È questo un indice di elevata sensibilità verso la giustizia reale e verso una giustizia diretta.

Rimane tuttora un'evoluzione attesa della giurisprudenza che mostri di riconoscere il danno ancorché non indissolubilmente legato ad un atto amministrativo illegittimo tuttora in vigore e del quale si chieda il riconoscimento di illegittimità.

Un'evoluzione che può essere compiuta semplicemente dalla giurisprudenza, senza attendere una legislazione apposita.

3.3 *La competenza nelle cause di diritti soggettivi*

Doveva accadere che prima o poi si sollevasse la questione di un riparto di giurisdizione che sottraesse alla giurisdizione amministrativa le cause nelle quali fossero in questione diritti soggettivi, riservandole o comunque attribuendole alla giurisdizione ordinaria.

furono nel caso danni e neppure ne era stata chiesta formalmente la riparazione.

Questi tentativi sono finora falliti.

La stessa Segnatura Apostolica ebbe ad affrontare un tentativo all'interno di una causa famosa, concernente il diritto di comodato di opere d'arte presso un museo diocesano⁵⁶. La divisione della diocesi di Lleida con la costituzione della nuova diocesi di Barbastro-Monzón era stata data in esecuzione al Nunzio Apostolico in Spagna che aveva deciso, tra l'altro, che la nuova diocesi avrebbe potuto – dietro semplice richiesta – esigere che le opere d'arte provenienti dalle parrocchie, ora di sua appartenenza, depositate presso il museo diocesano di Lleida, fossero restituite alle rispettive parrocchie.

Una delle contestazioni dell'avvocato della diocesi di Lleida fu che la controversia circa la proprietà di beni patrimoniali ossia la rivendicazione della loro proprietà, non può essere risolta in ambito amministrativo, ossia a discrezione del Superiore con un decreto particolare, ma solo nell'ambito giudiziario.

La Segnatura Apostolica respinse l'obiezione nel decreto definitivo con due ragioni connesse. La prima si basa sul ricorso al dicastero della Curia Romana (la Congregazione per i Vescovi, nel caso) che lo stesso ricorrente aveva presentato impugnando il decreto del Nunzio Apostolico. Da questa impugnazione era poi scaturita da parte dello stesso ricorrente la provocazione alla Segnatura Apostolica. La seconda si basa sul fatto che la menzionata Congregazione è competente per legge sia riguardo al mutamento dei confini di diocesi sia riguardo alla destinazione dei loro beni patrimoniali. Perciò si deve riconoscere la competenza attribuita dalla legge alla menzionata Congregazione, «che non esclude questioni dei cc.dd. diritti soggettivi», e la competenza della Segnatura Apostolica «di conoscere delle controversie sorte da

⁵⁶ SSAT, decreto definitivo in una *Ilerden.*, *Iurium, coram Vallini*, 28 aprile 2007, prot. n. 37766/05 CA, pubblicato in *Revista Española de Derecho Canónico* 64 (2007) 747-760 e in F. R. AZNAR GIL – R. SÁNCHEZ ROMÁN, *Los bienes artísticos de las parroquias de la Franja: el proceso canónico (1995-2008)*, Zaragoza 2009, 225-236, tradotto in spagnolo in *Revista Española de Derecho Canónico* 64 (2007) 760-774 e in F. R. AZNAR GIL – R. SÁNCHEZ ROMÁN, *Los bienes artísticos*, 236-248, commentato in F. R. AZNAR GIL, «Consideraciones sobre la prescripción adquisitiva de bienes en el derecho canónico a propósito del litigio entre las diócesis de Barbastro-Monzón y Lérida. II. Comentario», *Revista Española de Derecho Canónico* 64 (2007) 775-800 e F. R. AZNAR GIL – R. SÁNCHEZ ROMÁN, *Los bienes artísticos*, *passim*.

atti amministrativi e ad essa deferite anche su diritti sorti, per esempio, da una divisione dei beni patrimoniali»⁵⁷.

Significativo fu inoltre l'incidente occorso in occasione di una decisione rotale che, almeno apparentemente, affermava la competenza del giudice ordinario in una questione di diritti soggettivi lesi da un provvedimento dell'autorità ecclesiastica (amministrativa), nel caso il provvedimento del vescovo diocesano che immutava un privilegio immemorabile concesso circa la organizzazione e conduzione di una processione⁵⁸.

Il campo degli Autori si divise immediatamente, sintomo di un nervo scoperto nell'ambito della giustizia amministrativa⁵⁹. Un gruppo di Autori salutò favorevolmente un foro (tribunale ordinario) nel quale (finalmente) poter rivendicare i diritti, senza dover soggiacere al (li-

⁵⁷ «Plane igitur hoc motivum Nobis congruum visum est ad recognoscendam tum competentiam Congregationi pro Episcopis lege tributam, quae quaestiones de iuribus s.d. subiectivis haud excludit, tum Signaturae Apostolicae lege tributam ad cognoscendas controversias ex actibus administrativis singularibus ortas atque ad eam delatas etiam de iuribus, verbi gratia, in divisione bonorum».

⁵⁸ Occasione del dibattito fu la sentenza rotale definitiva in una *Calatayeronen.*, *Iurium, coram* Sciacca, 14 marzo 2008, in *RRDec. C*, 118-125. La sentenza era intervenuta dopo che il libello introduttorio della causa era stato rigettato (per incompetenza, essendo ritenuta la materia di carattere amministrativo) dal tribunale diocesano con conferma in appello del tribunale metropolitano. La domanda di *restitutio in integrum* contro il duplice rigetto era stata respinta in Rota con decreto *coram* Turnaturi del 14 novembre 2004 (*Decreta Selecta* 20 [2002] 143ss) poi però riformato dal decreto *coram* Sciacca del 14 giugno 2005 (*Decreta Selecta* 23 [2005] 44-49).

