

CIRCA ALCUNE QUESTIONI AFFERENTI AL GIUDIZIO CONTENZIOSO AMMINISTRATIVO CANONICO

GIOVANNI PARISE*

Introduzione

Attraverso questo studio cerchiamo di affrontare alcuni aspetti che potrebbero apparire marginali, e che invece meritano considerazione e riflessione nell'atto di analizzare l'istituto del contenzioso amministrativo canonico che si instaura presso la Segnatura Apostolica.

Nell'ordine guarderemo dapprima al fatto che emerge spesso nella giurisprudenza di come molti ricorsi vengano respinti *in limine litis* dal Segretario del Supremo Tribunale a causa dello spirare dei termini perentori previsti; in seguito, analizzeremo la previsione legale in merito alla nomina di un avvocato e/o procuratore, per poi soffermarci sulla natura e sul senso, nell'ottica dell'economia processuale, dell'istituto della reiezione *in limine* della causa da parte del Segretario della Segnatura. Due aspetti, infine, analizzeremo ancora: la produzione delle prove in questo tipo di giudizio e la definizione, non sempre immediata, su chi sia da ritenersi parte ricorrente e chi parte resistente nel contenzioso amministrativo.

È utile ribadire che il processo amministrativo è un vero processo, ma ha comunque dei tratti peculiari in quanto, mentre nel processo solitamente si decide una controversia

* Giovanni Parise, Dottore in Diritto Canonico.

tra posizioni considerate paritarie, nel contenzioso amministrativo la sentenza tende ad assicurare una vertenza tra due posizioni — almeno all'inizio — non paritarie, motivo che giustifica ampiamente l'opportunità di prevedere un organismo giudiziario caratterizzantesi per la sua terzietà¹.

1. La difficoltà di ricorrere entro i termini: motivo per auspicare una maggiore formalità negli atti della Pubblica Amministrazione?

Guardando alla giurisprudenza pubblicata della Segnatura Apostolica, si può facilmente rendersi conto che è prassi comune e chiara del Supremo Foro presumere che il fedele ricorrente conosca i termini perentori stabiliti dalla legge (*fatalia legis*) entro cui interporre ricorso, o che, almeno, se ne informi con quella dovuta diligenza, sicché sarà molto difficile per i ricorrenti dimostrare una loro ignoranza invincibile in materia, tale cioè da bloccare lo scorrere (ed il perire) del tempo utile per l'azione.

Inoltre, a norma dei cann. 1732-1739, in nessun modo è previsto che sia l'autorità stessa a dover dare notizia ed indicazione sulla possibilità, sui modi e sui tempi entro cui ricorrere. Altresì, dobbiamo riconoscere che il Legislatore ha voluto stabilire termini perentori abbastanza brevi per il bene comune, cioè per prevenire che si possa mettere in dubbio per troppo tempo l'atto impugnato². Tali termini

¹ Cf. 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 del S. T. della Segnatura Apostolica*, Città del Vaticano 2010, 124.

² Cf. F. DANEELS, «Suppressione, unione di parrocchie e riduzione ad uso profano della chiesa parrocchiale», *Ius Ecclesiae* 10 (1998) 144. La Lex propria del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica del 21 giugno 2008 proroga a 60 giorni il tempo utile per presentare il ricorso contenzioso amministrativo (cf. art. 34 §1), mentre la *Pastor bonus* parlava di 30 giorni (cf. art. 123 §1). Sul significato di termini perentori così stretti, si veda anche: K. MARTENS, «Commen-

perentori si contano a partire dalla data della notifica del decreto³.

Nota Gullo che un

altro modo in cui si incide sulla realtà processuale e quindi sul processo è la *restrizione dei termini e la coartazione delle impugnazioni*. I termini, in particolare quelli perentori, sono previsti invero più a garanzia della Pubblica Amministrazione contro la temerarietà dei ricorsi che per tutelare i ricorrenti. Ed infatti, ad onta di questa affermazione, nella normativa riscontriamo tutta una serie di norme, con termini brevissimi (per lo più, dieci giorni) e perentori, [... a cui fa eccezione] la norma dell'art. 74 §1 della *Lex propria*, che porta a 60 il termine di 30 giorni stabilito dall'art. 124 della *Pastor bonus* per proporre ricorso giurisdizionale contro i decreti del Dicastero. Questo raddoppio del termine perentorio viene incontro alle esigenze dei ricorrenti, visto che il Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica è l'unico tribunale amministrativo della Chiesa e quindi la lontananza dei fedeli dalla sede del tribunale costituisce obiettivamente un handicap per costoro; ma che la *ratio* normativa (del proliferare dei termini brevissimi e perentori) vada in senso contrario, con la volontà cioè di eliminare quanti più ricorsi è possibile attraverso la dichiarazione di improcedibilità per inosservanza dei termini, sembra evidente da tutta una serie di indizi: a) i termini per i vari espletamenti sono quasi sempre strettissimi (per lo più dieci giorni); b) non sono previste sospensioni di termini per le ferie (perché la Segnatura non chiude mai); c) talora i termini sono di difficile interpretazione [...]; d) con tutti i maggiori poteri riconosciuti dalla nuova legge al Prefetto della Segnatura, allo stesso non è riconosciuta la facoltà di rimettere i termini, restando questa riservata al Romano Pontefice (art. 76 §3 della *Lex propria*); e) in qualche caso sembra quasi che la normativa canoni-

to / Note – Decretum n. 46612/12 CA», *Monitor Ecclesiasticus* 129 (2014) 241-242.

³ In questo senso, si veda K. MARTENS, «Commento» (cf. nt. 2), 242-243.

ca (non mi riferisco alla *Lex propria* in particolare) non si preoccupi per nulla di essere carente in trasparenza. Solo il procedimento di dimissione del religioso (can. 700) stabilisce espressamente che nel decreto di dimissione deve esplicitarsi *a pena di invalidità* che può essere impugnato entro dieci giorni all'autorità superiore [...]. In base all'art. 76 §3 della *Lex propria* il Supremo Tribunale deve comunicare al ricorrente il rigetto del ricorso da parte del Segretario e informarlo della possibilità di ricorrere al Congresso entro il termine perentorio di dieci giorni. [...] La prassi ha poi finito per attribuire al Segretario poteri che la legge (anche quella nuova) non gli attribuisce soprattutto ha finito per stravolgere lo spirito del processo canonico, in particolare in tema di impugnazioni⁴.

È, pertanto, ragionevole interrogarsi se non sia opportuno — anche quale norma di buon governo, conforme ad una reale tutela dei diritti dei fedeli, motivo per cui venne istituito il contenzioso amministrativo — il prevedere un progresso della formalizzazione degli atti amministrativi in cui si abbia a disporre che nel decreto l'autorità debba menzionare la possibilità di ricorrere, indicandone sommariamente le modalità ed i tempi utili per farlo. Una simile proposta, mentre — a fronte di ricorsi respinti *in limine* perché interposti oltre i termini⁵ — sembra sensata in un sistema di giustizia che voglia realmente dare garanzie di tutela dei diritti dei fedeli, pare anche conforme ad una giustizia reale e non solo formalistica, ovvero riconoscerebbe che il bene comune che si deve perseguire subisce detrimento se un ricorso giusto e fondato contro un provvedimento illegittimo sia reso impossibile per il semplice

⁴ 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 NSSTSA)», in J. PUDUMAI DOSS – M. GRAULICH, ed., *Iustitiam et iudicium facere. Scritti in onore del Prof. Don Sabino Ardito, SDB*, Roma 2011, 196-198.

⁵ Cf. F. DANEELS, «Soppressione, unione di parrocchie» (cf. nt. 2), 142-144.

fatto che il fedele inavvertitamente non sia ricorso entro i termini prefissati dalla legge⁶.

Va precisato che il tempo è da considerarsi come *utile*, e va computato a partire dal giorno dell'intimazione del decreto⁷. Talora, però, denuncia Montini, che — specialmente nei casi di soppressione di parrocchia (can. 515 §2) o di riduzione ad uso profano non sordido di un edificio sacro (can. 1222 §2) — la data (e, a volte, persino l'esistenza) del decreto è ignorata dai fedeli, venendo esso notificato al solo parroco (tuttavia, sarebbe bene che la decisione venisse notificata e pubblicata negli organi di stampa diocesani, come il bollettino ufficiale ed il settimanale dioce-

⁶ Cf. 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) 301-302. Si veda anche A. BETTETINI, «Il computo dei termini nel contenzioso amministrativo», in E. BAURA – J. CANOSA, ed., *La giustizia nell'attività amministrativa della Chiesa: il contenzioso amministrativo*, Milano 2006, 333-334.

