

IL SUPREMO TRIBUNALE DELLA SEGNETURA APOSTOLICA

SOMMARIO: I. PROFILO STORICO DEL SUPREMO TRIBUNALE – II. IL COMPITO SPECIFICO DI SUPREMO TRIBUNALE: LE CAUSE GIUDIZIARIE – III. IL COMPITO DEL CONTENZIOSO AMMINISTRATIVO DEL SUPREMO TRIBUNALE: 1. *La sectio altera: il processo contenzioso amministrativo*; 2. *I due momenti del ricorso contro gli atti amministrativi singolari* – IV. COMPITO DI VIGILANZA DEL SUPREMO TRIBUNALE: 1. *Senso della vigilanza e suo campo di attività*; 2. *Le relazioni annuali sullo stato e l'attività dei tribunali (SAT) sono lo strumento privilegiato per la vigilanza sui tribunali*; 3. *Vigilanza sulla giurisprudenza*; 4. *Esame delle sentenze*; 5. *Commissioni pontificie*; 6. *Dispense dalle leggi processuali*; 7. *La dispensa dai titoli accademici*; 8. *L'esecutività del solo dispositivo della sentenza*; 9. *Denunce e lamentele circa l'operato dei tribunali*; 10. *Interventi sugli avvocati e procuratori*; 11. *Consulte*; 12. *Facoltà della segnetura apostolica* – V. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

Lo scopo del presente studio è di presentare, nelle linee essenziali, il Supremo Tribunale della Segnetura Apostolica¹. Dopo aver richiamato, con brevi cenni, la storia e lo sviluppo che esso ha avuto fino ad oggi (I), si trattano i diversi settori di sua competenza, seguendo la costituzione apostolica *Pastor Bonus* (PB)², nn. 121-125, ossia la sua funzione giudiziaria (II), quella del contenzioso amministrativo (III) e quella di vigilanza (IV). Alcune osservazioni finali chiudono lo studio (V).

¹ Per uno studio più approfondito rinvio ad un mio precedente studio, soprattutto nella prospettiva della vigilanza esercitata dal Supremo Tribunale della Segnetura Apostolica: V. DE PAOLIS, «Amministrazione della giustizia e situazione dei Tribunali Ecclesiastici», in M. CORTÉS DIÉGUEZ - J. SAN JOSÉ PRISCO (edd.), *Curso de derecho matrimonial y procesal canónico para profesionales del foro* (XVIII), Publicaciones Universidad Pontificia de Salamanca, Salamanca 2007, 375-412.

² Per un commento alla cost. ap. *Pastor Bonus*, sulla Curia Romana, del 28 giugno 1988, vedi P.V. PINTO (ed.), *Commento alla Pastor Bonus e alle norme sussidiarie della Curia Romana*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano 2003. Il commento agli articoli riguardanti il Supremo Tribunale della Segnetura Apostolica è del Card. F. Mario Pompedda, 173-182. Uno studio più diffuso si ha nel volume P.A.

I. PROFILO STORICO DEL SUPREMO TRIBUNALE

Sempre più numerose erano le suppliche ed i ricorsi (cause di *iustitia* o di *gratia*) che nel secolo XIII venivano rivolti alla Sede Apostolica. I Sommi Pontefici, per l'esame di tali richieste, si servirono di ufficiali relatori (*referendarii*) i quali, dopo aver considerato di ciascuna domanda le ragioni di diritto e di fatto, dovevano riferire sommariamente al Sommo Pontefice per la decisione e provvedere a preparare gli atti per la firma.

Col passare del tempo questi ufficiali relatori acquistarono sempre maggiore importanza e furono investiti di speciali attribuzioni e forniti di poteri ben definiti. Nonostante il loro numero fosse ridotto a sei nel Concilio di Costanza (1414-1418), durante il pontificato di Martino V (1417-1431) si giunse a contarne settantacinque³.

A proposito del nome *segnatura* Niccolò Del Re scrive: «Tutti questi referendari costituirono allora un particolare organismo, che proprio dall'atto finale e più importante della firma (*signatura*) apposta alle decisioni dal papa o da un suo delegato venne denominato Segnatura»⁴. Due erano quindi le funzioni che adempivano i referendari: l'esame delle domande di grazie e quelle di giustizia, che più tardi provocherà la divisione della Segnatura in due dicasteri autonomi, competente l'uno in materia amministrativa (*Segnatura di grazia*) e l'altro in materia giudiziaria (*Segnatura di giustizia*)⁵. Con il papa Giulio II (1503-1513) la divisione delle due Segnature era ormai compiuta, e ciascun dicastero era presieduto dal rispettivo Prefetto.

Una grande riorganizzazione della Curia Romana fu messa in atto da Sisto V nel 1588. In base a essa «la Segnatura di Grazia venne rior-

BONNET - C. GULLO (edd.), *La Curia Romana nella cost. Ap. "Pastor Bonus"* (= Studi Giuridici 21), Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano 1990. Il Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica è presentato da Z. Grocholewski, allora segretario dello stesso Tribunale, 401-414.

³ Cf N. DEL RE, *La Curia Romana. Lineamenti Storico-Giuridici*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano 1998, 212-213.

⁴ N. DEL RE, *La Curia Romana*, 213.