⁵⁹ Si vedano, per esempio, le reazioni al decreto del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica dell'11 gennaio 2013, prot. n. 35294/03 CG, pubblicato in *Ius Ecclesiae* 27 (2015) 620-624: M. J. ARROBA CONDE, «Ricorso alla Segnatura contro il rifiuto del libello da parte del decano della Rota Romana per indubbia incompetenza ex can. 1400 par. 2», in *Quod iustum est et aequum*, Poznań 2003, 126-133; M. J. ARROBA CONDE, «Recurso à Assinatura pela rejeição do libelo por parte do Decano da Rota Romana por indúbia competência do cân. 1400 § 2», Scritti in onore del Cardinale Zenone Grochowski per il cinquantesimo di sacerdozio *Revista de Direito Canônico «Suprema Lex»* 5 (2015) suplemento especial, 41-52; J. LLOBELL, «Note minime sulla distinzione fra l'«atto amministrativo» e l'«atto non amministrativo» dell'Amministrazione», *Ius Ecclesiae* 27 (2015) 625-631.

La stessa irrequietezza dimostrano i non pochi rigetti per incompetenza dei libelli da parte del Decano della Rota Romana in quanto oggetto sarebbe un atto amministrativo. Cf. la documentazione nei *Quaderni dello Studio Rotale*.

mitato) foro del contenzioso amministrativo⁶⁰. Altri si opposero alla estensione⁶¹.

La diatriba non ebbe seguito e non immutò gli equilibri consolidati tra tribunali ordinari (incompetenti circa gli atti amministrativi: cf. can. 1400 § 2) e il Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica, competente sulle controversie sorte da atti amministrativi, anche quando sono coinvolti diritti soggettivi.

Un eventuale effetto della disputa, innovativo, cioè a favore della competenza dei tribunali ordinari, avrebbe comportato una battuta d'arresto nella pur lenta evoluzione della giustizia amministrativa canonica verso una competenza più pingue e una improvvida conferma della mera competenza di legittimità del contenzioso amministrativo canonico⁶².

3.4 *La impugnazione del silenzio*

Uno dei casi che mette in crisi la opinione della giurisdizione di mera legittimità della Segnatura Apostolica è senz'altro il caso del si-

⁶⁰ «La Sentenza è un esempio del fatto che la funzione di tutela dei diritti dei fedeli che la *Pastor [h]onus* assegna alla Rota Romana può raggiungere le controversie sorte da Decisioni di un Vescovo almeno quando incidono in un diritto da perseguire o rivendicare, senza che lo impedisca la apparente natura amministrativa della Decisione. In tali casi è esperibile la via giudiziale» (M. J. ARROBA CONDE, «Adnotatio in Sententiam», *Apollinaris* 83 [2010] 40). Favorevoli alla pronuncia pure P. MONETA, [note], *Il Diritto ecclesiastico* 121 (2010) 865-866; P. GHERRI, «*Coram Sciacca*, 14 marzo 2008: *Causa iurium* o Contenzioso amministrativo?», *Apollinaris* 84 (2011) 535-562.

⁶¹ Cf. I. ZUANAZZI, «La tutela dei diritti in tema di privilegio». Dopo aver contestato la natura univoca di privilegio nel caso e la natura fattuale della violazione, conclude: «Secondo il vigente sistema di tutela, il criterio di ripartizione della competenza tra tribunali ordinari e giudice amministrativo non è la natura giuridica privata o pubblica del titolo costitutivo delle situazioni giuridiche violate, né il fatto che siano stati danneggiati o meno dei diritti soggettivi, ma la natura giuridica dell'atto che ha prodotto gli effetti pregiudizievoli. Se l'atto lesivo è un atto amministrativo singolare, tutte le controversie ad esso riconducibili, pure quelle attinenti alla violazione dei diritti acquisiti per contratto, sono azionabili esclusivamente attraverso le vie dei ricorsi gerarchici e, una volta esauriti questi, presso la Segnatura apostolica», I. ZUANAZZI, «La tutela dei diritti in tema di privilegio», 99.

⁶² Conferma il menzionato pericolo il salace intervento di P. GHERRI, «*Coram Sciacca*», che al fine di coonestare la competenza dei tribunali ordinari in materia amministrativa giunge a sostenere che la competenza del contenzioso amministrativo «non riguardi affatto le conseguenze di un Atto di potestà, ma l'Atto come tale», 542. Riconosce l'Autore almeno che «sino al presente la quasi totalità dei commentatori, interpreti e Giudici» non condivide la menzionata posizione, «indott[a] in errore» dalla lettera del n. 106 REU (cf. 541).

lenzio dell'autorità amministrativa. Il can. 57 impone all'autorità, che riceve una *legittima* richiesta o un ricorso, di provvedere con decreto entro il termine di tre mesi, dopo i quali – se il silenzio persevera – la risposta si presume negativa e l'interessato può proporre il successivo ricorso. Si tratta di uno dei progressi più innovativi del Codice vigente in ambito amministrativo.

Seguiamo un caso recente approdato in Segnatura Apostolica⁶³.

Un vescovo aveva rimosso un parroco per infermità mentale. Questi fece ricorso al dicastero competente che tacque per tre mesi. Il parroco fece quindi ricorso alla Segnatura Apostolica.

Ora, se il giudizio della Segnatura Apostolica dovesse essere di mera legittimità, dovrebbe limitarsi nel caso a sentenziare che il silenzio del dicastero è stato illegittimo (perché durato oltre tre mesi): ciò comporterebbe (se dimostrato) il successivo rimando della causa al dicastero perché provveda. Il silenzio infatti dell'autorità amministrativa solo per *fnzione del diritto* è equiparato a una risposta negativa, a una decisione negativa.

Nel caso specifico la Segnatura Apostolica decise di procedere proponendo il seguente dubbio da risolvere:

1. Se consti della violazione della legge [...] in quanto la Congregazione per il Clero decise di non trattare il ricorso, ritenendolo proposto fuori del tempo stabilito e, subordinatamente, 2. se consti della violazione della legge [...] in quanto si presume che la stessa Congregazione con il suo silenzio abbia rigettato il ricorso contro la rimozione del parroco.

