

1. IL NUOVO TESTO LEGISLATIVO

Tra le novità sicuramente più interessanti della Costituzione apostolica *Prædicate Evangelium*¹, si coglie con immediatezza la nuova formulazione dell'Art. 197 in sostituzione del precedente Art. 123 della *Pastor Bonus*². Una nuova formulazione che non tocca la sostanza della Norma circa la competenza della Segnatura apostolica ma aggiunge una *qualificazione* di questo Tribunale sino ad ora assente³.

Recita il nuovo Art. 197 §1: «La Segnatura apostolica, *quale Tribunale amministrativo per la Curia romana*, giudica i Ricorsi contro Atti amministrativi singolari, sia posti dai Dicasteri e dalla Segreteria di Stato che da essi approvati, tutte le volte che si discuta se l'Atto impugnato abbia violato una qualche Legge, nel deliberare o nel procedere».

L'attenzione va posta sull'inciso iniziale “quale Tribunale amministrativo per la Curia romana”, che costituisce una sorta di *obiter dictum* apparentemente inutile dal punto di vista espressamente dispositivo⁴ ma che dal punto di vista dogmatico pone significativi ostacoli alle teorizzazioni imperanti in ambito amministrativistico canonico a partire dalla creazione stessa della *Sectio altera*, ad opera di Paolo VI.

La questione è di sommo interesse non tanto per l'organizzazione ecclesiastica come tale né per la prassi amministrativa e giudiziale – che non cambiano in nulla – ma per la *concezione di fondo* del Diritto amministrativo canonico, poiché fissare in un testo legislativo che la Segnatura apostolica è “Tribunale amministrativo per la Curia romana”, significa concretamente introdurre una *limitazione* non tanto alla sua operatività – che rimane sostanzialmente inalterata rispetto a *Pastor Bonus* – ma alla sua collocazione all'interno dell'Ordinamento canonico come tale⁵. Una collocazione che, dal punto di vista del Diritto amministrativo, non risulta affatto “di vertice”, come invece viene spesso inteso in modo superficiale, a causa della qualifica di “supremo Tribunale”, ma diventa semplicemente “collaterale”, riguardando *solo* la Curia romana.

Paolo VI, infatti, non aveva attribuito l'innovativa competenza sugli “*Acta potestatis administrativa ecclesiastica*” al Tribunale come tale, ma ad una sua specifica “Sezione”: la seconda, appunto, visto che tale competenza non riguarda la via gerarchica *inter Tribunalia*, rispetto alla quale la Segnatura è posta al vertice con la funzione di Corte suprema⁶.

Il testo del nuovo Art. 197 PE costituisce la prima volta in cui la Segnatura viene indicata “quale Tribunale amministrativo per la Curia romana”, con una dicitura di chiara portata restrittiva che, dal punto di vista logico, va letto come “Tribunale amministrativo per la *sola* Curia romana”. In tal modo, affermare che la Segnatura apostolica è Tribunale amministrativo per la Curia romana e *nessun altro soggetto* giuridico ecclesiale, significa concretamente *negare* quanto da 55 anni si va ripetendo in materia a livello dottrinale: che, cioè, con la creazione

dalla *Sectio altera* nel 1967 si era introdotto nella Chiesa cattolica il c.d. sistema della “doppia giurisdizione”⁷: *ordinaria ed amministrativa*...

Ci si trova pertanto innanzi alla conferma di quella che molto probabilmente era stata la *mens* e la *ratio*, oltre che la *causa* stessa, della Norma originaria posta da Paolo VI: imporre all’attività delle Congregazioni romane il *primato della Legge* rispetto all’amplissima potestà esecutiva concretamente esercitabile ed effettivamente esercitata in modo spesso *ab-solutus* nei confronti di molte vicende e traversie ecclesiali, sotto la ‘copertura’ della *suprema potestas pontificia* esercitata in modo vicario⁸.