⁷ Il decreto deve ritenersi intimato anche qualora i destinatari si siano rifiutati di riceverlo, per cui i termini iniziano ugualmente a decorrere. In un recente decreto del Segretario (poi confermato dal Congresso) si rigetta fin dall'inizio un ricorso proprio perché non si interpose la *remonstratio* entro lo stretto termine perentorio di dieci giorni dall'avvenuta notifica del decreto, specificando che la notifica si ritiene avvenuta anche nel caso in cui i destinatari del provvedimento si fossero rifiutati di riceverlo (cf. cann. 1510 e 1734 §2): «Attentis praescriptis: – can. 1734 §2, iuxta quod petitio fieri debet intra peremptorium terminum decem dierum utilium a decreto legitime notificato; – can. 56, iuxta quod decretum pro intimato habetur, si is cui destinatur id accipere recusaverit (cf. etiam can. 1510); [...] Considerato, proinde, quod Congregationem pro Clericis nullam legis violationem patravisse constat, diem 27 ianuarii 2011 censendo terminum a quo decem dies, de quibus in can. 1734 §1 currere incipiebant atque remonstrationem diei 22 februarii 2011 extra eundem terminum peremptorium propositam tenendo; [...] Recursum in limine reiciendum esse et facto reici». Decreto del Segretario del 31 maggio 2012, Prot. n. 46612/12, *Monitor Ecclesiasticus* 129 (2014) 235-240.

sano, in modo che sia conoscibile a tutti gli interessati⁸); in questi casi la Segnatura è solita considerare con una certa benevolenza il *terminus a quo*⁹; periti i termini, l'unico rimedio possibile per il ricorrente è il chiedere la grazia di un *beneficium novae audientiae* nella fase amministrativa e la *remissio in terminos* nella fase processuale¹⁰.

Stabilisce il can. 15 §2: «L'ignoranza o l'errore circa la legge o la pena oppure su un fatto personale o intorno a un fatto notorio di altri non si presumono; circa un fatto non notorio di altri si presumono, finché non si provi il contrario»¹¹.

⁸ Punderson fa presente che è ritenuto sufficiente per ricorrere in sede di ricorso gerarchico anche il solo annuncio orale della decisione, ricordando, però, che permane sempre l'obbligo, prima di adire al Superiore gerarchico, l'aver chiesto per iscritto all'autorità emanante la decisione di rivederla, correggerla o revocarla (cf. can. 1734). Cf. J.R. PUNDERSON, «Hierarchical recourse to the Holy See: theory and practice», *Proceedings* 62 (2000) 27.

⁹ Cf. G.P. MONTINI, «I ricorsi amministrativi presso il Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica. Una ricognizione a partire dai ricorsi in materia di parrocchie e di edifici sacri», in 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, 97.

¹⁰ «Allo stato attuale della prassi giudiziaria della Segnatura, la remissione in termini è considerata una grazia, di competenza esclusiva del Pontefice, sì che il Supremo Tribunale non gode della potestà ordinaria per concedere tale beneficio. La remissione [...] si ricollega esclusivamente alla mancata piena cognizione da parte del fedele interessato di elementi ritenuti indispensabili per il decorso del termine di impugnazione, e, pertanto [...], la *remissio in terminos* è una grazia che presuppone, in quanto tale, l'inosservanza dei termini e la valutazione della giusta causa per la concessione». A. BETTETINI, «Il computo dei termini» (cf. nt. 6), 328. Si veda anche: S.F. AUMENTA, «Ignoranza ed impossibilità ad agire in relazione al computo dei termini perentori», in E. BAURA – J. CANOSA, ed., *La giustizia nell'attività amministrativa* (cf. nt. 6), 420-423.

¹¹ Can. 15 §2: «Ignorantia vel error circa legem aut poenam aut circa factum proprium aut circa factum alienum notorium non prae-

Appare insufficiente la garanzia legale che stabilisce che il tempo non trascorre per chi ne sia impossibilitato fisicamente o anche solo moralmente¹², e per chi senza colpa, ignori le disposizioni a riguardo e ne produca prova, poiché, benché realmente spesso i fedeli comuni non conoscano le norme a questo proposito, è difficile per essi dimostrarlo¹³, senza che venga opposta l'eccezione, per esempio, che si sia omessa la debita diligenza, poiché potevano informarsi presso una persona competente, oppure qualora il ricorrente, per ignoranza di legge, abbia rivolto il ricorso all'autorità errata. Diverso, invece, è il caso di chi sia assistito da un esperto in diritto canonico¹⁴ o egli stesso sia esperto in diritto canonico, o di chi, avuta notizia della possibilità di ricorrere, non si sia attivato per conoscerne le modalità ed i tempi (ignoranza affettata, cf. can. 201 §2), o di chi, sentendosi gravato da un atto amministrativo, invece di rivolgersi all'autorità ecclesiastica, sia andato ai tribunali civili e abbia consultato esperti di

sumitur; circa factum alienum non notorium praesumitur, donec contrarium probetur».

¹² Si veda a proposito A. BETTETINI, «Il computo dei termini» (cf. nt. 6), 337. Così anche S.F. AUMENTA, «Ignoranza ed impossibilità ad agire» (cf. nt. 10), 431. Aumenta ascrive all'impossibilità morale — contrariamente al disposto normativo vigente — anche il fatto che si stia tentando una conciliazione, offrendo così una interpretazione a quella norma contraddittoria.

¹³ Cf. J.R. PUNDERSON, «Hierarchical recourse» (cf. nt. 8), 31. In caso di dubbio circa i limiti temporali, l'autore ritiene che spesso si conceda al ricorrente il beneficio del dubbio.

¹⁴ «Die 20 ianuarii 2011 Recurrentes conventum diurnariis edocendis indixerant, in quo ipsimet peraccurate descripserunt legislationem de reductione ecclesiae in usum profanum necnon de recursibus proponendis, atque ad rem iurisprudentiam Congregationis pro Clericis; Recurrentes iam die 27 ianuarii 2011 auxilio cuiusdam periti in iure canonico, et quidem non parvi nominis, gaudebant». Decreto del Congresso del 23 gennaio 2013, Prot. n. 46612/12 CA.

legge civile (ignoranza supina, di cui al can. 201 §2¹⁵)¹⁶. In quest'ultimo caso, non solo viene omessa la debita diligenza e non si può ritenere vi sia quell'ignoranza atta a giustificare il non trascorrere dei termini perentori, ma anche si contravviene al disposto di cui al can. 1375¹⁷, che prevede una giusta pena per chi impedisca la libertà di ministero o della potestà ecclesiastica. Questo è anche il pensiero della Segnatura Apostolica¹⁸.

Grocholewski ha rilevato come spesso succeda che il ricorso debba venire respinto in quanto presentato oltre i termini perentori. È indubbio, quindi, che questa constatazione riveli

la non conoscenza da parte dei fedeli (ma neanche da parte del clero e dei religiosi, a volte) del modo con il quale possano difendere le proprie situazioni giuridiche soggettive nella Chiesa. Solo in qualche caso eccezionale — quando il ricorrente incolpevolmente non conosceva l'esatto termine perentorio per ricorrere e tale termine era trascorso da poco tempo ed inoltre il ricorso appariva seriamente fondato e di una certa importanza ecclesiale — il Santo Padre ha concesso *ex gratia* la «*restitutio in terminos*». In altri casi, nei quali non concorrevano tutte queste circostanze, la grazia non poteva che essere negata. Comunque dispiace che, riguardo

¹⁵ Can. 201 §2: «Tempus utile intellegitur quod ita ius suum exercenti aut persequenti competit, ut ignorantia aut agere non valenti non currat».

¹⁶ Cf. G.P. MONTINI, «I ricorsi amministrativi presso il Supremo Tribunale» (cf. nt. 9), 96.

¹⁷ Can. 1375: «Qui impediunt libertatem ministerii vel electionis vel potestatis ecclesiasticae aut legitimum bonorum sacrorum aliorumve ecclesiasticorum bonorum usum, aut perterrent electorem vel electum vel eum qui potestatem vel ministerium ecclesiasticum exercuit, iusta poena puniri possunt».

¹⁸ Addirittura si è prevista la possibilità di applicare una sanzione penale per i ricorrenti che adirano al foro civile: «Exc.mi Episcopi erit, positus ponendis et servatis servandis, sanctiones paenales adversus eosdem applicare (can. 1735)». Decreto del Congresso del 12 ottobre 1995, Prot. n. 25530/94 CA.

a tutti gli atti amministrativi che possono essere impugnati, non si è trovata nel Codice una norma generale — simile a quella del can. 700 riguardo alla dimissione dei religiosi, e del can. 1614 riguardo alla sentenza giudiziaria —, secondo la quale, cioè, insieme con la notifica del decreto, l'interessato deve essere informato del possibile ricorso e del termine perentorio per proporlo»¹⁹.