E di fatto nel caso la Segnatura Apostolica ha innanzitutto constatato che il ricorso era stato proposto correttamente; ha proceduto poi ad ordinare una perizia sugli atti circa la infermità mentale del parroco e ha quindi rigettato il ricorso del parroco⁶⁴. In questo caso non sfugge

⁶³ Cf. SSAT, sentenza definitiva in una *Amotionis parochi, coram* Burke, 20 settembre 2012, prot. n. 44051/10 CA.

⁶⁴ «Ad recte determinandam quaestionem de statu psychico Rev.di X, H.S.T. votum periti super actis causae exquisivit [...] Peritus dein, post examen manifestationum concretarum infirmitatis, qua Rev.dus X laborat, et praesentationem accuratam eiusdem naturae, declaravit cum certitudine Rev.dum X perturbatione affectum esse, cuius inter alia est sine ullo fundamento obiectivo multos considerare inimicos et paucos amicos, adeo ut inde de facto divisio et discordia in communitate producatur. Rebus sic stantibus, patet agi de permanenti mentis

che la Segnatura Apostolica si è di fatto sostituita al dicastero entrando nel merito della legittimità della rimozione operata dal vescovo, sulla quale il dicastero aveva formalmente e realmente taciuto⁶⁵. Lo stesso adempimento istruttorio deciso *ex officio* – prassi finora rara in Segnatura Apostolica, ma non sconosciuta⁶⁶ –, ossia l'acquisizione di una perizia *ex officio*, dice che nel caso il tribunale amministrativo è intervenuto sul merito della questione, rispondendo alla domanda: è giusta o no quella rimozione decisa dall'*Ordinario*, sulla quale ha taciuto il dicastero?

Nel caso del silenzio da parte del dicastero (fenomeno, peraltro, non raro) una formale limitazione della Segnatura Apostolica a giudicare della mera legittimità anziché rispettare e favorire l'attività amministrativa (anche del dicastero), l'avrebbe danneggiata, perché avrebbe comportato il ritorno della questione al dicastero e – verosimilmente – un nuovo ricorso alla Segnatura Apostolica, con dispendio di energie e di tempo da parte di tutti.

Anche in un altro caso la Segnatura Apostolica ha considerato il silenzio quale risposta negativa entrando nel merito a determinarne la legittimità.

Si trattava di un sacerdote assolto in un processo giudiziale penale e di seguito non reintegrato nell'insegnamento. Il dicastero competente tace sul ricorso gerarchico e la Segnatura Apostolica, adita contro il silenzio, concorda il dubbio cui rispondere sulla legittimità della sospensione «che si presume confermata» dal dicastero⁶⁷.

infirmitate, quae eum inidoneum reddit ad obligationes officii parochi rite absolendas seu imparem suis muneribus utiliter obeundis», SSAT, sentenza definitiva in una *Amotionis parochi, coram* Burke, 20 settembre 2012, n. 5.

⁶⁵ Il dispositivo della sentenza, infatti, suona nel modo seguente: «Ad secundum dubium, NEGATIVE, seu non constare de violatione legis in procedendo et in decernendo, quatenus eadem Congregatio per silentium praesumitur recursum adversus amotionem Rev.di X a munere parochi negative dimisisse», SSAT, sentenza definitiva in una *Amotionis parochi, coram* Burke, 20 settembre 2012, n. 6.

⁶⁶ La effettuazione di istruttoria nel processo amministrativo incentrato sulla legittimità dell'atto è generalmente esclusa. Per la Segnatura invece, oltre al caso di cui nel testo, cf., per esempio, SSAT, sentenza definitiva in una *Impedimenti ab ordinibus exercendis et sustentationis, coram* Davino, 4 maggio 1996, prot. n. 23737/92 CA, n. 5, *Il Diritto Ecclesiastico* 108 (1997) 15: dopo l'ammissione della causa alla discussione, il Segretario dispose che sei testimoni fossero ascoltati per rogatoria negli Stati Uniti d'America. In base alle risultanze il ricorso fu poi rigettato.

⁶⁷ «An constet de violatione legis in procedendo vel in decernendo relate ad Decretum Exc. mi Magni Cancellarii [...] quod ad normam can. 57, par. 2, a Congregatione de Institutio-

La pronuncia giustifica la scelta di considerare sostantivo e non meramente formale il silenzio del dicastero:

Quamvis hoc in textu [ossia art. 123 § 1 PB] indicetur actus Dicasterii ut obiectum recursus, iurisprudencia nostra pacifice admittit iudicium versari etiam posse circa silentium eiusdem Dicasterii quod decisionem ferre debuisse relate ad recursum exhibitum adversus actum inferioris auctoritatis. Prout legimus in can. 57 § 2 CIC [...] “responsum praesumitur negativum, ad propositionem ulterioris recursus quod attinet”.

Iuxta citatam normam iidem effectus oriuntur e duobus diversis suppositis: nempe e silentio et ex reiectione. Agitur non de identificatione sed de aequiparatione duorum actuum, inter alia quia auctoritas adstricta manet ad actum ferendum etiam quando tempus transactum est et responsio praesumitur negativa ad normam can. 57 § 3 CIC.

Silentio ergo Dicasterii vis similis tribuitur confirmationi actus inferioris auctoritatis et sub luce huius silentii iudicatur legitimitas actus praedictae auctoritatis inferioris⁶⁸.

In tal modo la Segnatura Apostolica ha potuto giudicare della legittimità dell'atto amministrativo dell'autorità inferiore (il Gran Cancelliere dell'Università), concludendo che nel caso non constava della illegittimità del medesimo e, *pertanto*, che non constava neppure della illegittimità del silenzio tenuto dal dicastero, ossia della sua presunta risposta negativa, avverso il ricorso gerarchico.

