

L'INDIPENDENZA DEI GIUDICI DEL SUPREMO TRIBUNALE DELLA SEGNAURA APOSTOLICA NEL GIUDIZIO CONTENZIOSO AMMINISTRATIVO

Un argomento di importanza capitale per l'essenza stessa del contenzioso amministrativo è la questione — non priva di considerazioni in dottrina — se l'indipendenza dei giudici della Segnatura sia sufficientemente garantita nell'odierno sistema canonico, dato che tutti sono comunque appartenenti anche alla Pubblica Amministrazione.

La tutela delle situazioni giuridiche soggettive dei fedeli, l'evitare un agire arbitrario da parte della Pubblica Amministrazione, che — invece — deve agire sempre secondo diritto per il bene comune, e la salvaguardia sostanziale della giustizia sono le necessità che postulano nella Chiesa l'esistenza dell'importante istituto del sindacato giudiziario sulla funzione amministrativa ad opera di uffici ed organi giudiziali, da esercitarsi con gli strumenti e secondo i principi processuali propri.

Come definisce Labandeira, il processo è «un'istituzione giuridico pubblica il cui fine è dirimere controversie giuridiche tra parti opposte, dinanzi ad un organo superiore, imparziale ed indipendente, istituito appositamente per questo fine»¹.

¹ E. LABANDEIRA, *Trattato di diritto amministrativo canonico*, Milano 1994, 490. Così anche 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, 97.

1. Le garanzie di indipendenza dei Giudici del STSA sono attualmente sufficienti?

Già poco dopo gli inizi della storia della *Sectio altera*, nel 1978, con molta puntualità il Moneta osservava come apparivano insufficienti «le garanzie di indipendenza ed imparzialità che possono, almeno astrattamente, offrire i giudici che compongono l'organico della Segnatura Apostolica, tutti cardinali che ricoprono contemporaneamente elevati incarichi nei Dicasteri della Curia Romana, cioè in quegli stessi organismi amministrativi sui cui atti devono esercitare, in funzione di giudici, il controllo di legittimità»².

Quindi questo problema è stato constatato fin da subito e, in forza di quasi cinquant'anni di esperienza in ambito contenzioso amministrativo, non si è ancora riusciti a trovare una vera soluzione che effettivamente garantisca una reale indipendenza ai giudici, essendo essenziale per un processo giusto che essi godano di assoluta terzietà rispetto al caso e alle parti.

La questione non è di piccolo rilievo, come si può ben capire, anzi, ha una portata veramente grande in una ri-

² P. MONETA, «Il diritto amministrativo canonico dopo il Concilio Vaticano II», *Il Diritto Ecclesiastico* 89 (1978) 469. In questo senso si esprime, in tempi più recenti, anche G. NÚÑEZ, «Notas a propósito de dos decretos recientes de la Signatura Apostólica. Supresión de parroquias y reducción a un uso profano no indecoroso», *Ius Canonicum* 53 (2013) 306. Sull'indipendenza dei giudici si veda anche D. STAFFA, «Dissertationes de administrationes iustitiae in Ecclesia. II. De S. T. administrativo seu de secunda setione S. T. Signaturae Apostolicae», *Periodica* 61 (1972) 22. Secondo l'autore, vi è una buona indipendenza dei giudici della Segnatura rispetto all'amministrazione. La pensa diversamente, invece R. COPPOLA, «Riflessione sulla istituzione della Seconda Sezione della Segnatura Apostolica», *Apollinaris* 43 (1970) 365. L'autore riconosce la qualità e la dignità dei giudici, i quali tuttavia godrebbero solo di una certa indipendenza, che non sembra potersi ritenere totale. Labandeira sostiene che, quello dell'indipendenza dei giudici della Segnatura Apostolica, sia un argomento attorno al quale vi è una varietà di opinioni. Cf. E. LABANDEIRA, *Trattato di diritto* (cf. nt. 1), 517.

flessione circa il punto di sviluppo a cui è giunto il contenzioso amministrativo canonico e le prospettive di ulteriore perfezionamento che possono riguardarlo. Un simile interrogarsi è auspicabile possa darsi ora, ad alcuni anni dall'entrata in vigore della *Lex propria*, per vedere come l'evoluzione dell'istituto e delle procedure non sia conclusa, ma debba continuare da una parte sviluppando tutte le potenzialità che l'attuale Legislazione offre, dall'altra trovando vie per superare criticità che non mancano di permanere e che richiedono una soluzione che non sarebbe felice differire ulteriormente. Sembra, infatti, che alcuni problemi che poneva il sistema dell'amministrazione-giudice, vigente fin prima della *Regimini Ecclesiae Universae* non siano stati del tutto superati in maniera efficace dall'attuale sistema di contenzioso amministrativo canonico.