La questione è fondamentale dal punto di vista teoretico poiché sancisce legislativamente il necessario *cambio d’orizzonte* dell’intero Diritto amministrativo canonico, chiamato a passare dal principio cardine della “giustizia amministrativa”⁹, sin qui dottrinalmente propugnato quale *rivendicazione di diritti* (soggettivi) contro l’operato di governo¹⁰, a quello della “legalità del governo” stesso¹¹. Si tratta, cioè, di perseguire non la giustizia amministrativa *ex parte Christifidelium*, ma di esigere la legalità del governo *ex parte Auctoritatum*... smorzando le dinamiche *rivendicazioniste* dell’ultimo mezzo secolo, per accentuare quelle effettivamente *pastorali*.

2. LA VICENDA STORICA – 1° passo

La portata teoretica dell’innovazione del nuovo Art. 197 §1 PE è comprensibile soltanto sullo sfondo dei fatti e delle circostanze che accompagnarono, poco più di cinquant’anni fa, la creazione della *Sectio altera* della Segnatura apostolica; fatti e circostanze in gran parte sconosciuti come tali.

Vulnus costitutivo (o peccato originale) dell’intera problematica era stato il *doppio divieto* che Pio X, prima in *Sapienter Consilio*¹², poi nella *Lex propria* della Rota romana e della Segnatura apostolica¹³, poi nel Can. 1601 del Codice di Diritto canonico del 1917¹⁴, aveva introdotto nell’Ordinamento canonico quale sommo criterio per la gestione delle opposizioni alle decisioni dei Vescovi diocesani e dei Superiori ecclesiastici apicali. La decisione pontificia – ad oggi non ancora contraddetta¹⁵ – vietava alla Rota romana di “ricevere” e di “conoscere” istanze contro Decreti emessi in sede extragiudiziale, così come vietava alle Congregazioni della Curia romana di “conoscere” istanze contro Sentenze emesse in sede giudiziale.

Tale criterio *meramente formale* di determinazione delle competenze dei diversi Organismi pontifici iniziò a creare, dapprima, perplessità teoretiche¹⁶, per passare poi a vere e proprie questioni concrete di fatto irresolubili¹⁷, soprattutto per il fatto che, vigendo il c.d. sistema beneficiale, spesso le decisioni di governo diocesano, di natura extragiudiziale, finivano per coinvolgere veri e propri diritti soggettivi, quali il godimento dei frutti del Beneficio ecclesiastico annesso all’Ufficio, la cui tutela era di competenza giudiziale.

I decenni seguenti furono segnati non solo dallo stratificarsi di vicende e questioni *non risolte* a causa del doppio divieto piana, ma soprattutto di molte questioni *mal risolte* a causa dell’atteggiamento spesso arbitrario,

oppure opportunistico, o compiacente delle Congregazioni rispetto alle decisioni c.d. amministrative dei Superiori ecclesiastici in genere.

Terminato il Concilio Vaticano II ed iniziato il lungo percorso della revisione del Codice pio-benedettino, l'8 aprile 1967 la Commissione centrale dei Consultori aveva approvato il testo dei dieci *principia* che avrebbero dovuto guidare tale imponente attività giuridica¹⁸, lo stesso testo fu poi sottoposto per volontà di Paolo VI al primo Sinodo dei Vescovi dal 30 settembre al 4 ottobre dello stesso anno ricevendone la fissazione definitiva¹⁹. Tra i due eventi, il 15 agosto, venne promulgata la *Regimini Ecclesiae Universae* che, pertanto, conosceva già i *principia*, in particolare il settimo sulla necessità di provvedere in modo giuridicamente forte ad evitare ogni forma di *arbitrarietà nelle decisioni di governo* ecclesiale, suggerendo addirittura la creazione di Tribunali amministrativi a ciò destinati²⁰. Quanto queste circostanze abbiano contribuito alla decisione di Paolo VI di creare la *Sectio altera* non risulta ancora testimoniato direttamente in alcuna fonte documentale diretta; al tempo stesso sono palesi sia le circostanze che le realizzazioni, oltre alla consolidata esperienza e consapevolezza curiale del Pontefice bresciano, dopo i lunghi anni passati in Segreteria di Stato e alla sua peculiare sensibilità personale²¹.