3.5 *L'estensione della sospensione dell'atto impugnato*⁶⁹

La tutela di una riparazione integrale dell'ingiustizia subita passa indubbiamente anche attraverso lo strumento cautelare della sospensione dell'atto impugnato.

ne Catholica praesumitur confirmatum; et quatenus affirmative, an constet de damno reparando [...]», SSAT, sentenza definitiva *coram* Echevarría Rodríguez, 18 marzo 2006, prot. n. 32756/A/03, n. 9; inedita.

⁶⁸ SSAT, sentenza definitiva *coram* Echevarría Rodríguez, 18 marzo 2006, prot. n. 32756/A/03, n. 13.

⁶⁹ Cf. M. DEL POZZO, «La “sostanzialità” della sospensione dell'esecuzione nella recente giurisprudenza della Segnatura Apostolica», *Ius Ecclesiae* 29 (2017) 673-684, a commento di tre decisioni della Segnatura Apostolica pubblicate (665-672).

Quale, infatti, riparazione si potrebbe avere, per addurre un esempio chiaro, se al termine di un processo contenzioso amministrativo che ha determinato l'illegittimità della riduzione di una chiesa ad uso profano, il ricorrente si trovasse di fronte alla chiesa distrutta, venduta o spogliata di tutti gli arredi sacri. E ciò legittimamente, dal momento che gli atti amministrativi – come si sa – godono della presunzione di legittimità e quindi sono immediatamente esecutivi e – come pure si sa – i ricorsi (gerarchici e giurisdizionali) sono, a meno di eccezioni singolarmente stabilite dalla legge, «in devolutivo tantum».

È in questo contesto che entra in scena l'istituto della sospensione dell'atto impugnato, richiesta dal ricorrente e concessa dall'autorità amministrativa (autore del decreto: can. 1734; Superiore gerarchico: cann. 1736; 1737 § 3) o dalla Segnatura Apostolica (cf. artt. 95-100 LP).

Quando quest'ultima valuta (concedendo o rigettando) la richiesta di sospensione, compie un atto che entra nel merito della controversia, oltrepassando i limiti della mera legittimità. Infatti la sospensione si dà o si rifiuta sulla base di due criteri da valutare *congiuntamente*:

Inteso che, secondo la comune giurisprudenza di questo Supremo Tribunale la sospensione dell'esecuzione dipende da due elementi interconnessi:

- in primo luogo, si deve valutare la probabilità del buon esito del ricorso di legittimità dell'atto impugnato, così che quanto è maggiore quella probabilità, tanto più la concessione della sospensione urge, e viceversa;
- in secondo luogo, si deve giudicare l'irreparabilità dei danni nel caso di esito favorevole, così che quanto più l'esecuzione dell'atto amministrativo impugnato genera effetti che difficilmente potranno essere ripristinati, tanto più urge la sospensione dell'esecuzione, e viceversa⁷⁰.

⁷⁰ «Pro comperto habito quod, iuxta communem H.S.T. iurisprudentiam, exsecutionis suspensio ex duobus elementis inter se conexas pendet:

- priore loco, ponderanda est probabilitas decisionis favorabilis relate ad recursum quo actus legitimitas impugnatur, adeo ut quanto maior est illa probabilitas, tanto plus suspensionis concessio urget, et versa vice;

- altero loco, diiudicanda est damnorum irreparabilitas in casu decisionis favorabilis, ita ut quanto plus actus administrativi impugnati exsecutio effectus parit, qui difficulter retraheri poterunt, tanto plus suspensionis concessio urget, et versa vice», SSAT, decreto del Congresso in una *Exlaustrationis impositae*, 17 marzo 2011, prot. n. 44731/10 CA, *Ius Ecclesiae* 29 (2017) 665-666.

Ora, è evidente che l'irreparabilità dei danni non dice riferimento all'atto e alla sua illegittimità, bensì alla situazione di fatto, allo stato della controversia, e su questo deve decidere la Segnatura Apostolica, molto al di là della mera legittimità.

Ma la *Lex propria* e la prassi della Segnatura Apostolica hanno compiuto al riguardo dei significativi e ulteriori passi in avanti. Non raramente, infatti, l'atto amministrativo, impugnato all'inizio o durante il procedimento e il processo, ha generato atti e situazioni ulteriori che possono gravemente danneggiare il ricorrente ben oltre l'eventuale esito favorevole del ricorso; e d'altro lato questi successivi atti e situazioni (ordinariamente non impugnabili, almeno immediatamente) non potrebbero essere oggetto di richiesta di sospensione per il fatto che non sono «l'atto impugnato» al quale, appunto, si riferisce l'istituto della sospensione.

Alcuni esempi potranno chiarire.

Si è dato il caso di un parroco che ha vinto il ricorso in Segnatura Apostolica, ottenendo la dichiarazione di illegittimità del suo trasferimento dalla parrocchia, e che nel frattempo era stato (legittimamente) colpito dalla pena della sospensione *a divinis* per disobbedienza al vescovo per non aver ottemperato alle norme che impongono al parroco trasferito di lasciare la parrocchia e fare le consegne all'amministratore parrocchiale⁷¹.

In un altro caso un sacerdote ricorre contro il precetto del vescovo di sottoporsi ad esame psicologico e nelle more del processo amministrativo (che poi di fatto si concluderà in modo favorevole al sacerdote) il vescovo dà inizio all'investigazione penale previa per disobbedienza al medesimo precetto⁷².

In un altro caso una priora è escaustrata a viva forza dal proprio monastero e ricorre (poi vittoriosamente); nel frattempo la Superiora invia alla priora escaustrata la prima ammonizione in vista della dimissione dall'istituto religioso per disobbedienza al precetto di rimanere durante l'escaustrazione in una determinata casa (di cura)⁷³.

⁷¹ Cf. SSAT, sentenza definitiva in una *Translationis Coram Burke*, 1° dicembre 2009, prot. n. 38743/06 CA, *Ius Ecclesiae* 27 (2015) 106-114.