D'altra parte, «non si può dare per scontato che un soggetto conosca i suoi diritti, soprattutto in un ordinamento, come quello canonico, ancora ben poco noto all'interno della Chiesa stessa»²⁰.

¹⁹ Z. GROCHOLEWSKI, «La giustizia amministrativa presso la Segnatura Apostolica», *Ius Ecclesiae* 4 (1992) 21-22. Altresi, Zuanazzi riconosce che «le poche disposizioni sulla procedura rinvenibili nei due Codici, risultano troppo generiche, in quanto si limitano a delineare i soli aspetti formali o a tratteggiare principi direttivi meramente teorici, che non incidono all'interno del modo specifico e concreto di svolgere l'attività. Il problema di regolare l'azione amministrativa si rivela più complesso della semplice indicazione di fattispecie legali astratte, e richiede di definire i criteri pratici e i procedimenti, non solo materiali ma anche logici, cui l'autorità deve riferirsi per valutare la situazione reale e scegliere la maniera migliore di realizzare gli interessi della comunità». I. ZUANAZZI, «Il principio di legalità nella funzione amministrativa canonica», *Ius Ecclesiae* 8 (1996) 55.

²⁰ A. BETTETINI, «Il computo dei termini» (cf. nt. 6), 334. L'autore, inoltre, osserva che «non vi è una norma che stabilisca in modo generale l'obbligo per l'autorità di corredare i propri atti asseguibili a ricorso dell'indicazione dei termini entro cui presentare reclamo, e dell'autorità presso cui presentarlo. [...] Se si intende tutelare realmente il fedele; se l'attuazione della giustizia non va intesa come un utopistico ideale, ma come necessità intrinseca di un sistema che ha nel giusto giudice il suo ultimo criterio di riferimento; appare evidente che devono essere forniti tutti gli strumenti perché la giustizia si attui. [...] È necessario poter disporre di quei mezzi che permettano di riconoscere quali sono, appunto, le azioni secondo giustizia e verità. [...] Sarebbe pertanto conforme a certezza del diritto stabilire un obbligo per l'autorità che emana l'atto di indicare i termini del ricorso, e l'autorità a cui presentarlo, al fine di agevolare il fedele nell'individuazione degli strumenti apprestati dall'ordinamento per la

È, pertanto, assai difficile che un controllo di mera legittimità possa essere realmente efficace se l'attività della Pubblica Amministrazione non è normata in maniera rigorosa, e questo emerge specialmente per la questione dei termini entro cui si può ricorrere contro un atto amministrativo da cui ci si ritenga gravati, ma non solo: l'autorità amministrativa, infatti, ha un'ampia possibilità di scelta, a norma dell'Ordinamento canonico, sia circa il tipo di provvedimento da adottare, sia circa le forme e le modalità per la sua emanazione.

Quindi la *violatio legis* che suffragherebbe il riesame giurisdizionale della decisione sarà molto ardua da dimostrare, mentre, qualora il giudice potesse conoscere con maggiore precisione tutto l'*iter* procedimentale grazie ad una maggiore formalizzazione della procedura amministrativa stessa, gli sarebbe ben più facile riconoscere e va-

tutela delle proprie posizioni soggettive». *Ibid.*, 335. In termini simili, si veda anche S.F. AUMENTA, «Ignoranza ed impossibilità ad agire» (cf. nt. 10), 423. L'autore ipotizza che, qualora si fossero istituiti i tribunali amministrativi locali, ci sarebbe stato un valido strumento in più in favore dei fedeli, a cui essi con facilità si sarebbero potuti rivolgere per chiedere consiglio circa i modi ed i tempi per ricorrere. Inoltre, anche Aumenta ritiene necessario si introduca in tutti gli atti amministrativi singoli impugnabili menzione della possibilità di ricorrere (p. 426). Anche Miñambres (cf. J. MIÑAMBRES, «Problemi relativi al computo dei termini nei ricorsi contro gli atti amministrativi canonici», in E. BAURA – J. CANOSA, ed., *La giustizia nell'attività amministrativa* [cf. nt. 6], 486-487; 492) esprime la stessa opinione circa l'opportunità di prevedere che nei decreti si menzioni la possibilità, i tempi ed i modi per ricorrere (cf. p. 487, nota 9), almeno per quelli emessi dai Dicasteri della Curia Romana (cf. p. 492), data l'ignoranza accertata della maggioranza circa questa materia (cf. p. 486 e nota 7 nella stessa pagina). In tal modo, inoltre, nota l'autore, si risolverebbero parecchi problemi riguardanti il computo del tempo utile; si darebbe maggiore sicurezza ai fedeli; si responsabilizzerebbero le diverse istanze che intervengono nella formazione dell'atto amministrativo e, in definitiva, si migliorerebbe l'amministrazione ecclesiastica (cf. p. 492).

lutare eventuali illegittimità²¹. Pertanto, è comune dottrina ritenere in questi casi che si debba «dotare di maggiore formalità l'atto amministrativo canonico se si vuole evitare l'indefensione dei fedeli»²².

2. La necessità per le parti di stare in giudizio solo se assistite da un patrono

È chiara l'opportunità che una causa non rimanga pendente ed indefinita per un tempo troppo lungo: l'atto amministrativo impugnato, infatti, si presume dato per il bene della Chiesa e, quindi, non è conforme né al principio di celerità processuale, né al bene comune che questo rimanga incerto per un lasso temporale ingiustamente dilatato²³. Consideriamo ora come nel contenzioso amministrativo le parti possano stare in giudizio soltanto assistite da un patrono, che ha la funzione di vero e proprio difensore.

Infatti, la *Lex propria* del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica, conformemente al can. 1481 §3, prescrive, all'art. 16 §1, questo obbligo, prevedendo che, qualora la parte ricorrente, informata di questo, non provveda a nominare il patrono entro il tempo stabilito dal Segretario del Supremo Tribunale (cf. art. 38) o a giustificare idoneamente il ritardo, il Segretario medesimo dichiarerà la perenzione della causa, con gli effetti di cui ai cann. 1521, 1522 e 1523, per quanto applicabili appunto alla perenzione della causa.

Per chi sia impossibilitato a provvedere personalmente alle spese per il patrono, è garantito il gratuito patrocinio

²¹ P. MONETA, «Procedimento amministrativo e partecipazione dei fedeli alla funzione amministrativa», *Ius Canonicum* 14 (1974) 25-41 e ID., «La tutela dei diritti dei fedeli di fronte all'autorità amministrativa», *Fidelium Iura* 3 (1993) 286-294.

²² J. MIÑAMBRES, «Problemi relativi al computo dei termini» (cf. nt. 20), 492.

²³ Fra gli altri, si veda in questo senso J.R. PUNDERSON, «Hierarchical recourse» (cf. nt. 8), 29.

(art. 20), prevedendo che l'equo compenso, se dal caso, venga pagato prelevando il corrispettivo dalle casse del Supremo Foro. Nella Segnatura non sono previsti i patroni stabili, diversamente da quanto disposto al can. 1490; sono però ammessi a patrocinare gli avvocati della Curia Romana, come previsto all'art. 17 §1, e, *ad casum*, il Prefetto può ammettere anche avvocati della Rota Romana, purché esperti in materia, cf. art. 17 §3. È bene notare che, seppur in via eccezionale, ma di fatto accade spesso, non si manca di ammettere a patrocinare anche altri giuristi esperti, che siano dottori in diritto canonico; nella prassi è frequente che siano chiamati a questo professori di diritto canonico delle pontificie università romane.

Tutto ciò è chiaro indice dell'importanza che si dà alla presenza del patrono e la volontà di rendere a tutti accessibile l'adire alla giustizia. Questa disposizione è chiaramente prevista a favore di chi normalmente non conosce la legge della Pubblica Amministrazione, offrendo così loro un valido aiuto²⁴.

3. *La reiectio in limine* della causa da parte del Segretario della Segnatura Apostolica

La normativa vigente prevede la possibilità del Segretario della Segnatura di respingere *in limine* un ricorso²⁵: di primo acchito questo potrebbe apparire non consono all'assoluta preminenza che la Chiesa deve dare alla tutela dei diritti dei fedeli e alla garanzia della giustizia.

