

## Prædicate Evangelium Art. 197: novità o conferma?

REU (1967) – Art. 106	Normæ speciales (1968) – Art. 96	interpretazioni autentiche gennaio 1971	CIC (1983) – Can. 1445 §2	PB (1988) – ART. 123 AOT (2008) – Art. 34	PE (2022) – Art. 197
<p><i>Per A. S. Signatura Apostolica contentiones dirimit ortas ex actu potestatis administrativæ ecclesiasticæ, et ad eam, ob interpositam appellationem seu recursum adversus decisionem competentis Dicasterii, delatas, quoties contendatur actum ipsum Legem aliquam violasse.</i></p>	<p><i>Per Sectionem Alteram Signatura Apostolica cognoscit: 1) contentiones ortas ex actu potestatis administrativæ ecclesiasticæ, ad eam delatas ob interpositam appellationem seu recursum adversus decisionem competentis Dicasterii, quoties allegetur Legis violatio.</i></p>		<p><i>Ipsum Tribunal videt de contentionibus ortis ex actu potestatis administrativæ ecclesiasticæ ad eam legitime delatis.</i></p>	<p>§1. Præterea cognoscit de recursibus, intra terminum peremptorium triginta/sexaginta dierum utilium interpositis, adversus actus administrativos singulares sive a Dicasteriis Curiae Romanæ latos sive ab ipsis probatos, quoties contendatur num actus impugnatus Legem aliquam in decernendo vel in procedendo violaverit.</p>	<p>§1. La Segnatura Apostolica, quale Tribunale amministrativo per la Curia romana, giudica i ricorsi contro atti amministrativi singoli, 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.</p>
		<p>R. - Pro violatione Legis intelligi errorem iuris sive in procedendo sive in decernendo.</p>			
<p><i>In his casibus videt sive de admissione recursus sive de illegitimitate actus impugnati.</i></p>		<p>4) D. — Utrum in casu de quo in dubio tertio, Supremum Signaturæ Apostolicæ Tribunal — Sectio Altera — videat tantummodo de illegitimitate actus impugnati an etiam de merito causæ. R. - Supremum Signaturæ Apostolicæ Tribunal - Sectionem Alteram - videre tantum de illegitimitate actus impugnati.</p>		<p>§2. In his casibus, præter iudicium de illegitimitate, cognoscere etiam potest, si recurrens id postulet, de reparatione damnorum actu illegitimo illatorum.</p>	<p>§2. In questi casi, oltre al giudizio sulla violazione di Legge, la Segnatura Apostolica può anche giudicare, qualora il ricorrente lo chieda, circa la riparazione degli eventuali danni recati con l'atto di cui si tratta.</p>

Tra le novità – almeno testuali – della Costituzione apostolica *Prædicate Evangelium* non può passare inosservata all’occhio dell’amministrativista critico, la formulazione dell’Art. 197 in sostituzione dell’Art. 123 della *Pastor Bonus* e dell’identico Art. 34 della – ormai reformanda – *Lex propria* della Segnatura Apostolica del 2008.

Una nuova formulazione che potrebbe – finalmente – chiudere una lunga stagione dominata da una ‘narrativa’ mono-tono in materia di ‘identità’, più che di ‘competenza’ vera e propria, della Segnatura Apostolica e cancellare il vocabolario ed il concettuario del “contenzioso amministrativo” che la dottrina – ma non il Legislatore – ha introdotto in relazione all’Art. 106 della *Regimini Ecclesiae Universæ* di Paolo VI, del 1967.

Due sono gli elementi ‘notevoli’ della nuova Norma fondamentale per questa competenza della Segnatura Apostolica:

- 1) l’espressa indicazione della Segnatura stessa come “Tribunale amministrativo per la Curia Romana”;
- 2) la censura del termine “illegittimità” in tema di competenza della Segnatura;

\*) ai quali va aggiunta quella che, senza dubbio, è invece una vera novità: la ‘sottoposizione’ alla Segnatura Apostolica anche della Segreteria di Stato (elemento sul quale non è possibile soffermarsi ora, ma che evidenzia senza ombra di dubbio la concezione che della stessa ha l’attuale Pontefice).

Recita l’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».