⁷² Cf. SSAT, decreto in una *Prohibitionis exercitii ministerii sacerdotalis recognoscendae, Suspensionis*, 15 luglio 2016, prot. n. 50763/15 CA, *Ius Ecclesiae* 29 (2017) 671-672.

⁷³ Cf. SSAT, decreto del Congresso in una *Excaustrationis impositae, Suspensionis*, 17 marzo 2011, prot. n. 44731/10 CA, *Ius Ecclesiae* 29 (2017) 665-667.

In un altro caso ancora un'abbadessa, trasferita ad un altro monastero, ricorre contro il trasferimento (poi dichiarato illegittimo), e nel frattempo è destinataria di un precetto ad obbedirvi, pena la facoltà della Commissaria pontificia di incominciare il processo di dimissione⁷⁴.

Come si nota, in questi casi, al decreto impugnato si accompagnano atti che – se non sospesi – renderanno il danno irreparabile dall'esito favorevole del ricorso.

La nuova normativa ha conferito alla Segnatura Apostolica la competenza di intervenire su richieste e eccezioni di sequestro e di inibizione di esercizio di un diritto (cf. art. 100 LP in relazione ai cann. 1496-1499), allargando in tal modo, ben oltre la concessione della sospensione dell'atto impugnato, la tutela dei fedeli che ricorrono.

3.6 *L'estensione del concetto di legge nel vizio di illegittimità*

La forte sterzata operata dalle interpretazioni autentiche del 1971 verso un sistema di pura legittimità nella giustizia amministrativa canonica, ha prodotto anche la conseguenza di un irrigidimento sul sintagma «violazione di legge», mettendo al bando enunciazioni e figure quali «eccesso di potere», «sviamento di potere», «abuso di potere».

La medesima operazione restrittiva non operò invece nella interpretazione del termine «legge» contenuto nella formula «violazione di legge». È, infatti, troppo radicata nel diritto canonico la fondazione ontologica del diritto per costringere entro il concetto di «legge scritta» o «legge positiva» la definizione di legge, in qualunque contesto si trovi.

E così la dottrina si trovò unanime nell'affermare che, sì, solo la violazione di legge era oggetto di giudizio presso la Segnatura Apostolica, ma che nel caso per legge si doveva comprendere, oltre alla legge "scritta" ossia promulgata dal Legislatore supremo o da altri legislatori, qualsiasi forma di diritto: dal diritto divino, positivo e naturale, al diritto consuetudinario, al diritto amministrativo generale, agli statuti, all'*aequitas*.

È intuitivo che, per questa via, la giustizia amministrativa canonica aveva dinanzi a sé una via espansiva immensa del proprio sindacato di fronte agli atti amministrativi.

La giurisprudenza, in realtà, si dimostrò piuttosto cauta.

⁷⁴ Cf. SSAT, decreto in una *Nominationis Commissariae Pontificiae et translationis Rev. mae Abbatissae, Suspensionis*, 13 novembre 2015, prot. n. 50461/15 CA, *Ius Ecclesiae* 29 (2017) 668-670.

Tra gli sviluppi più recenti si deve menzionare al riguardo la dichiarazione di illegittimità di atti amministrativi in base al principio di *proporzionalità*⁷⁵.

La violazione del principio di proporzionalità è considerata vizio di «violazione di legge *in decernendo*»:

Si deve innanzitutto ricordare che, secondo il prescritto di legge e la comune giurisprudenza, a questo Supremo Tribunale appartiene il giudizio anche sulla violazione di legge *in decernendo*, senza che con ciò sia lesa la discrezione propria dell'Autorità ecclesiastica. Infatti il giudizio sui limiti della legittima azione dell'Autorità, ossia della proporzione tra le cause e la decisione, si mantiene entro i limiti della legittimità⁷⁶.

Non sfugge che terminologicamente il termine «proportio», pur non essendo sconosciuto nella lingua latina⁷⁷, anche del Codice vigente⁷⁸, è più genuinamente reso nella lingua di Cicerone con «ratio» o «aequa ratio»⁷⁹, espressioni che aprono a grandi prospettive.

Ora non vi è legge canonica scritta che imponga, almeno esplicitamente, l'osservanza del principio di proporzionalità nei provvedimenti

⁷⁵ La menzione della proporzionalità come criterio di legittimità dell'atto amministrativo è risalente nella giurisprudenza amministrativa della Segnatura Apostolica, ma ha assunto un peculiare rilievo recentemente a fronte di richieste di giustizia da parte di chierici sanzionati con generali proibizioni del ministero sacerdotale al di fuori delle previsioni penali, ossia con provvedimenti amministrativi. Cf. G. P. MONTINI, «Il principio di proporzionalità nei provvedimenti di sospensione dall'esercizio del ministero sacerdotale secondo la giurisprudenza della Segnatura Apostolica», *Periodica de Re Canonica* 109 (2020) 313-364.

⁷⁶ «In primis in mentem revocandum est ad H.S.T., iuxta legis praescripta atque communem iurisprudentiam, iudicium pertinere etiam de violatione legis in decernendo ferendum, quin ex hoc discretio Auctoritatis ecclesiasticae propria laedatur; nam iudicium de legitimitatis limites se continet», SSAT, sentenza definitiva, *coram* Versaldi, 24 giugno 2014, prot. n. 47888/13 CA, 4. Cf. pure SSAT, sentenza definitiva *coram* Versaldi, 29 novembre 2017, prot. n. 50273/15 CA, 8: «Quibus omnibus consideratis certitudine morali constat servatam non esse in casu proportionis rationem, quae semper servari debet inter acta et decreta, adeo ut ista, apud Congregationem pro Clericis impugnata, illegittimate in decernendo laborare certo constet».

⁷⁷ Cf. AEG. FORCELLINI, *Lexicon totius latinitatis*, Patavii 1940, *ad vocem*.