In dottrina, un'opinione sulla questione della necessaria ed ineludibile indipendenza dei giudici del Supremo Foro si trova in Canosa. L'autore, infatti, asserisce che «il processo, in quanto svolto innanzi ad un'autorità che gode di terzietà, consente la parità formale di parti disuguali, anche in ambiti come l'attività dell'autorità amministrativa. Nondimeno il traguardo più compiuto della giustizia amministrativa viene dunque raggiunto quando esiste un sistema che colloca su posizioni formalmente paritetiche — rispetto all'indipendenza dell'organo giurisdizionale — gli interessati in una relazione problematica generata da un atto amministrativo, il che significa le stesse possibilità di argomentazioni, difese, prove e impugnazioni davanti a un tribunale imparziale»³.

Serra nota come «se la costituzione dei tribunali locali a livello diocesano avrebbe vanificato ogni istanza di indi-

³ J. CANOSA, «La tutela giurisdizionale nei confronti della pubblica amministrazione ecclesiastica», in J. WROCEŃSKI – M. STOKŁOSA, ed., *La funzione amministrativa nell'Ordinamento Canonico. XIV Congresso Internazionale di Diritto Canonico, Varsavia 14-18 settembre 2011*, Varsavia 2012, 760-761.

pendenza giacché, *ex can.* 1420 §2 il Vicario giudiziale forma un unico tribunale con il Vescovo, anche la costituzione dei tribunali a livello interdiocesano, ad opera del Concilio dei Vescovi del territorio, non avrebbe eliminato la subordinazione gerarchica del giudice dall'autorità i cui atti sarebbero stati sottoposti a verifica»⁴. A fronte di queste considerazioni, che mostrano come l'impossibilità di garantire un sindacato indipendente abbia comportato la preferenza di soprassedere alla costituzione di siffatti tribunali locali, non possiamo non chiederci se non sia veramente urgente risolvere la questione almeno a livello centrale di Supremo Tribunale della Chiesa, che — poi — attualmente è anche l'unico tribunale amministrativo canonico, che riceve la potestà giudiziaria vicaria dal Romano Pontefice.

2. Il carattere episcopale e la dignità cardinalizia dei Giudici del STSA: questione di opportunità?

I Padri giudici della Segnatura Apostolica sono scelti dal Romano Pontefice⁵, il quale anche designa fra questi il Prefetto. La loro posizione e l'avere il carattere episcopale o, addirittura, la dignità cardinalizia, conferisce loro una certa indipendenza (legale e psicologica), nonché un'autorità ed un dato prestigio per sindacare senza soggezione reverenziale gli atti impugnati dati o confermati dal competente Dicastero della Curia Romana, che — di norma — trattandosi di Congregazioni, sarà a sua volta presieduto da un Cardinale (o, quantomeno, da un Arcivescovo).

⁴ B. SERRA, *Arbitrium et aequitas nel diritto amministrativo canonico*, Napoli 2007, 279.

⁵ «La Segnatura Apostolica è un organismo di natura dicasteriale appartenente alla Curia Romana e che, pertanto, ha come finalità costitutiva aiutare il Sommo Pontefice nel suo ministero petrino a servizio della Chiesa universale». J. CANOSA, «Gli organi collegiali previsti dalla "Lex Propria" della Segnatura Apostolica», in P.A. BONNET – C. GULLO, ed., *La Lex Propria del S. T. della Segnatura Apostolica*, Città del Vaticano 2010, 87.

Tuttavia, essendo che questi Padri giudici vengono comunque nominati scegliendoli tra i Cardinali ed i Vescovi che operano nella Curia Romana spesso come capi Dicastero o, talora, tra gli Ordinari diocesani, essi si trovano ad esercitare la duplice funzione di giudici del contenzioso amministrativo e di membri delle Congregazioni o, comunque, parte della Pubblica Amministrazione⁶ a livello di vertice, il che è palesemente pregiudizievole per l'imparzialità del giudice, che «anche inconsciamente, potrebbe aderire alle ragioni dell'amministrazione resistente, connotandosi, dunque, come parte»⁷, benché non si possa negare il fatto che i giudici siano membri di Dicasteri o Vescovi diocesani può avere anche un risvolto positivo, in quanto, grazie a questo, possono forse conoscere e capire più profondamente quella vastità di dinamiche che sono implicate nei ricorsi interposti e che meritano di essere considerate in sede giudiziaria.