«§2. In questi casi, oltre al giudizio sulla *violazione di Legge*, la Segnatura Apostolica può anche giudicare, qualora il ricorrente lo chieda, circa la riparazione degli eventuali danni recati con l’atto di cui si tratta».

Dalla nuova formulazione sorge la domanda posta nel titolo di queste note: “novità o conferma”? Siamo, cioè, innanzi ad uno *stravolgimento* della Normativa precedente oppure al suo *consolidamento*?

## 1. SEGNATURA APOSTOLICA COME TRIBUNALE AMMINISTRATIVO PER LA CURIA ROMANA

Il primo elemento – che è pure il più importante! – riguarda l’inciso di nuova introduzione: «quale Tribunale amministrativo per la Curia romana»: una specifica – un *obiter dictum* – che, sebbene apparentemente inutile (e così potrebbe essere risultata a molti canonisti in questi due mesi... ma anche ai diversi ‘revisori’ del testo legislativo stesso), mina – invece – alla radice le teorizzazioni imperanti in ambito amministrativistico canonico dalla creazione della “*Sectio Altera*” il 15 agosto del 1967.

Con l’Art. 197 di *Prædicate Evangelium* la Segnatura Apostolica è indicata e – costituita (*sic!*) – “quale Tribunale amministrativo per la [SOLA] Curia romana”.

Se per il Legislatore (e per una buona struttura testuale normativa) era inutile aggiungere quell’avverbio (= sola), altrettanto non può dirsi per la dottrina! Affermare, infatti, che la Segnatura Apostolica è Tribunale amministrativo SOLTANTO per la Curia romana, significa concretamente *negare* quanto da 55 anni si va ripetendo in materia a livello dottrinale: che, cioè, con la ‘creazione’ montiniana dalla “*Sectio Altera*” nel 1967 si era introdotto nella Chiesa cattolica il

c.d. Sistema della “doppia giurisdizione”: ordinaria ed amministrativa... come nella maggior parte degli Stati europei continentali, Italia *in primis*, dalla quale è stata tratta la quasi totalità degli elementi teoretici e dogmatici sin qui utilizzati per modellare *ab extrinseco* quest’ambito dell’Ordinamento canonico nel quale nessun Legislatore sino ad oggi si è effettivamente avventurato.

Se questa lettura è corretta, siamo innanzi alla CONFERMA di quella che molto probabilmente era stata la *mens* e la *ratio*, oltre che la *causa* stessa, della Norma originaria: imporre all’attività delle Congregazioni romane il *primato della Legge* rispetto all’amplessima potestà esecutiva (un tempo detta anche *æconomica*) 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 vicario. Se così fosse saremmo oggi – finalmente – innanzi alla corretta formulazione dell’innovazione montiniana: ipotesi confermata *in obliquo* dall’ulteriore volontà di Papa Francesco di sottoporre alla Segnatura Apostolica anche la Segreteria di Stato.

La questione, dal punto di vista teoretico, è fondamentale poiché si passerebbe dal principio cardine della “giustizia amministrativa” a quello della “legalità del governo”. Si tratterebbe, cioè, di perseguire non la giustizia amministrativa *ex parte Christifidelium*, ma di esigere la legalità del governo *ex parte Auctoritatum*... smorzando le dinamiche rivendicazioniste, per accentuare quelle effettivamente pastorali, tanto più in un contesto, come quello attuale, in cui Papa Francesco sta rimettendo in luce la dimensione di *custodia, protezione, responsabilità*, proprie della *episkopé* (basti pensare al m.p. *Come una madre amorevole*).

Certo: scambiare una “giustizia” con una “legalità” potrebbe sembrare, ad oggi, fuori contesto... un ritorno di formalismo positivisticò indegno dei tempi attuali e di una Chiesa “in uscita”... Molto dipende, tuttavia, dalla concezione che si ha del Diritto canonico. Se, infatti, la Norma canonica costituisce il ‘punto d’arrivo’ della riflessione ecclesiale sulla vita e le dinamiche della Chiesa stessa: ciò che ne concentra ed organicizza i valori e le idealità... ciò che ne configura la missione (= la “grammatica” della “Pastorale”)... allora la sottomissione a questa “Norma” diventa il primo criterio di discernimento per le decisioni di governo, affinché non si decida “secondo me”, ma secondo ciò che la Chiesa ha già valutato e adottato come *regula et misura* (= *kanon*) per la propria identità, prima, e vita, poi.