⁷⁸ Nel Codice vigente la voce *proportio* ricorre nei cann. 122 e 1534, *proportionatus* nei cann. 189 § 2; 264 § 2 e 1263, *proportionate* nel can. 729.

⁷⁹ «aequa [...] ratio»: SSAT, sentenza definitiva, *coram* Versaldi, 24 giugno 2014, prot. n. 47888/13 CA, 5.

amministrativi. Esso si basa sul principio razionale «Ubi est eadem ratio, ibi debet esse idem ius»⁸⁰, un principio di diritto naturale, l'*aequitas*, la cui radice – si noti – richiama all'*aequalitas*.

Non si tratta – si noti bene – della proporzione quale criterio per una buona decisione amministrativa: questa proporzione appartiene alla discrezione dell'autorità amministrativa, che non si ritiene sindacabile nel giudizio di legittimità da parte dell'autorità giudiziaria. Se sia «più giusto» – così ci si esprime volgarmente –, ossia «più opportuno» o «più efficace», sospendere un sacerdote dall'intera facoltà di predicare o solo dalla facoltà di tenere le omelie, è proprio dell'autorità ecclesiastica (amministrativa) competente giudicare e stabilire.

La *mancata proporzione* è, invece, nei casi più recenti esaminati, una figura tipizzata della *violazione di legge* in cui incorre l'autorità amministrativa emanando *un provvedimento amministrativo che, in ragione soprattutto del suo contenuto, sarebbe dovuto essere penale (error in decernendo)*.

Questo motivo di illegittimità (*mancata proporzione*) contiene almeno tre aspetti di illegittimità, che è utile elencare dal punto di vista sistematico, anche se nella realtà convergono *ad unum*. Essi sono:

- 1) la sproporzione tra il fatto e il provvedimento;
- 2) il contenuto penale (forse meglio: la natura penale) del provvedimento a fronte di un provvedimento che è amministrativo;
- 3) l'errore (di conseguenza) nella scelta di un percorso amministrativo per un provvedimento che avrebbe richiesto (in ragione del suo contenuto) un processo penale (giudiziale o amministrativo).

L'elemento decisivo della illegittimità *in decernendo* nel nostro caso è contenuto nel secondo elemento⁸¹.

⁸⁰ Glossa ordinaria: c. 3, X, *De constitutionibus*, I, 2 ad verbum *Quod de uno*. L'assioma è noto sotto numerose forme: cf., per esempio, Gothofredus: «Ubi eadem est ratio, idem quoque ius statui oportere»; «Ubi eadem est ratio, non dicitur extensio, sed proprius intellectus»; «Non videtur omissum, quod eadem ratione concludit»; «Ratio legis, mens illius dicitur»; «Ratio legis est potior ipsius pars»; «Ratio legis potius inspecienda quam verba»; «Ratio statuentium praevallet verbis statuentium»; «Lex exorbitans extenditur cum est favorabilis», *codex theodosianus*, lib. 8, tit. 13, § 3, vol. 2, Mantuae 1750, 625a.

⁸¹ Detto altrimenti, in modo efficace: «La causa di una sospensione non penale deve necessariamente essere diversa dalle cause perseguite dall'imposizione di una pena, cioè dagli scopi delle pene indicati al can. 1341. Quando, dunque, l'autorità vuole riparare lo scandalo creato da un delitto, ristabilire la giustizia che da un delitto è stata violata, o emendare il delinquen-

4. Bilancio e prospettive

Fedele al principio posto in *exergo* a questo contributo, secondo cui la giustizia amministrativa è la sua storia, incombe ora il dovere di fare il punto dell'evoluzione e prospettare le sfide che attendono il sistema canonico del contenzioso amministrativo⁸².

Nell'evoluzione fin qui considerata è apparso evidente o almeno si è potuto intravedere il successo con il quale, seppur lentamente, la giustizia amministrativa canonica si è affrancata dalla terminologia eccessivamente ripiegata su quella in uso nell'esperienza statuale; la caparbia nell'evitare alcune secche e ristrettezze dell'esperienza statuale, come, per esempio, nel rifiuto della categoria di *interesse legittimo* e nell'evitare formule (*abuso di potere* ecc.) che non avrebbero giovato in ambito canonico.

Difficile dire l'impatto che avrà il recentissimo testo normativo dell'art. 197 §§ 1-2 della costituzione apostolica *Praedicate evangelium*:

§ 1. La Segnatura Apostolica, quale Tribunale amministrativo per la Curia Romana, giudica i ricorsi contro atti amministrativi singolari, sia posti dai Dicasteri e dalla Segreteria di Stato che da essi approvati, tutte le volte che si discuta se l'atto impugnato abbia violato una qualche legge, nel deliberare o nel procedere

§ 2. In questi casi, oltre al giudizio sulla violazione di legge, la Segnatura Apostolica può anche giudicare, qualora il ricorrente lo chieda, circa la riparazione degli eventuali danni recati con l'atto di cui si tratta⁸³.

te, occorre necessariamente seguire le norme sui processi penali [...]. Sarebbe abusivo imporre una sospensione non penale solo per evitare di condurre una procedura penale», U. RHODE, «La sospensione imposta di carattere non penale», *Periodica de Re Canonica* 109 (2020) 298.

⁸² Cf. G. P. MONTINI, «Agenda per una evoluzione della giustizia amministrativa canonica», *Estudios Eclesiásticos* 97 (2022) di prossima pubblicazione. La prospettiva assunta nel menzionato contributo ha inteso indicare i vari attori coinvolti nella evoluzione del sistema canonico, mentre nel presente contributo ci si soffermerà soprattutto su quanto spetta all'autorità ecclesiastica.

Cf. pure le condivisibili conclusioni generali in I. ZUANAZZI, *Praesis ut prosis*, 679-701.

⁸³ FRANCESCO, Costituzione apostolica «*Praedicate evangelium*», 19 marzo 2022, *L'Osservatore Romano* (31 marzo 2022) X.