Concretamente, attraverso la creazione della *Sectio altera* Paolo VI, intenzionato a porre rimedio all'evidente debolezza del sistema dei Ricorsi gerarchici instaurato dalla *Sapienti Consilio*²², attribuì ad un Tribunale l'espressa funzione di *controllare per via giudiziale*, ed in modo definitivo ed inappellabile²³, l'attività delle Congregazioni romane connessa al Can. 1601 del *Codex* allora vigente, così da verificare ed escludere eventuali *violationes Legis* da parte di chi esercitava potestà pontificia vicaria (= i Dicasteri della Curia romana). Fu questa la grande intuizione ed innovazione della *Regimini*, rispetto ad un sentire e pensare sempre e solo gerarchico: attraverso il rimando (= *Recursus*) alla *Sectio altera*, infatti, s'interrompeva la catena dei Ricorsi gerarchici, cosicché contro i "Vicari" (= la Curia romana) non si accedesse ordinariamente al Papa stesso, soprattutto per questioni sostanzialmente "da/di Curia". Esattamente il *controllo giudiziale*, cioè *non gerarchico*, delle decisioni delle Congregazioni romane costituiva la novità assoluta introdotta da Paolo VI in relazione alla struttura curiale, poiché in tal modo, dopo secoli²⁴, anche le Congregazioni romane avrebbero dovuto sottostare a qualcun altro, nonostante il loro operare con *potestà ordinaria vicaria primaziale*²⁵. Pur restando infatti inalterato il loro *status* di assenza di "Superiori" rispetto al romano Pontefice, si doveva tuttavia prendere atto che un Tribunale inappellabile²⁶ avrebbe potuto esaminare e valutare il loro operato in singoli casi; non come Superiore, ma purtuttavia con possibilità *ostativa* per la validità e definitività le loro decisioni²⁷.

Dal canto proprio la nuova Istituzione giudiziale, sulla spinta della dottrina coeva e delle oggettive problematiche suscitate dal doppio divieto della *Sapienti Consilio*, cominciò da subito ad affrontare questioni sostanziali²⁸ creando non poco disappunto nella Curia romana. Quasi immediatamente la Congregazione per il Clero, innanzi ad uno dei primissimi pronunciamenti della *Sectio altera* evidentemente sbilanciata sul giudizio di merito della Causa presentatale e non, come prescritto dall'Art. 106 della *Regimini*, sulla violazione di Legge da parte del Dicastero, pose alla Commissione interprete alcuni *Dubia* ai quali fu risposto – con espressa

successiva conferma di Paolo VI²⁹ – escludendo in modo inequivocabile il *merito* della Causa ed indicando come *unico oggetto* di giudizio la c.d. *legittimità* dell'Atto impugnato³⁰.

Tale impostazione sostanziale non cambiò né col *CIC* del 1983 (cfr. Can. 1400 §2), né con la *Pastor Bonus* nel 1988, né con la *Lex propria* della Segnatura del 2008, e neppure con *Prædicate Evangelium* nel 2022, né con l'aggiornamento, poco più che testuale, della *Lex propria* a marzo 2024³¹.

3. LA VICENDA DOTTRINALE – 2° passo

La Canonistica del tempo, stimolata (ed indirizzata) dagli stessi autori che maggiormente avevano contribuito a creare la nuova Normativa³², pur applaudendo immediatamente al “nuovo corso”³³ si trovò però concretamente impreparata ad interpretarlo e attuarlo sotto il profilo teoretico e sistematico generale, sia in modo *propriamente canonico*³⁴ che, maggiormente, *ad mentem Legislatoris* (v. *supra*). In tal modo si finì, sbrigativamente, per adottare le categorie della *giustizia amministrativa* utilizzate negli Stati europei continentali, Italia *in primis*³⁵. Ne derivò una prassi incerta e problematica³⁶, generatrice di conseguenti questioni non solo formali³⁷, che richiesero ben presto l'intervento interpretativo “autentico” per re-indirizzare con chiarezza e definitivamente l'effettiva competenza del nuovo Organismo giudicante.