Ulteriormente: se ciò fosse vero, l’Art. 197 della *Prædicare Evangelium* costituirebbe la definitiva sconfessione del c.d. *contenzioso amministrativo* imposto per via dottrinale quale presupposto della creazione della “*Sectio Altera*” ed instancabilmente riproposto nei decenni, fino all’affermazione, ancora nel 2010, che «l’Art. 106 [della *Regimini Ecclesie Universæ*] sostituiva il disposto del Can. 1601 del *Codex* 1917»<sup>1</sup>.

Sia permesso esplicitare qualche dettaglio in merito, vista la peculiarità della materia e la singolarità delle questioni. La dottrina costante di quegli anni (dai maturi Gordon, Lobina, Graziani, Pinna, ai giovanissimi Moneta, D’Ostilio, Pinto, ecc.) affermò senza esitazioni che con la “*Sectio Altera*” era stata creata (anche) nella Chiesa la *doppia giurisdizione* poiché, 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 (come accaduto per secoli attraverso la *Appellatio extraiudicialis*, fino alla “*Sapienti Consilio*” nel 1908 – sistema della c.d. giurisdizione unica), ed anziché doversi sottomettere alle decisioni del Superiore gerarchico (come voluto da Pio X con la sua riforma

<sup>1</sup> Cfr. F.S. SALERNO, *Identità e funzione istituzionali della Signatura Apostolica nel tempo*, in P.A BONNET - C. GULLO (curr.), *La Lex propria del S.T. della Segnatura Apostolica*, Coll. *Studi giuridici*, n. LXXXIX, Città del Vaticano, 2010, 22.

della Curia e col Can. 1601 del *CIC* – sistema c.d. del Superiore-Giudice). Secondo la dottrina del tempo e del mezzo secolo successivo, la creazione della “*Sectio Altera*” aveva superato questi sistemi (giudicati ancestrali) per dare corpo ad una specifica tipologia giudiziale ‘moderna’: il “contenzioso amministrativo”, espressione di un progresso teoretico e dogmatico inarrestabile, individuato come strumento operativo della più sostanziale “giustizia amministrativa”.

L’approccio, in quegli anni, era assolutamente plausibile: erano gli anni della revisione del Codice... gli anni dei “*principia*” che l’avrebbero dovuta guidare (il n. 7 in particolare, con la richiesta della erezione proprio dei Tribunali amministrativi locali)... gli anni della *Lex Ecclesiae Fundamentalis*... gli anni della velocissima redazione dello Schema “*De Procedura amministrativa*”, addirittura in predicato di promulgazione immediata attraverso m.p. In tal modo, gli anni 1967-1982 furono 15 anni che convinsero la dottrina della reale ‘esistenza’ di ciò di cui parlava, poiché pure effettivamente presente negli ultimi Canoni del nuovo *CIC* in elaborazione: il *loop* tra autori e legislatore era completo ed auto-alimentante.

Quegli stessi anni, però, alla fine non approdarono proprio a nulla: quando la *Lex Ecclesiae Fundamentalis* non venne promulgata e, soprattutto, i Cann. 1736-1763 dello *Schema Codicis* del marzo 1982 vennero omessi nel testo promulgato dieci mesi dopo.

Dal punto di vista legislativo, ed ordinamentale, l’intero sistema presunto non aveva trovato alcuna realizzazione: non esiste “per” la Chiesa alcun Tribunale amministrativo!

Tutto rimase praticamente fermo al 15 agosto 1967, all’Art. 106 della *Regimini Ecclesiae Universae*. ...Eppure si continuò, *contra facta et Leges*, a sostenere l’approccio tanto propagandato: nella Chiesa cattolica esiste una specifica giurisdizione amministrativa competente in materia di contenzioso amministrativo! In fondo: la “*Sectio Altera*” era “Tribunale amministrativo”...