3. Dalla *Regimini Ecclesiae Universae* alla *Lex propria Supremi Tribunalis Signaturae Apostolicae*

La *Regimini Ecclesiae Universae* all'art. 104 prevedeva che i Giudici fossero solo Cardinali (e così anche le *Normae speciales* del 1968 all'art. 1 §1), tuttavia, con l'e-

⁶ Nota Lobina che «nonostante le garanzie che può offrire un collegio costituito da membri altamente qualificati e al di sopra di qualsiasi eccezione, il fatto che alcuni di essi siano spesso preposti a moderare gli organi dell'Amministrazione centrale attiva della Chiesa, li mette necessariamente nella posizione di giudici e di giudicanti. Il cumulo di così alte funzioni non può certo giovare all'amministrazione della giustizia». G. LOBINA, *La competenza del S. T. della Segnatura Apostolica con particolare riferimento alla «Sectio altera» e alla problematica rispettiva*, Roma 1971, 132-133.

⁷ B. SERRA, *Arbitrium et aequitas* (cf. nt. 4), 283. Nello stesso senso si esprime Z. GROCHOLEWSKI, «La "Sectio Altera" della Segnatura Apostolica con particolare riferimento alla procedura in essa seguita», *Apollinaris* 54 (1981) 104-106.

sperienza e sulla scorta degli auspici della dottrina che non mancò di segnalare come fosse difficile trovare Cardinali preparati in Diritto Canonico, con specifico riferimento alla materia processuale, residenti non troppo lontano da Roma e che anche avessero tempo per prepararsi bene sulle cause istruite, ed in base alla *Pastor bonus* all'art. 3 §1 che promuove l'inserimento anche di Vescovi come Membri (nel caso della Segnatura: Giudici) nei Dicasteri Romani, nella prassi, dal 20 maggio 1991, si passò alla nomina anche di Vescovi non insigniti della dignità cardinalizia all'interno del Collegio dei Padri giudici della Segnatura Apostolica.

La *Lex propria* ora non stabilisce quale sia il numero dei giudici e recepisce la prassi, codificandola, di avere giudici sia Cardinali che Vescovi (art. 1 §1). Innovativo, però, è il §2 dello stesso art. 1 che apre alla possibilità che al gruppo dei Membri (Giudici) possono essere aggregati anche alcuni chierici, di integra fama, dottori in diritto canonico e che si distinguano per la dottrina canonica (è bene notare, comunque, che la *Pastor bonus* all'art. 3 §2 prevedeva la possibilità che, conformemente alla natura peculiare di alcuni Dicasteri, nel numero di Cardinali e di Vescovi possano essere annoverati anche dei semplici chierici non insigniti del carattere episcopale). Questa previsione, probabilmente, è stata fatta sulla stessa scia delle motivazioni sostenute dalla dottrina, che poi portarono, a partire dal 1991, alla prassi di nominare anche Vescovi tra i Padri giudici del Tribunale. Non si deve, comunque, mancare di osservare che sottoporre l'operato dell'autorità amministrativa ecclesiastica ad un Tribunale Supremo composto da giudici di rango inferiore da una parte parrebbe in un certo qual modo lesivo della dignità dell'autorità giudicata e, dall'altra, potrebbe ingenerare nei giudici un senso di soggezione e di riverenza poco idoneo a garantire le necessarie imparzialità e serenità nel giudicare. Infine, l'art. 1 §3 delle *Normae speciales* prevedeva che il

collegio giudicante fosse composto da cinque membri e lo stesso sancisce anche la *Lex propria* all'art. 21, il quale, tuttavia, stabilisce anche la possibilità di collegi formati da soli tre giudici⁸.

Arrieta, circa la previsione postulata dall'art. 1 §2 della *Lex propria* («*aliqui clerici, integrae fama, in iure canonico doctores atque eximia doctrina canonica praediti*»), sottolinea che «non si tratta certo di una imposizione — «*adscribi quoque possunt*», dice il testo — ma non c'è dubbio che dietro vi è un certo grado di realismo. Pare, comunque, che dovrà essere la Segnatura stessa a valutare l'opportunità ed il momento di realizzare tale genere di nomine»⁹.