Grocholewski rileva come alcuni autori sostengano che in Congresso si possa giungere a respingere un ricorso che

²⁴ Cf. Z. GROCHOLEWSKI, «La “Sectio Altera” della Segnatura Apostolica con particolare riferimento alla procedura in essa seguita», *Apollinaris* 54 (1981) 82.

²⁵ Si veda Z. GROCHOLEWSKI, «Alcune questioni sul rigetto “in limine” nella “Lex Propria” del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica», *Ius Ecclesiae* 12 (2011) 723-732.

manchi degli elementi fondamentali per poter ragionevolmente procedere, tuttavia egli — forte della sua esperienza in seno alla Segnatura — evidenzia come, benché non previsto dalle *Normae speciales* allora vigenti nel Supremo Tribunale, si sia instaurata la prassi del rigetto *in limine* da parte del Segretario, al momento della ricezione del libello, qualora manifestamente (*primo ictu oculi*) la causa manchi di *fumus boni iuris* o di qualche altro elemento sostanziale, anzitutto per motivi di economia processuale (impedire lo spreco di tempo, di denaro e di energie sia da parte ricorrente sia per l'organo giudiziario) e per evitare che si instaurino vertenze contro la Pubblica Amministrazione, che siano prive di un qualsiasi reale fondamento per poter proseguire²⁶.

Perché questo non possa comportare un danno al diritto dei fedeli alla giustizia, tale rigetto è legittimo solo qualora il vizio o difetto del ricorso sia effettivamente evidente in maniera chiara, a prima vista²⁷ e, poi, deve sempre essere garantita al ricorrente, il cui ricorso venga rigettato *a limine*, la facoltà di adire contro questa decisione al Congresso. Diversamente non si tutelerebbe sufficientemente «il diritto del ricorrente ad un esame (sia pure sull'ammissibilità) in contraddittorio del proprio ricorso»²⁸.

²⁶ Z. GROCHOLEWSKI, «La “Sectio Altera” della Segnatura Apostolica» (cf. nt. 24), 96-97. L'art. 107 delle *Normae speciales* prevedeva un simile rigetto, ma solo qualora mancasse la firma sul ricorso o ci fosse un'assoluta incertezza in ordine alle persone o all'oggetto di cui si tratta nel ricorso. Si veda anche G.P. MONTINI, «I ricorsi amministrativi presso il Supremo Tribunale» (cf. nt. 9), 93-94.

²⁷ Vigenti le *Normae speciales*, Montini nota che, se il Congresso della Segnatura «è chiamato istituzionalmente a non ammettere alla discussione quel ricorso che “manifeste ipse caret fundamento” (art. 116 *Normae speciales*), per la *reiectio a limine* deve trattarsi di un difetto che manifesti con ancor maggiore evidenza (se possibile) che il ricorso è destituito di ogni fondamento». G.P. MONTINI, «I ricorsi amministrativi presso il Supremo Tribunale» (cf. nt. 9), 94.

²⁸ G.P. MONTINI, «I ricorsi amministrativi presso il Supremo Tribunale» (cf. nt. 9), 94.

Montini, altresì, sottolinea che

non sembra giuridicamente fondata la prassi a volte usata dal Supremo Tribunale di approfondire in questa fase previa la presenza o meno dei presupposti del ricorso (*legitimatío, actus administrativus*, ecc.), quale studio staccato dalla questione di competenza del Congresso «*an recursus admittendus sit ad disceptationem*»²⁹.

Il Congresso svolge un vero e proprio giudizio preliminare di merito, mentre l'ammissibilità del ricorso, un giudizio sul *fumus boni iuris*, sulla legittimità e sulla procedibilità del ricorso — che dovrebbe costituire il giudizio del Congresso — viene quasi trattato *in limine* dal Segretario, alla ricezione del libello. La decisione del Congresso, quindi, pare essere ormai un filtro alle decisioni della Plenaria:

una decisione negativa del Congresso sul *fumus*, può essere impugnata davanti alla Plenaria (senza con ciò riconoscere diritto ad ottenere l'assunzione di nuove prove), ma in quarant'anni solo una volta è accaduto che sia stata capovolta da quest'ultima. La conseguenza è che, se è stato compreso (o negletto) il diritto del ricorrente all'assunzione della prova da parte dell'autorità amministrativa che ha poi emanato l'atto (che per prassi non assume prove) ed il ricorso viene rigettato anche dal c.d. Congresso (presso cui si possono produrre, ma non si può chiedere di acquisire nuove prove), non si ha la possibilità di chiedere l'assunzione di prove nemmeno nell'eventuale fase di ricorso alla Plenaria contro quel decreto (di rigetto), con la conseguenza che «*decisio Collegii nulli impugnationi est obnoxia*» (art. 116 *Normae speciales*)³⁰.

²⁹ G.P. MONTINI, «I ricorsi amministrativi presso il Supremo Tribunale» (cf. nt. 9), 94.

³⁰ C. GULLO, «La prova nel contenzioso amministrativo», in E. BAURA – J. CANOSA, ed., *La giustizia nell'attività amministrativa* (cf. nt. 6), 372-373. Anche Berlingò non manca di notare che da «filtro» che doveva valutare sull'ammissibilità del ricorso, l'esame preliminare del Congresso si è ormai trasformato in una pronuncia sostanziale sulla controversia. Cf. S. BERLINGÒ, «La competenza di

Mentre erano in vigore le *Normae speciales* (del 1968), la dottrina riteneva il rigetto compiuto dal Segretario *in limine litis* come una prassi *praeter ius*, ma che certamente non era *contra ius*³¹. Ora, vigente la Lex propria, possiamo notare come l'istituto della *reiectio a limine* sia stato formalmente accolto, previsto e normato, specialmente agli artt. 76 e 108, ove si prescrive che il Segretario della Segnatura, sentito il Promotore di giustizia (anche questa è una vera cautela), può decretare il rigetto del ricorso fin dall'inizio qualora indubbiamente ed evidentemente manchi di qualche presupposto, come nel caso in cui non si tratti di una questione di competenza del tribunale amministrativo; il ricorrente non goda di legittimazione per stare in giudizio; non esista la legge che si asserisce essere stata violata; siano perenti i termini utili per ricorrere.

Invero, la norma prevede un'ulteriore garanzia, cioè che nel decreto di rigetto si informi il ricorrente della facoltà di ricorrere al Congresso entro il termine perentorio di dieci giorni dal momento della ricezione del decreto stesso (art. 76 §3). Questo giudizio del Segretario non dovrebbe essere un esame anticipato sull'ammissibilità del ricorso, che è — invece — competenza del Congresso, ma dovrebbe soltanto valutare se manifestamente, cioè senza ombra di dubbio, non possa essere ammesso³².

legittimità e di merito» (cf. nt. 1), 137. Circa questo aspetto, si veda anche K. MARTENS, «Brief note on the Apostolic Signatura and the contentious-administrative recourse», *The Jurist* 73 (2013) 228-235; ID., «Brief note regarding the reconfiguration of parishes and the relegation of churches to profane use», *The Jurist* 73 (2013) 627.

³¹ Cf. F. DANEELS, «Il contenzioso-amministrativo nella prassi», in E. BAURA – J. CANOSA, ed., *La giustizia nell'attività amministrativa* (cf. nt. 6), 314.

³² Cf. M. DEL POZZO – J. LLOBELL – J. MIÑAMBRES, ed., *Norme procedurali canoniche commentate*, Roma 2013, 94-95. Nel presente studio, per l'analisi della Lex propria ci rifacciamo costantemente a questo testo.

Gullo elenca alcuni presupposti processuali a cui la norma si riferisce e che giustificano il rigetto del ricorso fin dall'inizio da parte del Segretario. Essi sono: a) se il ricorso verte su una materia non sottoponibile al vaglio del tribunale amministrativo; b) se il ricorrente manca della *persona standi in iudicio* (comprendente diverse figure: la capacità giuridica; la capacità di agire come capacità d'intendere e di volere nelle persone che abbiano raggiunto la maggiore età) e la *legittimazione processuale* che consiste nell'interesse personale, diretto, attuale e protetto (almeno indirettamente) dalla legge, nel caso; c) se sono trascorsi i termini (perentori) per la proposizione del ricorso; d) se si è invocata una legge inesistente.

Tuttavia, segnala Gullo sulla scia dei precedenti autori citati, che nella prassi il Supremo Tribunale rigetta *e limine* un ricorso, nella maggior parte dei casi, per la mancanza *nel merito* di *fumus boni iuris*, e tutto questo benché la legge non preveda affatto una simile possibilità: l'avvocato fa una stima, benché ammetta di non possedere dati ufficiali, secondo la quale ben il 70% dei casi respinti fin dall'inizio lo sarebbero per un siffatto giudizio *sul merito*.