Secondo tale dottrina, ancor oggi dominante, con la creazione della *Sectio altera* finalmente anche la Chiesa aveva adottato un vero sistema di giustizia amministrativa³⁸, introducendo la c.d. doppia giurisdizione³⁹, attraverso la quale si riteneva potessero venir superate le evidenti inadeguatezze nella tutela dei fedeli⁴⁰, abbandonando il sistema del c.d. Superiore-Giudice imposto da Pio X⁴¹. Nel nuovo assetto creato dalla *Regimini*, secondo la narrativa consolidata, «accanto ai Tribunali (ordinari: Can. 1400 §1) viene [...] istituito un Tribunale apposito (la *Sectio altera* della Segnatura apostolica) per giudicare degli Atti amministrativi, ossia viene istituito un Tribunale amministrativo»⁴². In tal modo finalmente, i fedeli potevano opporsi ai provvedimenti di governo attraverso l'Azione giudiziale innanzi ad uno speciale Giudice/Tribunale (la *Sectio altera*, appunto), anziché al Tribunale ordinario, ed anziché doversi sottomettere alle decisioni del Superiore gerarchico.

Ne derivò la convinzione, ed il conseguente insegnamento, che il sistema di giustizia amministrativa della Chiesa prevedesse tre livelli di possibile giudizio: prima Istanza, Appello, Cassazione. Così, in effetti, veniva presentato l'*iter* del Contenzioso amministrativo: Istanza previa all'autore dell'Atto (o Ricorso in opposizione), Ricorso gerarchico al competente Dicastero della Curia romana, Giudizio (contenzioso-amministrativo) innanzi alla Segnatura⁴³. Una costruzione del tutto *virtuale* che permetteva di illustrare in modo formalmente corretto l'effettivo esercizio della doppia giurisdizione attraverso la quale l'Ordinamento canonico offriva ed assicurava ai fedeli un'adeguata tutela dei propri diritti innanzi alle prevaricazioni delle Autorità ecclesiastiche o della più generica pubblica Amministrazione ecclesiastica.

Ciò però non rispondeva in alcun modo alla realtà, che rimaneva in tutto e per tutto la stessa architettata a suo tempo da Pio X, pur con la sostituzione del vecchio Can. 1601 col nuovo Can. 1400. Il Giudizio in Segnatura, infatti, rimaneva concretamente inaccessibile per la quasi totalità dei fedeli sebbene non per motivi di fatto (distanza, tempi, costi) quanto invece per l'effettiva impossibilità di convenire innanzi a quel supremo Tribunale qualsiasi Superiore ecclesiale, visto che alla Segnatura si poteva – e si continua – accedere solo contro decisioni di un Dicastero romano.

In realtà non si volle mai riconoscere ed assumere che il Giudizio in Segnatura non è affatto a disposizione di qualunque soggetto nella Chiesa ma soltanto ed esclusivamente di chi possa contestare la *violatio Legis* da parte di un Dicastero della Curia romana (oggi anche Segreteria di Stato) visto che, fin dalle proprie origini e per sua stessa natura, la *Sectio altera* della Segnatura apostolica giudica – e può giudicare – *solo* i Dicasteri della Curia romana e nessun altro soggetto, trattandosi di un *convenuto obbligatorio ed esclusivo*⁴⁴.

È esattamente questa prospettiva dottrinale che l'Art. 197 §1 PE mette definitivamente all'angolo, fissando *ex Lege* che la Segnatura apostolica è Tribunale amministrativo *soltanto* per la Curia romana e *non invece* per la Chiesa intera.

4. L'EQUIVOCO DELLA DOPPIA GIURISDIZIONE – 3° passo

Come accennato, la creazione della *Sectio altera* fu immediatamente salutata come introduzione nell'ambito canonico del regime della *doppia giurisdizione*: fu questo l'*incipit* di un disegno teoretico e dottrinale che trovò nei lavori di revisione del Codice pio-benedettino la propria fucina e carpenteria, soprattutto con la predisposizione di tale vero e proprio “sistema” realizzata attraverso lo *Schema de procedura administrativa* immediatamente preparato e sottoposto a consultazione (in meno di tre anni)⁴⁵, addirittura in vista di una sua promulgazione *ante Codicem*⁴⁶ proprio per dare corpo con urgenza al nuovo corso istituzionale.

L'intero disegno si consolidò nei primi quindici anni tra il 15 agosto 1967 e il mese di marzo 1982, data della presentazione a Giovanni Paolo II dello *Schema novissimum* del Codice latino ormai pronto alla promulgazione⁴⁷.