Circa la necessaria indipendenza dei giudici e la nomina di chierici a questo ruolo nella Segnatura Apostolica, nota Llobell¹⁰ che il processo giudiziale contenzioso amministrativo introduce l'essenziale elemento distintivo della terzietà nel sistema delle impugnazioni amministrative e dei ricorsi gerarchici. Infatti, il VII principio per la riforma del CIC 1917, approvato dal Sinodo del 1967, sottolineava

⁸ Sull'opportunità della nomina anche di Vescovi tra i Padri giudici, in dottrina, si vedano P.V. PINTO, *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, Milano 1977, 50; Z. GROCHOLEWSKI, «La giustizia amministrativa presso la Segnatura Apostolica», *Ius Ecclesiae* 4 (1992) 12; J.I. ARRIETA, *Diritto dell'organizzazione ecclesiastica*, Milano 1997, 320-321; J. LLOBELL, «Il diritto al processo giudiziale contenzioso amministrativo», in E. BAURA — J. CANOSA, ed., *La giustizia nell'attività amministrativa della Chiesa: il contenzioso amministrativo*, Milano 2006, 242-247; J. CANOSA, «Gli organi collegiali» (cf. nt. 5), 90-91.

⁹ J.I. ARRIETA, «La legge propria della Segnatura Apostolica», in M. BLANCO — AL., ed., «*Ius et Iura*». *Escritos de Derecho Eclesiástico y de Derecho Canónico en honor del profesor Juan Fornés*, Granada 2010, 68.

¹⁰ Cf. J. LLOBELL, «La diaconia funzionale della potestà giudiziaria della Segnatura Apostolica con gli altri Organismi della Curia Romana: l'ecclesialità dei principi processuali, il contenzioso amministrativo e le competenze giudiziali nei confronti della Rota Romana», in P.A. BONNET — C. GULLO, ed., *La Lex Propria* (cf. nt. 5), 151-155.

l'insufficienza dei ricorsi gerarchici per l'adeguata tutela dei diritti nei confronti degli atti dell'amministrazione a causa della mancanza della terzietà e, conseguentemente, emergeva la necessità di costituire veri tribunali giudiziali indipendenti; in virtù, poi, dell'unitarietà della triplice potestà di governo ecclesiastico da parte dei titolari degli uffici capitali (Romano Pontefice, Vescovi, ecc.), il citato principio riconosceva che per ottenere detta terzietà a livello degli organi vicari diventava necessaria la reale separazione della potestà amministrativa e giudiziale.

La dottrina, quindi, come sottolinea lo stesso autore, ha manifestato perplessità in merito alla reale indipendenza del Foro amministrativo della Chiesa, considerando problematica la possibilità di far parte del Collegio giudicante conferita ai Cardinali che presiedevano o componevano i Dicasteri su cui il Tribunale avrebbe potuto esercitare il controllo e, sebbene la questione si ponesse solo in astratto in quanto gli eventuali giudici interessati non avrebbero certamente potuto far parte del turno chiamato a valutare una causa del proprio Dicastero, quantunque questa fattispecie non fosse prevista dalla legge, un tale cumulo di funzioni avrebbe potuto pregiudicare l'imparzialità del giudizio degli altri giudici.

4. I rimedi dell'astensione e della rikusazione; la collegialità del Tribunale come garanzie

I soli rimedi dell'astensione (prevista dall'art. 1 §4 delle *Normae speciales* del 1968) e della rikusazione dei Giudici (istituto non previsto dalle *Normae speciales* ma che fu formalmente riconosciuto dalla Pontificia Commissione per l'Interpretazione dei decreti del Concilio Vaticano II nel 1976¹¹), appaiono insufficienti alla dottrina, come

¹¹ «D. 1. Utrum proponi possit “exceptio suspicionis” adversus singulos S.R.E. Cardinales Signaturae Apostolicae. – R. “Affirmative”, seu exceptionem suspicionis adversus singulos S.R.E. Cardinales Si-

testimonia Llobell. Lo stesso, circa la nuova possibilità di nominare chierici non vescovi, fra cui sono inclusi i diaconi¹², mentre, da una parte sottolinea che per essere giudice (vicario o delegato) nella Chiesa devono essere considerati prevalentemente la preparazione tecnica, l'animo ponderato e giusto, e l'esperienza, piuttosto che la grazia del sacramento dell'ordine (per cui, in teoria, anche un laico potrebbe essere giudice della Segnatura), d'altra parte vi si potrebbe scorgere una qualche disarmonia con fattispecie analoghe recentemente regolate (Llobell a riguardo, infatti, ricorda che i giudici della Congregazione per la Dottrina della Fede — oltre i membri Cardinali e Vescovi, i quali sono giudici *ipso iure* in virtù dell'art. 7 §1 del Motu proprio *Sacramentorum sanctitatis tutela* del 30 aprile 2001 — devono essere «sacerdoti», come stabilisce lo stesso Motu proprio all'art. 7 §§ 3 e 8; così, presso la Rota Romana¹³ e la Rota della Nunziatura Apostolica

gnaturae Apostolicae moveri posse». — «D. 2. Quanam via et ratio sit sequenda ad exceptionem suspicionis definiendam. — R. Res deferatur Summo Pontifici». PONTIFICIA COMMISSIONE PER L'INTERPRETAZIONE DEI DECRETI DEL CONCILIO VATICANO II, Responsum, 1° luglio 1976, *AAS* 68 (1976) 635.