Senza pregiudizio per ulteriori approfondimenti che la dottrina non mancherà di fornire, due sono gli aspetti che attirano l'attenzione nel nuovo testo normativo.

Il primo appare sconcertante: la Segnatura Apostolica è definita «Tribunale amministrativo per la Curia Romana» (corsivo aggiunto; il sintagma «per la Curia Romana» è un *hapax* nella

Più utile pare allegare alcune evoluzioni preconizzate dalla prassi e dalla giurisprudenza.

4.1 Allargamento della base degli atti impugnabili

Negli ultimi due decenni si è assistito ad una progressiva limitazione della competenza materiale del sindacato giurisdizionale della Segnatura Apostolica.

Le sono stati sottratti tutti gli atti amministrativi connessi con la materia dei cc.dd. *delicta graviora*, ossia delitti *contra mores* per i quali è stata stabilita la competenza esclusiva del Dicastero per la Dottrina della Fede⁸⁴.

Parimenti le sono stati sottratti tutti gli atti amministrativi emanati in forza di Facoltà Speciali concesse agli odierni Dicastero per il Clero e al Dicastero per la Evangelizzazione – Sezione per la prima evangelizzazione e le nuove Chiese particolari, ossia dimissioni di chierici dallo stato clericale, istruite dai menzionati dicasteri e decise dal Romano Pontefice⁸⁵.

costituzione apostolica). Da Tribunale della Sede Apostolica per la Chiesa universale la lettera del nuovo prescritto sembra degradare la funzione della Segnatura Apostolica a organismo regolatore interno alla Curia Romana, di controllo delle decisioni delle Istituzioni della Curia Romana. Si spera che la dottrina e l'interpretazione non seguano questa deriva, che sarebbe tra l'altro molto deleteria per la formazione di tribunali amministrativi locali. Già in questa prima ora si segnala una voce che intende dedurre dalla nuova formulazione la conferma della propria tesi (cf. sopra 3.3) circa la competenza della giurisdizione ordinaria in materia di diritti soggettivi (P. GHERRI, «*Praedicate Evangelium* Art. 197: novità o conferma?», in *La Costituzione Apostolica Praedicate Evangelium. Struttura, contenuti e novità*, Città del Vaticano 2022, 97-104).

Il secondo attiene alla scomparsa dal testo legislativo del termine «illegittimità», con il quale l'art. 123 § 2 di «*Pastor bonus*» traduceva l'oggetto del giudizio circa la violazione di una qualche legge.

⁸⁴ Cf. da ultimo art. 24 delle *Norme sui delitti riservati alla Congregazione per la Dottrina della Fede*, approvate con *Rescriptum ex audientia SS.mi*, 11 ottobre 2021, *L'Osservatore Romano* (7 dicembre 2021) 6: «§ 1. Contro gli atti amministrativi singolari della Congregazione per la Dottrina della Fede nei casi dei delitti riservati, il Promotore di Giustizia del Dicastero e l'accusato hanno il diritto di presentare ricorso entro il termine perentorio di sessanta giorni utili, alla medesima Congregazione, la quale giudica il merito e la legittimità, *eliminato qualsiasi ulteriore ricorso di cui all'art. 123 della Costituzione Apostolica Pastor bonus*» (corsivo aggiunto), ossia qualsiasi ricorso al contenzioso amministrativo e, in specie, al contenzioso amministrativo presso la Segnatura Apostolica.

⁸⁵ Ciò si verifica per la prima e la seconda (in relazione al can. 1399) facoltà speciale, ove i provvedimenti sono presentati al Sommo Pontefice «per l'approvazione in forma specifica

È poi divenuta prassi non così saltuaria (come sarebbe nella natura delle cose) la approvazione in forma specifica di singoli atti amministrativi da parte del Romano Pontefice sia al momento della loro emanazione⁸⁶ sia fino alla vigilia della decisione sulla legittimità degli stessi⁸⁷.

Questa temperie rischia di svuotare dall'interno il sistema canonico di giustizia amministrativa ed è stata oggetto di gravi rilievi critici. Essa va attentamente esaminata nelle sue ragioni e nella verifica della sua corrispondenza ad esigenze tuttora e realmente emergenziali.

Corrispondentemente ci si potrebbe attendere una maggiore apertura della giurisprudenza nel sindacato di atti amministrativi generali, nel momento in cui i loro effetti coinvolgono una singola persona nei suoi diritti. Una certa timidezza della giurisprudenza della Segnatura Apostolica a giudicare violazioni di diritti («contentiones») provocate da atti amministrativi generali potrebbe evolversi in vista di una più consistente e reale difesa dei diritti.

4.2 Costituzione dei tribunali amministrativi locali

Una grande *chance* per il sistema di giustizia amministrativa canonico è costituito dalla prospettiva di costituzione di tribunali amministrativi locali, prospettiva che pare ogni giorno più reale⁸⁸.

e decisione» (CONGREGATIO PRO CLERICIS, Lettera circolare, 18 aprile 2009, prot. n. 2009 0556), nonché per la prima e la quarta (in relazione al can. 1399) facoltà speciale concessa all'allora Congregazione per l'Evangelizzazione dei Popoli, ove i provvedimenti sono «portati» al Sommo Pontefice rispettivamente per «la decisione» e «per l'approvazione in forma specifica e decisione».

⁸⁶ Cf. CONGREGAZIONE PER GLI ISTITUTI DI VITA CONSACRATA E LE SOCIETÀ DI VITA APOSTOLICA, «Cor orans» *Instructio applicationis Constitutionis Apostolicae «Vultum Dei quaerere» de vita contemplativa feminarum*, Disposizioni finali, n. [6], 1° aprile 2018, AAS 110 (2018) 864.

⁸⁷ Cf. G. P. MONTINI, «L'approvazione in forma specifica di un atto impugnato», *Periodica de Re Canonica* 107 (2018) 37-72.