La narrativa dottrinale (confermata dai Giudici ed Officiali che da essa si erano formati – *sic!*) continuò a proporre le logiche, le dinamiche e gli strumenti propri del contenzioso amministrativo... dovendo però ammettere che ad esso non si poteva accedere che DOPO aver esaurito la scala dei Ricorsi gerarchici, imposta dal Can. 1601 del *CIC* del 1917 ed ora dal Can. 1400 §2 del *CIC* del 1983, complici le successive *Pastor Bonus* del 1988... e la *Lex propria* della Segnatura Apostolica del 2008 (40 anni dopo le *Normae speciales*).

La concreta inaccessibilità per i fedeli del Giudizio in Segnatura Apostolica venne costantemente dissimulata dalla dottrina secondo le logiche deflative ormai diffuse nel Diritto degli Stati in ambito civilistico: l’accesso al Giudice passa attraverso *tentativi obbligatori* di risoluzione extra-giudiziale.

In realtà: non si trattò *mai* di doppia giurisdizione in senso proprio, né di superamento del sistema creato da Pio X, ma semplicemente di correggere lo strapotere delle Congregazioni romane, assoggettando le loro decisioni ad un vaglio di *stretta legalità* che impedisse, almeno la violazione della Legge. Ciò che l’Art. 197 di *Prædicare Evangelium* di fatto sancisce in modo chiaro!

Tanto più che – con certezza – consta che ancora nella consultazione della primavera del 2019 sia stata proposta al Legislatore la possibilità di dar finalmente corpo ai Tribunali amministrativi ‘locali’<sup>2</sup>... proposta finita nel nulla a testimonianza del permanere della *non volontà* del supremo Legislatore di assecondare l’indirizzo dottrinale prevalente.

---

<sup>2</sup> Proposta concretamente formulata in questi termini, molto ampi ma altrettanto espliciti nel prevedere ‘altra’ strada oltre il Can. 1400 §2: «*I Ricorsi gerarchici sono ricevuti ed esaminati, sia nella legittimità che nel merito, a norma di Diritto, dal Dicastero competente per materia solo dopo che gli stessi siano stati inutilmente sottoposti alle competenti istanze sovradioesane*».

## 2. SCOMPARSA DELLA “ILLEGITTIMITÀ” DEGLI ATTI DALLE COMPETENZE DELLA SEGNATURA

Il secondo elemento meritevole di attenzione, tra novità e conferma, è costituito dalla scomparsa della “illegittimità” degli Atti dalle competenze della Segnatura Apostolica: il §2 dell’Art. 197, infatti, non utilizza più la ‘scorciatoia’ dell’Art. 123 di *Pastor Bonus* e 34 della *Lex propria*.

In merito è necessario esplicitare qualche osservazione partendo dalla consapevolezza che tale termine, pur presente dall’inizio nell’Art. 106 della *Regimini Ecclesiae Universae*, aveva poi cambiato collocazione in *Pastor Bonus*, proprio in espressi termini di competenza della Segnatura Apostolica.

1) La prima osservazione è di carattere strutturale, dovendosi constatare che il termine “illegittimità” compariva all’origine per qualificare la *causa petendi* dell’Azione giudiziale presso la Segnatura Apostolica: «*In his casibus videt sive de admissione Recursus sive de illegitimitate Actus impugnati*». Formulazione che portò nel giro di pochi anni alla necessaria Interpretazione autentica dell’11 gennaio 1971 che confermò l’utilizzo del termine, seppure non più in modalità ‘assoluta’ ma ‘relativa’ rispetto al “merito” della Causa, secondo la dialettica – civilistica, italica – tra *legittimità* e *merito*, in una prospettiva che, probabilmente, esplicita meglio ciò che il testo normativo originario intendeva indicare, seppur laconicamente<sup>3</sup>.

Significativamente l’evoluzione della Norma in *Pastor Bonus* perse il termine, ritenuto ormai inutile dopo che le stesse Interpretazioni del gennaio 1971 avevano precisato in modo cristallino che oggetto del Giudizio in Segnatura è la “*violatio Legis in decernendo vel in procedendo*”: così si esprime in modo compiuto e completo il §1 dell’Art. 123 della *Pastor Bonus* in riferimento alla competenza specifica e peculiare della Segnatura Apostolica. La legittimità dell’Atto impugnato non è più a tema in ambito di competenze della Segnatura apostolica.