¹² Secondo Llobell non si comprendono qui i «chierici minori» di cui al can. 327 del CCEO i cui diritti e doveri, e quindi anche la possibilità di essere giudici, devono essere stabiliti dal diritto particolare di ogni Chiesa *sui iuris*, essendo comunque improbabile — secondo l'autore — che il diritto particolare affidi a detti chierici minori la capacità di essere giudici in modo equiparabile ai giudici chierici di cui al CCEO can. 1087 §1.

¹³ Cf. TRIBUNALE DELLA ROTA ROMANA, *Normae Rotae Romanae Tribunalis*, 18 aprile 1994, art. 3, *AAS* 86 (1994) 510, approvate in forma specifica dal Papa (cf. SEGRETERIA DI STATO, *Rescriptum ex Audientia Sanctissimi*, 23 febbraio 1995, *AAS* 87 [1995] 366). Sembrano insistere sul criterio della preparazione e della competenza, anziché su quello dell'ordine sacramentale, le disposizioni date da Papa Francesco nei motu proprio *Mitis Iudex Dominus Iesus* [= *MIDI*] e *Mitis et misericors Iesu* del 15 agosto 2015, coi quali si riforma il processo canonico per le cause di nullità del matrimonio canonico nel Codice di Diritto Canonico

in Spagna¹⁴ soltanto i *sacerdotes*, non i diaconi, possono essere giudici; mentre i diaconi, a norma del CIC can. 1420 §4, non possono essere Vicari giudiziali nemmeno aggiunti presso i tribunali diocesani e interdiocesani).

e nel Codice dei Canoni delle Chiese Orientali. Nel primo documento pontificio, si prevede che il can. 1673 §4 prescriva che: «Il Vescovo Moderatore, se non è possibile costituire il tribunale collegiale in diocesi o nel vicino tribunale che è stato scelto a norma del §2, affidi le cause a un unico giudice chierico che, ove sia possibile, si associi due assessori di vita specchiata, esperti in scienze giuridiche o umane, approvati dal Vescovo per questo compito; allo stesso giudice unico competono, salvo che risulti diversamente, le funzioni attribuite al collegio, al preside o al ponente»; similmente, nel secondo, per le Chiese Orientali, il can. 1359 §4 recita che: «Il Vescovo Moderatore, se non è possibile costituire il tribunale collegiale nell'eparchia o nel vicino tribunale che è stato scelto a norma del §2, affidi le cause a un unico giudice chierico che, ove sia possibile, si associi due assessori di vita specchiata, esperti in scienze giuridiche o umane, approvati dal Vescovo per questo compito; allo stesso giudice unico competono, salvo che risulti diversamente, le funzioni attribuite al collegio, al preside o al ponente», pur rimanendo sempre il fatto — però — che il giudice, unico, sia chierico, mentre i laici esperti fungono da assessori (cf. can. 1673 §4, del Codice di Diritto Canonico, come appena citato). Tuttavia, la nuova normativa prevede anche un ampliamento della possibilità dei laici di partecipare, come giudici, alla funzione giudiziaria (il can. 1673 §3 del Codice di Diritto Canonico, secondo il motu proprio *MIDI* prevede espressamente che, quantunque il collegio giudicante debba essere presieduto da un chierico, gli altri due giudici possano essere laici). La normativa di carattere generale sino ad ora in vigore prevedeva che soltanto un laico potesse essere inserito in un collegio giudicante composto da tre giudici. Ora, pur mantenendo la regola che riserva la presidenza del collegio ad un chierico, è concesso anche che gli altri due giudici possano essere laici, attuando in tal modo una valorizzazione del ruolo dei laici anche nello svolgimento di funzioni pubbliche nell'ambito della Chiesa. Cf. *MIDI*, can. 1673 §3; *Mitis et misericors Iesu*, can. 1359 §3.

¹⁴ GIOVANNI PAOLO II, motu proprio *Nuntiaturae Apostolicae in Hispania* con cui si promulgano le Normas orgánicas y procesales del Tribunal de la Rota de la Nunciatura Apostólica en España, art. 3, 2 ottobre 1999, *AAS* 92 (2000) 6.