Cuore del nuovo sistema era la creazione, per via codiciale, delle strutture effettive e degli strumenti della *seconda giurisdizione*: quella amministrativa, del tutto assente nell'Ordinamento ecclesiale del tempo. In effetti, con la creazione – solo facoltativa (*sic!!!*) – dei Tribunali amministrativi previsti già dal settimo principio di revisione e con la loro strutturazione gerarchica per Gradi, tale intento giungeva al proprio esito.

Erano state previste due Istanze di merito, come per la giurisdizione ordinaria che, canonicamente, non conosce l'Istanza di Cassazione (*sic!*) poiché alla *res iudicata* si giunge, nella peggiore delle ipotesi, attraverso la c.d. doppia Sentenza conforme (cfr. Can. 1641, 1°)⁴⁸. Per eventuali *istanze di legittimità* era già presente ed attiva la *Sectio altera*, secondo la grossolana recezione dell'Interpretazione autentica dell'11 gennaio 1971 che

limitava il giudizio della Segnatura alla sola “legittimità” delle Cause⁴⁹. Dal punto di vista sistematico le cose erano definite: nella Chiesa del Diritto canonico post-conciliare ci sarebbero stati Tribunali amministrativi di primo e secondo Grado per i Giudizi di merito sugli Atti amministrativi, oltre ad un apposito Tribunale per i Giudizi di legittimità⁵⁰. La doppia giurisdizione era stata completata!

Nulla, tuttavia, di tale costruzione teoretica prese mai corpo nella realtà dei fatti a causa dell’estromissione dal Codice latino dei Cann. 1736-1763 dello *Schema novissimum* e del loro maggior contenuto: i Tribunali amministrativi di ogni Ordine e Grado⁵¹.

La reazione della dottrina fu inerziale⁵²: nulla era successo rispetto alla teoria così disegnata e tutto quanto insegnato durante il quindicennio trascorso era semplicemente “la verità” ordinamentale canonica⁵³. Semplicemente la *Sectio altera* venne considerata dalla dottrina come “il” Tribunale amministrativo per la Chiesa tutta.

A nulla valse il quinquennio seguente (1983-1988) nel ricupero di qualche elemento adatto ad implementare e sostenere la virtuale seconda giurisdizione, visto che *Pastor Bonus* si limitò semplicemente ad organizzare in modo più lineare il testo dell’Art. 123 §1 rispetto all’Art. 106 §1 della *Regimini*, eliminandone le ambiguità ed integrando il lavoro interpretativo attivatosi dal 1971 in coerente continuità con la scelta di Paolo VI di porre *a fianco* delle Congregazioni romane un’istanza di verifica della *corretta applicazione* della Legge canonica, proprio perché tale applicazione si realizza *nomine et auctoritate (vicaria) romani Pontificis*.

È all’interno di questo contesto – l’unico reale – che va letta e compresa la *deliberata*⁵⁴ affermazione dell’Art. 197 §1 *PE* che la Segnatura apostolica è “Tribunale amministrativo per la Curia romana”, senza che il “non detto” rispetto ad altri soggetti dell’Ordinamento canonico possa permettere – ancora una volta – di *estendere* tale funzione al resto della Chiesa come tale⁵⁵.

D’altra parte: nessuna Norma di Legge (o subordinata) aveva mai affermato il contrario, ma soltanto l’ostinazione dottrinale di voler in ogni modo vedere la Segnatura come “Tribunale amministrativo” al quale ogni e ciascun soggetto potesse comunque rivolgersi per invocare la tutela giudiziale dei propri diritti (soggettivi) contro gli Atti posti dalla *propria Autorità apicale di governo*.

Il quadro sistematico che ne deriva è di assoluta chiarezza e linearità, oltre che identico a quello originario della *Regimini*: alla Segnatura non arrivano, né lo potrebbero, i conflitti tra soggetti e Autorità apicali di governo, ma solo le contestazioni di *violatio Legis* da parte del Dicastero romano che, con potestà primaziale vicaria, abbia in qualche modo sancito (anche solo parzialmente) una precedente decisione da parte di qualche Autorità apicale propria; oltre, s’intende, alle decisioni originarie del Dicastero stesso eventualmente intervenuto *ratione materiae* in qualche vicenda coinvolgente la sua competenza universale.