2) *Pastor Bonus* 123, tuttavia, contiene ancora il termine “illegittimità” nel §2, laddove il Legislatore concede alla Segnatura Apostolica di poter – eventualmente – giudicare anche circa la riparazione dei danni arrecati dall’Atto già sottoposto al suo giudizio in ragione della competenza peculiare propria indicata nel §1 (un artificio di pura economia processuale attraverso l’istituto processuale della “connessione” di Cause ex Can. 1414).

È in quel contesto logico che il termine “illegittimità” viene utilizzato per qualificare, *ab extrinseco* rispetto alla Norma del §1, il Giudizio circa la “*violatio Legis in decernendo vel in procedendo*”. La Norma così di esprime: «*In his casibus, praeter iudicium de illegitimitate, cognoscere etiam potest...*», finendo per identificare – per sola via grammaticale – la *violatio Legis* con la illegittimità.

Il §2 dell’Art. 197 di *Prædicate Evangelium* elimina la questione, depurando il linguaggio con la rinuncia all’uso *in obliquo* di un termine tecnico innecessario (= l’illegittimità, appunto), accontentandosi di rimandare al paragrafo precedente in modo letterale, ripetendo ciò di cui si tratta: la *violatio Legis*.

<sup>3</sup> In merito è interessante quanto riferito da mons. Pinto, allora giovane Segretario della Commissione di revisione delle *Normae speciales* della stessa Segnatura apostolica (cfr. P.V. PINTO, *Diritto amministrativo canonico*, 283 e nota n. 737).

### 3. CONCLUDENDO

Con la Costituzione apostolica *Prædicate Evangelium* pare giungere ad epilogo la lunga contrapposizione tra Legislatore materiale (in realtà: la sola dottrina) e Legislatore formale (= l'unico vero Legislatore!) dopo decenni dominati da una vera e propria *eterogenesi dei fini*, nella irriducibile differenza tra quanto insistentemente preteso dalla dottrina e dagli stessi Consultori pontifici in sede normativa (= i Canoni “*De Procedura administrativa*” del CIC 1982) e quanto *costantemente stabilito* nelle Norme dell'Ordinamento.

In materia – sebbene non “in merito” – non può infatti tacersi più oltre il sostanziale e costante *non recepimento* da parte dell'Ordinamento di tutto quanto sollecitato dagli autori (e Legislatori materiali) per oltre mezzo secolo, sancendo quanto affermava cinquant'anni fa uno dei protagonisti di tale stagione, Paolo Moneta che nel 1971 scriveva:

«Ne deriva così l'impressione che il Legislatore non abbia voluto impegnarsi a porre in essere un sistema di giustizia amministrativa ben definito e, almeno in larga misura, compiuto, ma abbia preferito lasciarlo aperto a quegli sviluppi che sarebbero risultati più idonei in seguito ad una adeguata sperimentazione pratica, fidando soprattutto nell'opera di adattamento della Giurisprudenza, che in questo campo, come è avvenuto negli Ordinamenti statali, dovrebbe avere una parte molto importante nell'elaborazione e persino nella vera e propria codificazione di regole e principi»<sup>4</sup>.

Ciò che, appunto, ha portato alla conclusione odierna: “tanto rumore per nulla”, come avrebbe detto Shakespeare.

Forse è ancora presto perché lo sparuto manipolo degli amministrativisti non-allineati possa cantare finalmente vittoria rispetto alle posizioni plebiscitarie della dottrina e di molta Giurisprudenza...

Rimane però il fatto che dal 5 giugno 2022 continuare la narrativa degli ultimi 55 anni diventerà anche “illegale”... mentre, ad ogni effetto, nulla è cambiato rispetto alla lucida volontà di Paolo VI innanzi al dilemma millenario di ogni struttura di governo: “*quis custodet ipsos custodes?*”. Per la Curia Romana: c'è la Segnatura Apostolica!

---

<sup>4</sup> P. MONETA, *Il controllo giurisdizione sugli atti dell'Autorità amministrativa nell'Ordinamento canonico. I. Profili di Diritto sostanziale*, Coll. Pubblicazioni della Facoltà di Giurisprudenza della Università di Pisa, n. 46, Milano, 1973, p. 9.