L'autore, pertanto, sostiene che l'istituzionalizzazione di questa maggiore capacità di scelta dei giudici faciliti, oltre che l'incorporazione di chierici non Vescovi, innanzitutto la nomina di Vescovi diocesani la quale renderebbe il Collegio giudicante meno vincolato alla Curia Romana, sottolineando l'indipendenza del Tribunale¹⁵; ciononostante, forse, tale terzietà non è comunque sufficientemente tutelata, trattandosi sempre di membri della Pubblica Amministrazione.

Le *Normae speciales* all'art. 4 §2 prevedevano che non si potessero assumere come votanti (categoria ora scomparsa) o referendari della Segnatura Apostolica coloro che lavoravano nei Dicasteri della Curia Romana; questo varrebbe, quindi, tanto più per i Padri giudici del medesimo Tribunale¹⁶. Non manca chi abbia auspicato — in virtù della diversa indole delle singole Sezioni — che siano diversi i Cardinali componenti ciascuna di esse¹⁷, il che, tuttavia, domanderebbe forse un numero esagerato di Padri giudici che siano insigniti della dignità cardinalizia o, almeno, che siano Vescovi, e che, al contempo, non abbiano nessuna funzione in seno alla Pubblica Amministrazione.

A tutela di questo principio di indipendenza sono posti il can. 1448 §1 e l'art. 23 §1 della stessa *Lex propria* della Segnatura Apostolica, che prevede l'astensione (già sancita anche nell'art. 1 §4 delle *Normae speciales* del 1968) del giudice dal giudicare, e all'art. 24 §1 la ricusazione (cf. can. 1449) su istanza di parte qualora, il giudice, in presenza dei casi di cui al citato canone e al predetto articolo, non proceda ad astenersi¹⁸.

¹⁵ Cf. J. LLOBELL, «La diaconia funzionale» (cf. nt. 10), 151-152. 155.

¹⁶ Cf. J. LLOBELL, «La diaconia funzionale» (cf. nt. 10), 151-152. 155. Cf. anche Z. GROCHOLEWSKI, «La "Sectio Altera" della Segnatura Apostolica» (cf. nt. 7), 66.

¹⁷ Cf. G. LOBINA, *La competenza del S. T. della Segnatura Apostolica* (cf. nt. 6), 121-122; 133.

¹⁸ «Per salvaguardare l'imparzialità necessaria nella funzione pub-

Anche la collegialità prevista si istituisce come garanzia di un sindacato giusto, equo ed imparziale. Infatti, chi possa essere già in qualche modo intervenuto nel caso, fosse anche prima dell'introduzione del ricorso, è facilmente portato a conservare integro ed immutato il proprio giudizio, anche dopo aver magari acquisito nuovi elementi che potrebbero suffragare, di contro, un'altra posizione, rendendo problematico quell'aspetto d'imparzialità che deve, invece, caratterizzare il giudice¹⁹.

5. Possibili vie di soluzione per una maggiore garanzia d'indipendenza dei giudici

Come detto, non appare sufficiente nemmeno la previsione della astensione (e della ricusazione) che le norme stabiliscono. Infatti, l'imparzialità del giudice ed il giusto processo, al di là del tipo di sistema di giustizia amministrativa che si adotti, rimangono sempre i principi fondamentali di garanzia della correttezza della stessa.

Secondo Baura, questi principi vengono meglio assicurati se, quanto all'imparzialità del giudice, si facesse la scelta di costituire dei giudici stabili ed indipendenti che, per la loro posizione (istituzionale), non abbiano di regola interessi neanche indiretti nelle cause contenziose sugli atti amministrativi; così da ovviare alla perplessità destata dal fatto che i membri (giudici) che compongono la Segnatura Apostolica sono delle autorità ecclesiastiche che si trovano stabilmente in rapporto di sudditanza nei confronti dei Dicasteri o che ne sono addirittura membri, in modo che la sola astensione è insufficiente poiché rimane sempre il paradosso della posizione giuridica stabile di relazione con i Dicasteri e la contemporanea funzione di giudicare il loro

blica è previsto l'istituto dell'eccezione di suspicio». J. CANOSA, «Gli organi collegiali» (cf. nt. 5), 90.

¹⁹ La pensa così, ad esempio C. BEGUS, «Adnotationes in Decreta», *Apollinaris* 85 (2012) 446.

operato in qualità di Padre giudice del Supremo Tribunale Apostolico. Baura ammette che specialmente nella Chiesa, dove non è possibile operare una divisione di poteri a livello degli organi capitali, e dove il condizionamento psicologico degli organi vicari è molto forte a causa della carica religiosa presente nella dovuta obbedienza alle autorità superiori, non è semplice trovare un sistema garante dell'indipendenza e dell'imparzialità del giudice, motivo per cui, se il contenzioso amministrativo venisse giudicato da un organismo avente la sola mansione giudiziaria e se i giudici fossero stabili e pienamente dedicati a questa funzione, il sistema di giustizia amministrativa sarebbe oggettivamente migliore²⁰.