Gullo ipotizza che il motivo per cui il Segretario sia giunto ad esercitare una simile funzione, ancorché non normativamente stabilita, sia da individuare nel fatto che il fine del processo amministrativo non è solo la tutela del singolo contro le asserite violazioni commesse dall'autorità, ma anche la tutela della stessa Pubblica Amministrazione, affinché possa governare nel modo più conveniente alla *salus animarum*. Per esempio, l'autore rileva che, qualora un Vescovo disponga la riduzione ad uso profano di una chiesa ed il provvedimento venga impugnato, la sospensione dell'esecutività della decisione (spesso concessa in simili casi) comporterebbe un onere per l'autorità (la spesa di mantenere la chiesa, oltre al non ricavo a motivo della non vendita), data la durata che un procedimento del genere può avere dall'inizio fino conclusione nella sen-

tenza processuale (secondo Gullo, circa 2-3 anni). Quindi, dinnanzi ad una simile difficoltà non meramente ipotetica, ma che si presenta nella realtà, questo modo di agire del Segretario che rigetta *in limine* un ricorso per mancanza di *fumus boni iuris* nel *merito* — benché non previsto dalla legge — sembra una soluzione che la prassi ha creato per far fronte in tempi brevi a questo tipo di problematiche. Secondo l'avvocato, non è sufficiente ritenere non tassativi i casi che la Lex propria esprime all'art. 76 §1 circa i motivi che giustificano una tale reiezione da parte del Segretario: Gullo, infatti, asserisce che se questa norma non è stata prevista, probabilmente v'è un motivo³³.

Conclude l'avvocato che

la *evidente ed indubbia* mancanza di *fumus boni iuris*, come nelle cause ordinarie e matrimoniali, dovrebbe costituire una rarissima eccezione nell'applicazione dei tribunali; quando questo accade troppo spesso e strangola il processo in culla, c'è qualcosa che non va perché non si decide sul *fumus*, ma sul merito, scavalcando l'organo competente, il Collegio, l'unico organismo uscito ridimensionato dalla recente riforma³⁴.

D'altra parte, la Plenaria della Segnatura Apostolica, nel febbraio 2011, ha emanato un documento (Quaestio de modo applicandi artt. 76 §§1, 4 et art. 4 legis propriae Supremi Tribunalis Signaturae Apostolicae) in cui si argomenta che presupposto e fondamento non coincidono esattamente e che, oltre ai presupposti formali previsti dalla norma, non può negarsi un accertamento sull'esistenza del presupposto sostanziale (*fumus boni iuris*), che va comunque valutata in questa sede previa soltanto se sia *indubbia ed evidente*, essendo effettivamente assurdo dover trattare una causa che appaia evidentemente ed indubbiamente priva di fondamento.

³³ Cf. C. GULLO, «Il giusto processo amministrativo» (cf. nt. 4), 202-203.

³⁴ C. GULLO, «Il giusto processo amministrativo» (cf. nt. 4), 203.

Canosa osserva che

il Segretario della Segnatura Apostolica, sentito il Promotore di giustizia, con decreto ha rigettato fin dall'inizio il ricorso perché indubbiamente ed evidentemente mancava di qualche presupposto (cf. art. 76 §1 della *Legge propria*), ma ciò è accaduto dopo il raggiungimento di varie finalità di tutela, nella fase svolta davanti all'autorità locale, e poi, dinanzi alla Congregazione per il Clero, allorché l'impugnazione ha comportato delle disposizioni più eque rispetto alle decisioni inizialmente contestate³⁵.

Questo, pertanto, vale a dimostrare la bontà e la razionalità di tale istituto all'interno del procedimento giudiziario canonico di contenzioso amministrativo; infatti

il rigetto compie una funzione di economia processuale, resa ancora più necessaria nella Segnatura Apostolica, tribunale amministrativo della Chiesa e, allo stesso tempo, Supremo Tribunale e Dicastero con diverse altre mansioni. Quindi, il fermare in tempo i ricorsi che contengono difetti insanabili e che, di conseguenza, non hanno possibilità di ottenere il risultato auspicato dalla parte ricorrente, offre non pochi effetti di tutela giuridica, fra i quali, oltre che dare una certezza (negativa) ai ricorrenti, serve a consolidare situazioni pendenti *in loco*, consentendo il procedere con serenità della vita ecclesiale corrente, ma anche a consentire alla Segnatura di ricevere nuove istanze di altri ricorrenti e poterle risolvere più agevolmente. Non va sottovalutata l'importanza pratica di quest'ultimo effetto di garanzia giuridica, per la Chiesa universale e per le Chiese particolari³⁶.

³⁵ J. CANOSA, «I diversi effetti della tutela garantita dal diritto amministrativo canonico», *Ius Ecclesiae* 26 (2014) 107. In questo senso, si veda anche: N. SCHÖCH, «La sospensione degli atti amministrativi impugnati», in P.A. BONNET – C. GULLO, ed., *La Lex Propria* (cf. nt. 1), 258. Sulla questione, anche Llobell fa alcune considerazioni: 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. 1), 167-174.

³⁶ J. CANOSA, «I diversi effetti della tutela» (cf. nt. 35), 110.

Merita di essere qui accennata anche la riflessione circa la natura e la realtà della fase congressuale e del momento in cui interviene il Collegio dei Padri giudici. Llobell ritiene che la decisione del Prefetto in Congresso di cui all'art. 83 §1 non possa avere come oggetto l'accettazione del libello di domanda, questione che è stata già decisa dal Segretario (art. 76), malgrado l'art. 83 §1 usi la stessa espressione che l'art. 116 delle Normae speciales del 1968 adoperava per l'unico provvedimento previsto circa l'accettazione del libello di domanda: «*reiciendus quia manifeste ipse caret [praesupposito] vel fundamento*». Infatti, secondo il ragionamento sviluppato da Llobell, una seconda decisione sulla medesima materia da parte del Prefetto in Congresso implicherebbe, in primo luogo, una violazione del principio del *ne bis in idem* e, in secondo luogo, un'abnorme e sproporzionata attività istruttoria qualora la decisione *ex art. 83* avesse come unica finalità l'accertamento del *fumus boni iuris* sulla legittimità dell'atto impugnato.

Le Normae speciales affidavano l'accettazione del libello di domanda unicamente al Prefetto in Congresso (art. 116); ora, il provvedimento giudiziario del Prefetto in Congresso *ex art. 83* della Lex propria del 2008 circa la trasmissione della causa al Collegio giudicante sembra da considerarsi invece come un primo giudizio sulla legittimità o meno dell'atto impugnato, ad opera di un «giudice unico» particolarmente qualificato (il Prefetto) con il parere di un altrettanto competente collegio di assessori: gli altri componenti del Congresso (cf. CIC can. 1424; CCEO can. 1089; Lex propria art. 22). Llobell, poi, ritiene una sorta di «*in-vio ex officio*» della causa al Collegio giudicante il modo di procedere seguente, previsto nel caso in cui il Prefetto in Congresso affermi la provvisoria possibilità dell'illegittimità dell'atto amministrativo impugnato, abbisognando la decisione della conferma del Congresso per aver efficacia. In questo si può vedere — sostiene l'autore — un'applicazione della tipica norma processuale canonica — non esclu-

siva delle cause sullo stato delle persone — del raggiungimento del giudicato mediante la doppia sentenza conforme (CIC can. 1641 n. 1; CCEO can. 1322 n. 1), tranne il caso in cui l'autore dell'atto amministrativo, anziché difendere la sua legittimità dinanzi al Collegio giudicante, accetti questa decisione (di «prima istanza») del Prefetto in Congresso e revochi il suo provvedimento amministrativo a norma dell'art. 78 §1 della Lex propria, pur non essendo obbligato a farlo. Nella previsione che, invece, il Prefetto in Congresso non ammetta il ricorso e si appelli al Collegio e questi dia ragione ai ricorrenti (è questa una mera eventualità, perché solitamente ciò non succede), l'*iter* dell'impugnazione riparte da principio, manifestando così come il sistema canonico tuteli fortemente l'atto amministrativo, nonostante un simile procedere così laborioso non possa non destare qualche perplessità, anche in ordine all'economia processuale e alla celerità della giustizia. Continuando il parallelismo, Llobell sottolinea ancora come questa accettazione della decisione del Prefetto in Congresso produca effetti analoghi a quelli della non interposizione dell'appello o della rinuncia allo stesso (CIC can. 1641, 2° e 3°; CCEO can. 1322, 2° e 3°), mentre la reiezione del ricorso da parte del Prefetto in Congresso manifesta che la causa, pur avendo il *fumus boni iuris* che ha permesso al Segretario di accettare il libello di domanda, non ha quel qualificato *fumus* (certezza morale) che rende possibile la dichiarazione dell'illegittimità dell'atto impugnato.