⁸⁸ Le esperienze e le prospettive più fondate riguardano il diritto particolare tedesco: cf., per esempio, M. AMBROS, «Die Datenschutzgerichtsbarkeit im Bereich der Deutschen Bischofskonferenz als Vorstufe einer Errichtung von allgemeine lokalen Verwaltungsgerichten?», *De Processibus Matrimonialibus* 27-28 (2020-2021) 331-365; M. AMBROS, *Kontrolle kirchlichen Verwaltungshandelns. Ein Beitrag zur Diskussion um die Errichtung von Verwaltungsgerichten auf Ebene der Bischofskonferenz*, Damstadt 2020; K. LÜDICKE, «Es wird Zeit...», *Herder-Korrespondenz* 74-1 (2020) 23-25.

Se realmente messa in atto in modo conforme alla struttura costituzionale (e giudiziaria) della Chiesa⁸⁹, ampliirebbe lo spettro delle azioni esperibili nel contenzioso amministrativo, confrontandosi anche in forma organica con gli apporti di diversi sistemi secolari di giustizia amministrativa.

4.3 *Delimitazione dei confini tra autorità amministrativa e giurisdizione amministrativa*

Un nodo finora irrisolto nel quale si rispecchiano tutte le poste in gioco della giustizia amministrativa canonica è la delimitazione dei confini tra autorità amministrativa e giurisdizione amministrativa. L'avvertita urgenza dell'ordine pubblico fa oggi spesso dimenticare l'urgenza dei diritti delle singole persone nella Chiesa, componente peraltro necessaria dello stesso ordine pubblico.

È stato facile da parte di non pochi commentatori rilevare l'accantonamento della *magna charta* della giustizia amministrativa approvata dalla prima Assemblea Generale del Sinodo dei Vescovi quale principio direttivo della riforma codiciale postconciliare:

L'uso di tale potestà nella Chiesa non può essere arbitrario: lo vieta il diritto naturale, come pure il diritto divino positivo e il diritto ecclesiastico stesso [...];

Vanno riconosciuti i diritti soggettivi veri e propri senza i quali è difficile concepire un ordinamento giuridico della società [...];

Occorre proclamare nel diritto canonico che il principio della tutela giuridica va applicato in modo uguale ai superiori e ai sudditi [...];

Tale finalità si può ottenere soltanto mediante una saggia disposizione giuridica dei ricorsi, per cui chiunque ritenga leso il proprio diritto dall'istanza inferiore, lo possa efficacemente tutelare nell'istanza superiore;

È opinione comune dei canonisti che i ricorsi amministrativi nella prassi ecclesiastica e nell'amministrazione della giustizia siano fortemente carenti⁹⁰.

⁸⁹ Cf. G. P. MONTINI, *Agenda per una evoluzione della giustizia amministrativa canonica*.

⁹⁰ *Principia quae Codicis Iuris Canonici recognitionem dirigant*, 7 ottobre 1967, *Communicationes* 1 (1969) 82-83.

Sull'ascendenza di tale richiesta ci sono pochi dubbi dal momento che nel *votum* datato 29 dicembre 1966 di Á. DEL PORTILLO (*Principia generalia directiva pro recognitione CIC*, dattilo-

La richiesta derivante da questi principi (la costituzione di tribunali amministrativi) non si è realizzata a motivo del timore che la giurisdizione amministrativa portasse nocimento all'attività amministrativa dell'autorità ecclesiastica.

Recentemente proponevo in relazione alla *status quo* ecclesiale, una formula che dovrebbe guidare l'onesto riconoscimento della funzione di ciascuno, autorità e giurisdizione:

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 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 rassembler, dans une 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 appartenant aux Dicastères, mais juger assurément de tout de ce qui est au-delà de la marge d'appréciation qui leur revient⁹¹.

Conclusion

La comparazione tra ordinamenti giuridici ha manifestato in tempi recenti i suoi vistosi limiti, senza peraltro annullarne la esigenza e le prospettive euristiche in essa riposte⁹².

scritto, nn. VII-IX, pp. 9-12; cf. pure Á. DEL PORTILLO, *Fieles y laicos en la Iglesia. Bases de sus respectivos estatutos jurídicos*, Pamplona 1969, 76-81) si leggono proposte e espressioni verbali che saranno accolte direttamente nel testo poi approvato.

⁹¹ G. P. MONTINI, «L'injustice dans le *munus regendi*», in *La Réparation de l'injustice (ius restitutio iustitiae)*, Lyon 2022 di prossima pubblicazione.

⁹² Per alcuni spunti sul rapporto tra *utrumque ius* e comparazione cf. J. M. ARROBA CONDE, «L'esperienza e l'identità dell'*Institutum Utriusque Iuris*», in *Il diritto amministrativo tra ordinamenti civili e ordinamento canonico*, 17-34, in particolare 30-32.

Per il campo privilegiato della comparazione costituito dai singoli istituti cf., per esempio, A. BETTETINI, «Qualche riflessione a margine della comparazione nello studio di singoli istituti:

Per parte nostra ci si riterrebbe soddisfatti anche solo di aver contribuito a mostrare che ordinamenti diversi sono compartecipi dei medesimi problemi e delle medesime domande, segno evidente che si rivolgono a persone appartenenti ad una medesima schiatta e ad una medesima storia⁹³.

il caso del silenzio amministrativo nel diritto canonico», in *Il diritto amministrativo tra ordinamenti civili e ordinamento canonico*, 35-47.

⁹³ A risultati non dissimili dovrebbe portare una considerazione per principi della giustizia amministrativa canonica, ma per questa via è notevole il pericolo di far prevalere precomprensioni lontane dalla realtà o non giustificate. Alla scelta del percorso storico di comprensione della giustizia amministrativa ha contribuito anche il lavoro ultratrentennale dell'Autore nella Segnatura Apostolica. La miopia del *travet*? Piuttosto la *vicinanza* alla *realtà* dei *molti* che chiedono *giustizia* nella *Chiesa*.