Berlingò vede nelle disposizioni della *Lex propria* un tentativo di soluzione al problema, il che è vero, ma a noi sembra ancora insufficiente a garantire una vera indipendenza. Nota Berlingò che «problematico è apparso da tempo il rispetto del requisito della terzietà del collegio giudicante: una parte della dottrina aveva al riguardo proposto di sancire l'incompatibilità oggettiva dei Giudici Cardinali ad esercitare contemporaneamente competenze amministrative e di giurisdizione amministrativa; o aveva suggerito di affidare la funzione inerente il contenzioso amministrativo ad una sezione specializzata della Rota Romana. La *Lex propria* sembra, per converso, volere soddisfare tale requisito ampliando (oltre quelle cardinalizie) lo spettro delle figure cui attingere per la nomina dei componenti il *Collegium iudicans* (art. 1 §§ 1 e 2), nonché formalizzando e consigliando ulteriormente il dovere di astensione e la possibilità di ricusazione (artt. 23 e 24)»²¹.

²⁰ Cf. E. BAURA, «Analisi del sistema canonico di giustizia amministrativa», in E. BAURA – J. CANOSA, ed., *La giustizia nell'attività amministrativa* (cf. nt. 8), 40-41.

²¹ S. BERLINGÒ, «La competenza di legittimità e di merito della Segnatura Apostolica secondo la “Lex Propria”», in P.A. BONNET – C. GULLO, ed., *La Lex Propria* (cf. nt. 5), 136. Come detto dall'autore,

D'altra parte, che dalla questione dell'indipendenza dei giudici ne vada dell'essenza stessa del contenzioso amministrativo e della sua reale funzionalità ad una tutela vera ed efficace degli amministrati lo dimostra l'eminente affermazione di De Paolis, il quale osserva che «di fatto sembra effettivamente difficile pensare che si possa arrivare ad una effettiva parità delle parti, ossia Pubblica Amministrazione e fedele, finché non si arrivi ad organi giurisdizionali *super partes*»²².

Qualora veramente si abbia in onore l'importanza della giustizia nella Chiesa e si stimi questo campo come fondamentale e vitale per il retto conseguimento del fine supremo della stessa, si dovrebbe cercare un modo perché ci siano giudici realmente indipendenti, veramente preparati e dediti a questo peculiare ministero.

Una soluzione sarebbe la possibilità di nominare dei Padri giudici non appartenenti anche alla Pubblica Amministrazione, ma che si dedichino unicamente al sindacato giuridico, in una posizione di vera, indubbia e trasparente terzietà. Infatti, finché i giudici sono anche parte dell'amministrazione, non si può negare che facilmente possano sentirsi psicologicamente propensi a «scusare gli errori nei quali siano eventualmente incorsi i loro colleghi nell'esercizio delle proprie funzioni e negli stessi Dicasteri, al momento di verificare gli atti amministrativi da questi prodotti»²³.

c'è chi ha auspicato come soluzione l'affidare il contenzioso amministrativo ad una sezione speciale del Tribunale della Rota Romana. Ad esempio J. LLOBELL, «Il "petitum" e la "causa petendi"» (cf. nt. 1), 149-150. In senso simile, anche I. ZUANAZZI, «*Prae-sis ut pro-sis*». *La funzione amministrativa nella diakonía della Chiesa*, Napoli 2005, 675. È bene, tuttavia, ribadire con chiarezza anche la specifica preparazione tecnica richiesta in un giudice chiamato a giudicare cause contenziose amministrative.

²² V. DE PAOLIS, «La giustizia amministrativa: lineamenti generali», in GRUPPO ITALIANO DOCENTI DI DIRITTO CANONICO, ed., *I giudizi nella Chiesa. Processi e procedure speciali. XXV Incontro di Studio. Villa S. Giuseppe, Torino, 29 giugno – 3 luglio 1998*, Milano 1999, 34.

²³ E. LABANDEIRA, *Trattato di diritto* (cf. nt. 1), 518.