Come acutamente rileva il canonista, nel sistema della Lex propria del 2008 può quindi prodursi una doppia «sentenza» conforme (*pro validitate vel nullitate actus*) rispettosa comunque del diritto sia alla sentenza sul merito (qualora il libello di domanda abbia le condizioni richieste dalla legge), sia al doppio grado di giurisdizione. Infatti, la decisione del Prefetto in Congresso *ex art. 83* non riguarda l'inesistenza del *fumus boni iuris* (oggetto della decisione del Segretario sull'accettazione del libello

di domanda *ex art. 76*), bensì una pronuncia, che secondo Llobell è una «prima istanza», circa la legittimità dell'atto impugnato, che potrà essere confermata o modificata dal Collegio giudicante in grado di appello *ex art. 84*. Seguendo il ragionamento dell'autore, si può ritenere dunque che la norma della Lex propria del 2008 art. 42 §4, alla quale rinvia l'art. 84 («*cuius decisio nulli iuris remedio obnoxia est*»), riguardi il giusto divieto di appello contro un doppio provvedimento giudiziale conforme sulla legittimità dell'atto impugnato e, pertanto, rispetti il diritto alla decisione sul «merito» (inteso qui come giudizio sulla legittimità dell'atto dell'amministrazione).

Si evidenzia, pertanto, una differenza con l'apparentemente equivalente disposto delle Normae speciales del 1968 (art. 116), che corrispondeva al mero doppio rifiuto del libello di domanda per mancanza del *fumus boni iuris* richiesto *ex art. 76* della Lex propria. Infatti, tale reiezione *ex art. 116* delle Normae speciales, richiedendo un eccessivo *fumus boni iuris* per l'accettazione del libello di domanda, impediva una decisione giudiziaria, benché fosse negativa, sulla legittimità dell'atto impugnato, cioè sul merito del contenzioso amministrativo. Un tale rigetto appare equo quando veramente manca il *fumus boni iuris*, ma, nel sistema delle Normae speciales del 1968, la dottrina criticava che la formale reiezione del ricorso per mancanza del *fumus boni iuris* (decisa dal Prefetto in Congresso e confermata dal Collegio giudicante *ex art. 116*) fosse in realtà un giudizio in cui era affermata, in modo irrituale, la legittimità dell'atto impugnato, affievolendo così il diritto alla decisione sul merito (inteso come giudizio sulla legittimità dell'atto impugnato) che è l'oggetto della tutela giudiziaria dei diritti e, quindi, del contenzioso amministrativo recuperato per l'ordinamento canonico dalla *Regimini Ecclesiae Universae*.

Quindi, la nuova regolamentazione *ex art. 76* della Lex propria dell'accettazione del libello di domanda, fra cui vi

è la valutazione circa il *fumus boni iuris*, consente di poter sostenere che la decisione del Prefetto in Congresso a favore dell'accettazione del ricorso *ex art. 83* implichi una prima provvisoria affermazione della possibilità dell'illegittimità dell'atto impugnato. Il fatto che poi il Collegio giudicante, *ex art. 89*, si pronunci contro tale illegittimità significa solamente — secondo il canonista — la libertà del tribunale di «seconda istanza» nei confronti di quello di «primo grado». Finita la nuova istruttoria vi è un'ulteriore discussione della causa fra le parti con l'intervento del Promotore di giustizia (art. 88) alla quale segue la fase decisoria da parte del Collegio giudicante (artt. 89-90). Si deve pertanto ritenere che, coerentemente con questa impostazione del processo contenzioso amministrativo da parte della Lex propria, il divieto di appello sancito dall'art. 91 §1 («*Adversus Collegii sententias, cauta tamen semper Supremo Tribunalis natura, tantum remedia querelae nullitatis ac petitionis restitutionis in integrum suppetunt*») non implica un reale affievolimento del diritto al doppio grado di giurisdizione perché la sentenza del Collegio giudicante lo ha soddisfatto.

Nota Llobell semmai che, in quanto la sentenza del Collegio giudicante può modificare la decisione del Prefetto in Congresso e giacché detta decisione non è nemmeno appellabile *ex art. 91 §1*, si tratta piuttosto di una nuova deroga alla necessità della doppia sentenza conforme affinché vi sia il giudicato, come avviene presso quello che l'autore definisce come «l'altro Supremo Tribunale della Chiesa» (ovvero la Congregazione per la Dottrina della Fede: nel processo penale presso tale Dicastero, infatti, la sentenza di seconda istanza, malgrado sia difforme con quella di prima istanza, è inappellabile e, pertanto, passa in giudicato, secondo quanto stabilito negli artt. 16 e 23, 1° delle Normae substantiales et processuales promulgate col Motu proprio *Sacramentorum sanctitatis tutela*, del 30 aprile 2001)³⁷.

³⁷ Cf. J. LLOBELL, «La diaconia funzionale» (cf. nt. 35), 171-174.

4. L'onere delle prove in sede contenzioso amministrativa

Un ulteriore aspetto a cui vogliamo qui accennare è quello concernente le prove³⁸ nel contenzioso amministrativo, trattando a chi spetti il produrle.

Montini chiarisce che, in sede contenzioso amministrativa, la prova non dovrebbe essere l'illegittimità dell'atto, che invece è oggetto del giudizio giuridico, e, in quanto tale, insuscettibile di prove, bensì appannaggio del giudice; essa, invece, dovrebbe riguardare i fatti, poiché solo questi possono essere oggetto di prova. Rileva l'illustre autore che sarebbe iniquo imporre al ricorrente l'onere della prova quando la maggior parte degli atti e documenti sono in esclusivo possesso dell'autorità, specialmente qualora questa si rifiutasse o negasse (benché illegittimamente) di presentare tale documentazione, costituente prova per il caso. Quindi, al ricorrente compete l'esibire le prove in suo possesso o che sia in suo potere ottenere legittimamente, a sostegno del suo assunto; è, inoltre, suo dovere — nella fase iniziale del ricorso — indicare i fondamenti della propria domanda. Pertanto, a chi provoca il ricorso

non può essergli applicato *sic et simpliciter* il principio dell'onere della prova, in quanto ricorrente, [tuttavia] sul giudice non graverà «l'onere della prova», ossia, in questo caso, il diritto e a volte il dovere o comunque la possibilità di intervenire nella raccolta delle prove, se non limitatamente al caso in cui: ritenga opportuno intervenire *ex officio* nell'istruttoria (can. 1452 §2) [...]; le parti (attore, parte convenuta, difensore del vincolo e promotore di giustizia, se intervengono nel processo) si dimostrino negligenti al loro rispettivo onere di addurre prove; il giudice ritenga necessario intervenire per evitare una sentenza gravemente ingiusta, che, nel caso di cause di bene pubblico, significa gravemente difforme alla verità oggettiva. [...] La forza probatoria de-

³⁸ Su questo argomento, si veda C. GULLO, «La prova nel contenzioso» (cf. nt. 30), 363-382.

gli elementi addotti viene liberamente valutata dal giudice: prevale infatti il libero apprezzamento delle prove. [...] Più che un'inversione dell'onere della prova, si dovrebbe considerare necessario nel processo contenzioso amministrativo distribuire da parte del giudice l'onere della prova tra ricorrente e autorità secondo la reale disponibilità delle prove stesse e, pertanto, valutare di conseguenza anche la mancata o solo parziale collaborazione delle parti per la formazione della certezza morale in ordine alla pronuncia definitiva³⁹.

È bene, quindi, venga ribadita e sempre più assunta come criterio orientativo da parte della Pubblica Amministrazione l'idea secondo la quale un'istruttoria capillare previa all'emanazione dell'atto amministrativo singolare è funzionale sia al rispetto dell'equità da parte dell'autorità, sia al controllo giudiziale di tale rispetto, dato che il giudice amministrativo spesso arriva ad emettere la sua decisione in base agli atti raccolti dall'autorità che ha elaborato la decisione originaria, anche per questo appare in maniera evidente la necessità — richiesta dall'equità, intesa come limite della discrezionalità — di esigere che nel decreto vi sia molto più che una motivazione meramente sommaria (come, invece, prescritto dal can. 51 per gli atti che configurano una decisione)⁴⁰.

5. Parte ricorrente e parte resistente nel contenzioso amministrativo canonico presso il Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica

Riteniamo che non si possa concludere, senza aver prima almeno accennato alla questione della definizione di parte resistente e di parte ricorrente nel processo amministrativo canonico, essendo un tema su cui la dottrina ha dibattuto.

³⁹ G.P. MONTINI, «La trasmissione degli atti da parte del Dicastero nel processo amministrativo presso il Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica. Una questione sempre aperta nel contenzioso amministrativo canonico», *Ius Ecclesiae* 13 (2001) 436-438.440.

⁴⁰ In questo senso, si veda B. SERRA, *Arbitrium et aequitas nel diritto amministrativo canonico*, Napoli 2007, 272. 274.

Per capire l'orizzonte entro cui si pone la riflessione, citiamo la posizione di autori secondo cui, qualora il competente Dicastero della Curia Romana, in qualità di Superiore gerarchico, in sede di ricorso decida di riformare la decisione dell'autorità amministrativa inferiore che si è impugnata, si debba ritenere che anche quest'ultima possa essere legittimata a ricorrere alla Segnatura Apostolica proprio contro il disposto dicasteriale⁴¹, anche perché — diversamente — l'autorità che emise per prima l'atto si troverebbe in una situazione peggiore di quella degli amministrati ricorrenti, costituendo in tal modo una lesione dell'uguaglianza dei diritti processuali⁴².

Di contro, non manca chi sostenga una posizione opposta alla precedente, negando la possibilità del ricorso alla Segnatura Apostolica da parte dell'autorità amministrativa che emise il provvedimento in seguito riformato da un Dicastero della Curia Romana, perché il contenzioso amministrativo non sarebbe da considerarsi come la mera prosecuzione del procedimento aperto col ricorso in via gerarchica, ove difatti non v'è una vera *contentio*, svolgendosi, infatti, all'interno dell'amministrazione stessa, onde per cui non avrebbe nessun senso che l'autorità inferiore ricorra contro la decisione del suo Superiore gerarchico, poiché entrambi sono parte della medesima Pubblica Amministrazione; inoltre, non si capirebbe quale situazione soggettiva possa difendere il Vescovo se ricorresse: al massimo potrebbe difendere una mera situazione di prestigio personale, che certamente in nessun modo si identifica con il pubblico interesse⁴³.

⁴¹ Tra gli altri, la pensa così G. LOBINA, *La competenza del S. T. della Segnatura Apostolica con particolare riferimento alla «Sectio altera» e alla problematica rispettiva*, Roma 1971, 110-111.

⁴² Così D. STAFFA, «Dissertationes de administratione iustitiae in Ecclesia. II. De S. T. administrativo seu de secunda sectione S. T. Signaturae Apostolicae», *Periodica* 61 (1972) 23-24.

⁴³ Gordon, Lobina e Krukowski segnalano in questo senso ad

La Lex propria, all'art. 34 §1 prevede che:

Signatura Apostolica cognoscit de recursibus, intra terminum preceptorium sexaginta dierum utilium interpositis, adversus actus administrativos singulares sive a Dicasteriis Curiae Romanae latos sive ab ipsis probatos, quoties contendatur num actus impugnatus legem aliquam in decernendo vel in procedendo violaverit.

Pertanto, appare chiaro che il ricorso al Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica ha come oggetto l'atto amministrativo singolare emanato o approvato dal competente Dicastero della Curia Romana, che viene giudicato in merito alla legittimità, sia *in procedendo*, che in *decernendo*⁴⁴. In tale senso si esprime anche la Costituzione apostolica *Pastor bonus*, all'art. 123 §1⁴⁵.

Nel decreto del Segretario Prot. n. 46187/11 CA⁴⁶, con il quale si rigetta *in limine* il ricorso, troviamo almeno un caso in cui, vigente l'attuale normativa della Segnatura, sebbene solo in un primo momento, il Vescovo

esempio Ranaudo, ma Grocholewski non conviene con tali autori. Cf. Z. GROCHOLEWSKI, «L'autorità amministrativa come ricorrente alla Sectio Altera della Segnatura Apostolica», *Apollinaris* 55 (1982) 757. Piuttosto, si attesta su questa posizione Graziani, ed anche P.V. PINTO, *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, Milano 1977, 220-222.

⁴⁴ Cf. V. DE PAOLIS, «Il contenzioso amministrativo. Via amministrativa e via giudiziale. Controllo di merito e controllo di legittimità», *Periodica* 97 (2008) 481. L'autore scrive in concomitanza della promulgazione della Lex propria e, in quel tempo, aveva l'alto incarico di Segretario della Segnatura Apostolica.

⁴⁵ Si riprende, così, la *mens* di un'interpretazione autentica che, nel 1971, chiari le incertezze causate dal tenore della Costituzione apostolica *Regimini Ecclesiae Universae* (art. 106), che parlava delle decisioni dei Dicasteri come oggetto del ricorso, formulazione che rischiava di restringere la tutela giuridica offerta dall'appena istituito contenzioso amministrativo, considerando impugnabili solo gli atti prodotti dal Dicastero nel decidere controversie originate da provvedimenti delle autorità amministrative inferiori.

⁴⁶ Cf. Prot. n. 46187/11 CA. Decreto del Segretario, *De usu ecclesiae*, 20-I-2012, *Ius Ecclesiae* 26 (2014) 99-102.

aveva impugnato la decisione della competente Congregazione della Curia Romana, che era intervenuta, in sede di ricorso gerarchico, a riformare la decisione episcopale, confermando, così, la possibilità che anche l'autorità amministrativa inferiore che si vede corretto l'atto emesso possa introdurre un contenzioso amministrativo contro la decisione data dal Dicastero⁴⁷.

D'altra parte, come ha avuto modo di far notare Grocholewski, si tratta di domandarci

se — considerando le esigenze della giustizia e gli elementi tipici dell'ordinamento giuridico della Chiesa — sia giusto, o meno, ammettere la possibilità di ricorrere da parte dell'autorità amministrativa inferiore contro un atto dell'autorità amministrativa superiore. [...] Sembra doveroso dare una risposta affermativa, considerando i seguenti fattori: la Pubblica Amministrazione è divisa in diversi organi [*ciascuno dei quali emette un proprio atto che può essere illegittimo*], [...]; ogni atto illegittimo offende la buona amministrazione [...]; l'autorità inferiore nella Chiesa, e specialmente l'Ordinario, non è semplicemente l'esecutore degli ordini delle autorità superiori [...]; appare logico che un organo dell'autorità amministrativa, convinto di trovarsi di fronte ad un atto illegittimo dell'autorità superiore, ed avendo il menzionato interesse — pur personale, ma tanto connesso con l'interesse pubblico — a ricorrere, non possa trovarsi, quanto alla possibilità di ricorrere, in una situazione peggiore di quella di un semplice privato⁴⁸.

⁴⁷ Questa medesima osservazione la fa pure Z. GROCHOLEWSKI, «L'autorità amministrativa come ricorrente» (cf. nt. 43), 769-770. Anche Miras riconosce che oggetto del ricorso contenzioso amministrativo può essere anche l'atto dicasteriale che non conferma la decisione dell'autorità inferiore, la quale potrebbe così ricorrere contro la Segnatura Apostolica avverso il decreto del Dicastero. Cf. J. MIRAS, «L'oggetto del ricorso contenzioso-amministrativo canonico», in E. BAURA — J. CANOSA, ed., *La giustizia nell'attività amministrativa* (cf. nt. 6), 287, nota 14.

⁴⁸ Z. GROCHOLEWSKI, «L'autorità amministrativa come ricorrente» (cf. nt. 43), 771-775.

Abbiamo visto che la Lex propria parla di atto dato dal Dicastero o da esso confermato, come oggetto del contenzioso amministrativo. In dottrina ci si chiede se ad essere impugnato sia l'intervento del Dicastero⁴⁹ o l'atto primigenio dell'autorità inferiore, cosicché secondo alcuni nel contenzioso amministrativo sarebbe parte resistente il Dicastero, e secondo altri, invece, l'autorità amministrativa inferiore⁵⁰.