Se, poi, come appare opportuno, trattandosi dell'amministrazione della giustizia nella Chiesa al livello supremo, cioè a nome del Sommo Pontefice, è bene che questi giudici debbano essere insigniti del carattere episcopale o della dignità cardinalizia, anche perché si trovano a giudicare atti posti dall'autorità amministrativa ecclesiastica, per cui appare la bontà che non siano di grado inferiore alla parte resistente, sia per rispetto a questa, sia per una maggiore serenità ed indipendenza (anche psicologica) dei giudici medesimi, che altrimenti potrebbero, a motivo — per esempio — della reverenza verso l'autorità, non essere del tutto obiettivi e liberi nell'esprimersi, sarebbe conforme all'avere coscienza reale dell'importanza della questione che tali Padri giudici, benché deputati unicamente a questo ministero — che pure si deve riconoscere essere preziosissimo — possano ricevere il carattere episcopale e la dignità cardinalizia in funzione di questo specifico servizio a cui sono chiamati dal Romano Pontefice²⁴, similmente a quello che avviene, per esempio, per i Nunzi Apostolici, venendo, così, preferibilmente scelti fra coloro che siano veramente preparati in materia processuale; vi si possano totalmente dedicare, senza avere ulteriori incarichi o possibili implicazioni nelle questioni della Pubblica Amministrazione, conferendo al loro incarico una certa stabilità (come avviene, ad esempio, per l'incarico di Uditore Rotale) anziché prevederlo limitato *ad quinquennium* com'è ora; e sancendo l'impossibilità di passare dallo svolgimento di una funzione amministrativa ad una giudiziaria (e, se dal caso, viceversa).

²⁴ Labandeira sostiene che «è positivo si dia dignità a questo Tribunale, attribuendo la dignità cardinalizia ai suoi giudici, e ciò anche perché sia possibile distinguere chiaramente tra gli stessi Cardinali e gli amministratori, stabilendo non solo l'incompatibilità a svolgere simultaneamente le funzioni amministrative e giudiziali, ma anche a passare da un'organizzazione all'altra». E. LABANDEIRA, *Trattato di diritto* (cf. nt. 1), 518.

Questa sembrerebbe una soluzione conforme ad un sistema di giustizia sostanziale che sia altresì rispettoso delle varie posizioni implicate nel processo contenzioso amministrativo canonico²⁵, perché, se «è indubbio che un tribunale rimarrà sempre in qualche modo sottomesso alla gerarchia, e che un Tribunale Apostolico dipenderà in ogni caso dal Sommo Pontefice, si può auspicare e fare in modo che il tribunale competente sia indipendente da quelle autorità i cui atti sono sottoposti a verifica»²⁶.

GIOVANNI PARISE

²⁵ Nota Gullo che «per tutelare meglio la stabilità ed autonomia sarebbe stato più opportuno che le nomine fossero fatte a tempo indeterminato [mentre ora sono fatte dal Pontefice *ad quinquennium* stando all'art. 12 §2 del Regolamento generale della Curia Romana, n.d.a.]» perché quelle *ad quinquennium* non tolgono a chi ricopre quegli uffici il timore che, andando con il proprio agire contro la volontà (o i desideri) dell'autorità, questa — alla scadenza del quinquennio — potrebbe non rinnovare l'incarico. [...] L'autonomia del giudice è necessaria a tutela della trasparenza nell'amministrazione della giustizia, poiché — cioè — questi sia ed appaia imparziale, per questa ragione la nuova normativa prevede gli istituti della astensione e della riconsuazione e quindi, onde evitare che il giudice sia costretto ad astenersi o, peggio, sia riconsuato, oggi si evita di nominare come membri giudicanti (Cardinali e Vescovi) quelle persone che sono a capo di quei Dicasteri (Congregazioni per il Clero, degli Istituti di Vita Consacrata e Società di Vita Apostolica, Pontificio Consiglio per i Laici,...) (artt. 23 e 24 della Lex propria), i cui atti più frequentemente sono sottoposti al vaglio del Supremo Tribunale». C. GULLO, «Il giusto processo amministrativo ed il rigetto e limine del ricorso alla c. d. Sectio altera del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica [artt. 73-84 NS-STSA]», in J. PUDUMAI DOSS – M. GRAULICH, ed., *Iustitiam et iudicium facere. Scritti in onore del Prof. Don Sabino Ardito, SDB*, Roma 2011, 191.

²⁶ E. LABANDEIRA, *Trattato di diritto* (cf. nt. 1), 517. Continua l'autore: «Riguardo alla Segnatura, è vero che i suoi giudici non sono scelti dall'amministrazione, né sono sottomessi alla sua disciplina quando devono prendere decisioni. Eppure, di fatto, gli stessi sono Cardinali della Curia ed esercitano contemporaneamente funzioni di amministrazione attiva e sono giudici del contenzioso amministrativo» (*ibid.*).