È prassi della Segnatura Apostolica intitolare le cause contenzioso amministrative che si incardinano presso essa indicando come parte resistente il Dicastero ed invitare quest'ultimo (e non l'autorità inferiore che ha emanato il provvedimento) a costituirsi un patrono; inoltre, la lite giudiziaria in seno al Supremo Foro si svolge tra ricorrente

⁴⁹ Punderson nota che, ad esempio, qualora il Dicastero respinga il ricorso gerarchico per perenzione dei termini, la Segnatura giudicherà solo su questo, senza considerare la legittimità dell'atto amministrativo dato dall'autorità inferiore. Questo farebbe propendere per l'idea che oggetto del giudizio amministrativo nella Chiesa sia l'atto del Dicastero competente (dato, confermato o riformato da esso) e non già o anche quello del Vescovo. Cf. J.R. PUNDERSON, «Contentious-administrative recourse to the Second Section of the Supreme Tribunal of the Apostolic Signatura», *Forum* 7 (1996) 297. Anche Scicluna ritiene che la *pars resistens* sia il Dicastero emanante l'atto, essendo solamente la decisione dicasteriale quella che si può impugnare avanti alla Segnatura Apostolica. Qualora il Dicastero confermi la decisione del Vescovo, Scicluna ritiene che l'autorità amministrativa inferiore possa essere considerata co-parte resistente assieme al Dicastero, venendo invitata dal Supremo Tribunale a nominarsi un patrono. Cf. C.J. SCICLUNA, «Recourse against singular or particular administrative act of the diocesan bishop. Request for revocation or amendment; hierarchical recourse to the Holy See; procedure before the Apostolic Signatura», *Forum* 16 (2005) 104.

⁵⁰ Si veda l'interessante e precisa rassegna di pensieri e motivazioni a riguardo in Z. GROCHOLEWSKI, «La parte resistente nei processi contenzioso-amministrativi presso la Segnatura Apostolica», in *Iustus Iudex*, Essen 1990, 469-489 e in *Ius Ecclesiae* 3 (1991) 85-95. Di questo parere è anche: R. COPPOLA, «Riflessione sulla istituzione della Seconda Sezione della Segnatura Apostolica», *Apollinaris* 43 (1970) 365-366.

e Dicastero (senza escludere, però, l'intervento dell'autorità inferiore autrice del primo atto)⁵¹.

Possiamo concludere accettando l'autorevole pensiero di Grocholewski, che — forte della sua esperienza in Segnatura Apostolica —, sostiene che parte resistente nel contenzioso amministrativo «devono essere considerati l'autorità inferiore e il Dicastero della Curia Romana, e cioè quegli organi della Pubblica Amministrazione nell'ambito dei quali l'atto impugnato è stato emanato e poi, dopo l'esperienza del ricorso gerarchico, confermato»⁵², a meno che non si adduca che la violazione di legge sia stata commessa solo da parte del Dicastero, caso in cui chiaramente sarebbe solo questo parte resistente in modo che la Segnatura giudichi solo l'atto dicasteriale, rimanendo invece in vigore l'atto vescovile.

Se, poi, il Dicastero non conferma l'atto inferiore, ma lo riforma dandone uno proprio, è chiaro che la responsabilità di quest'ultimo è unicamente del Dicastero che lo ha emesso, e in tale fattispecie potrebbe trovarsi come parte resistente contro un ricorso che può essere presentato non solo dai fedeli, ma anche dall'autorità inferiore che si è vista riformare la decisione.

Solitamente, tuttavia, quando si conferma l'atto primigenio, il ricorso in Segnatura ha quasi sempre come oggetto la legittimità dell'atto originariamente posto in essere

⁵¹ Paprocki, all'epoca Cancelliere dell'Arcidiocesi di Chicago, descrivendo il noto caso circa la soppressione di parrocchie in quella circoscrizione ecclesiastica, sottolinea come nel contenzioso amministrativo, la Segnatura abbia considerato come parti in causa i parrocchiani ricorrenti e la Congregazione per il Clero resistente (Dicastero competente che intervenne nel ricorso gerarchico), riconoscendo all'Arcidiocesi solo un «interesse» nella questione, nonostante questa avesse molti più interessi implicati rispetto alla Congregazione. Cf. T. PAPROCKI, «Parish closing and administrative recourse to the Apostolic See: recent experiences of the Archdiocese of Chicago», *The Jurist* 55 (1995) 895.

⁵² Z. GROCHOLEWSKI, «La parte resistente» (cf. nt. 50), 97.

dall'autorità inferiore, senza con questo escludere che anche il provvedimento con il quale il Dicastero ha deciso il ricorso gerarchico possa essere impugnato per violazione di legge, contestando così una doppia iniquità. Si deve, quindi, anzitutto considerare la natura del provvedimento impugnato in ricorso gerarchico e la natura della decisione del Dicastero.

L'atto dell'autorità amministrativa inferiore è un atto in sé eseguibile, che non abbisogna di conferma o di intervento dell'autorità superiore, la quale è chiamata ad intervenire non come tribunale, ma come autorità amministrativa superiore, di modo che si hanno due atti distinti e separabili: il provvedimento del Vescovo diocesano e la decisione del Dicastero competente circa il ricorso gerarchico proposto contro il provvedimento. In entrambi gli atti può succedere che si compia una violazione di legge *in decernendo* o *in procedendo* e la Segnatura Apostolica non è un tribunale di grado superiore nei confronti del Dicastero, ma è l'unico tribunale amministrativo della Chiesa⁵³.

Concludendo, l'amministrazione convenuta nel giudizio di legittimità innanzi alla Segnatura Apostolica nel contenzioso amministrativo può essere: un Dicastero della Curia Romana che abbia direttamente emesso l'atto; un Dicastero della Curia Romana che abbia riformato un atto dato dall'autorità amministrativa inferiore; l'autorità amministrativa inferiore assieme al Dicastero, che abbia confermato la decisione del Vescovo diocesano⁵⁴.

⁵³ Cf. Z. GROCHOLEWSKI, «La parte resistente» (cf. nt. 50), 99-102.

⁵⁴ Cf. E. LABANDEIRA, *Trattato di diritto amministrativo canonico*, Milano 1994, 30-32. Cf. F. SALERNO, «Il giudizio presso la "Sectio Altera" del S. T. della Segnatura Apostolica», in *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, Città del Vaticano 1991, 154-156. È bene ricordare che questo autore è stato Segretario della Segnatura Apostolica. Egli sottolinea che la giurisprudenza ha ammesso la possibilità del ricorso dell'autorità inferiore che diede il provvedimento revocato o riformato in sede gerarchica dal Dicastero competente, poiché si ritiene che essa

Conclusione

Al termine di questo studio, pertanto, possiamo sostenere che il giudizio contenzioso amministrativo presenti molteplici aspetti che meritano attenzione ed indagine da parte della dottrina, ma che ricevono illuminazione e definizione, nella loro non sempre univoca definizione, anche tramite la prassi e la giurisprudenza del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica.

GIOVANNI PARISE

Sommario

Il presente articolo desidera presentare alcune questioni che solitamente, analizzando il giudizio contenzioso amministrativo, paiono marginali o secondarie, ma che, invece, hanno una certa rilevanza e meritano, pertanto, attenzione e studio. In questo studio procediamo basandoci sulla dottrina, riferendoci specialmente a quegli Autori che hanno svolto o svolgono qualche incarico presso la Segnatura, così da poter dedurre dal loro pensiero anche quella che può essere la prassi seguita presso il Supremo Tribunale Apostolico.

Parole-chiave: contenzioso amministrativo; parti in causa; *reiectio in limine*; patrono; onere della prova.

(soccumbente nel ricorso gerarchico) sia sempre portatrice dell'interesse pubblico, che ha motivato il suo atto originario. Negare questa possibilità e questo interesse, sarebbe — anche secondo Salerno — porre l'autorità amministrativa in una situazione peggiore di quella del privato, come sottolineato anche da Gordon, Lobina, Staffa e Grocholewski. Rimane, infatti, sempre la responsabilità propria dell'autorità amministrativa inferiore, che diede per prima l'atto. Si veda anche J. MIRAS, «L'oggetto del ricorso» (cf. nt. 47), 288. Egli, inoltre, nota che «la formula "actus sive a dicasteriis latos sive ab ipsis probatos" debba essere interpretata in senso ampio, in modo da non escludere la possibilità di ricorso contro qualsiasi atto suscettibile per sé di essere ricompreso in un'espressione talmente generica». *Ibid.*, 289.

Summary

About Some Questions Concerning the Administrative Contentious

This article wishes to present some issues that usually, analyzing the administrative contentious judgment, appear marginal or secondary, but which, instead, have a certain relevance and therefore deserve attention and study. We proceed on the basis of the doctrine, referring especially to those Authors who have carried out or perform some work at the Signatura, so as to be able to deduce from their thought what may be the practice followed at the Supreme Apostolic Tribunal.

Keywords: administrative litigation; parties involved; *reiectio in limine*; patron; burden of proof.