⁵ Cf N. DEL RE, *La Curia Romana*, 213. L'autore precisa, 213: «Non è ancora possibile tuttavia precisare, per difetto di documenti probatori, la data esatta in cui si sarebbe effettuata la predetta divisione, per quanto da taluni autori sia posta al 1491, anno in cui Innocenzo VIII, con la Costituzione *Officii nostri debitum* del 25 gennaio, affidò ad alcuni referendari in particolare l'incarico di definire in nome del papa le controversie che di volta in volta le varie nazioni sottoponevano al giudizio della Sede Apostolica, mentre altri indicano 1492, attribuendo piuttosto ad Alessandro VI la separazione dei due organismi, per aver egli provveduto ad assegnare a ciascuno di essi ben delimitati poteri».

dinata come una Congregazione cardinalizia e collocata seconda nel novero delle quindici stabilite con la costituzione *Immensa aeterni Dei* del 22 gennaio, quale *Congregatio Signaturae gratiae*, posta alle dirette dipendenze del Sommo Pontefice⁶, mentre la Segnatura di giustizia rimane con la prerogativa di tribunale.

Ma col continuo sviluppo dei diversi dicasteri, anch'essi competenti a concedere grazie, l'attività della Segnatura di Grazie divenne quasi nulla. «La grande importanza che, come risulta, era stata rivestita dalla Segnatura di Grazia fino al pontificato di Clemente IX (1667-1669), cominciò da questo momento ad attenuarsi ognora di più per il progressivo diminuire della sua attività, in conseguenza del sempre crescente sviluppo di altri dicasteri, ugualmente competenti a concedere grazie, quale, in specie, la Dataria Apostolica, a cui si vennero a mano a mano trasferendo tutte le funzioni di detta Segnatura, che finì per tanto coll'adunarsi solo una o due volte l'anno, e si ridusse addirittura, dopo la metà del secolo XVIII, a condurre un'esistenza pressoché inoperosa, vacandone il più delle volte persino la stessa prefettura»⁷.

Non mancarono i tentativi di riportare la Segnatura di Grazie alle sue funzioni. Leone XII con un rescritto del 17 ottobre 1826 si adoperò a restituirla alla sua antica autorità. Tuttavia, «alla morte del prefetto cardinale Francesco Tiberi (29 ottobre 1839), non si ritenne affatto necessario provvedere alla sua successione. Ciò nonostante la Segnatura di Grazia rimase ancora in vigore fino al 1847, dopo di che neppure il suo nome figurerà più tra quelli dei vari dicasteri operanti della Curia Romana, continuando tuttavia a sussistere di diritto, fino alla riforma curiale effettuata da Pio X»⁸.

La Segnatura di Giustizia, rimasta quale tribunale supremo della Curia Romana, subì nel secolo XIX considerevoli cambiamenti. Tra i più significativi, va ricordato quello di Pio VII, che con il motu proprio *Nello Stabilire* del 6 luglio 1816, diede alla Segnatura di giustizia il compito di tribunale civile, compito che svolse fino al 1870⁹, anno in cui cessò da ogni attività per la cessazione dello Stato pontificio.

San Pio X, con la costituzione *Sapienti consilio* del 29 giugno 1908, e le norme contenenti la *Lex propria Sacrae Romanae Rotae et*

⁶ N. DEL RE, *La Curia Romana*, 217.

⁷ N. DEL RE, *La Curia Romana*, 218.

⁸ N. DEL RE, *La Curia Romana*, 219.

⁹ Cf G. PASSUTTO, «Segnatura Apostolica», in *Nuovo Dizionario di Diritto Canonico*, Paoline, Milano 1996, 978.

Signaturae Apostolicae, annesse alla stessa costituzione, ricostituì un'unica Segnatura quale supremo organo giudiziario della Chiesa.

Paolo VI nel 1967 riformò ancora la Curia Romana con la costituzione *Regimini Ecclesiae universae*; il Supremo Tribunale della Segnatura ricevette una considerevole estensione delle sue competenze. Alle funzioni tradizionali di supremo organo giurisdizionale per la revisione delle controversie giudiziarie e la vigilanza sulla retta amministrazione della giustizia in tutti i tribunali ecclesiastici fu aggiunta la sezione (*Sectio altera*) del contenzioso amministrativo.

Il Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica fu dotato dallo stesso Paolo VI di una legge propria¹⁰; si tratta delle *Normae Speciales*¹¹ emanate *ad experimentum* dal Papa Paolo VI dopo la costituzione *Regimini Ecclesiae Universae*, per regolare soprattutto il contenzioso amministrativo, per la prima volta introdotto nella Chiesa. I punti essenziali di tale normativa sono entrati e precisati nel Codice di diritto canonico (cann. 1732-1739), ed infine nella costituzione apostolica sulla Curia Romana, *Pastor bonus* del 28 giugno 1988, (artt. 121-125), che determina ulteriormente i compiti del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica¹².

Può destare una certa meraviglia che dopo quasi quarant'anni dalle *Normae Speciales* date *ad experimentum* e dopo ormai ventitré anni dalla promulgazione del Codice di diritto canonico e dopo ormai diciotto anni dalla promulgazione della costituzione ap. *Pastor bonus*, la Segnatura non si sia ancora data delle norme aggiornate al codice e applicative della costituzione *Pastor bonus*. Finalmente sembra che stia per essere promulgata la nuova *Lex* che reggerà il Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica. Si prevede che la *Lex* più che cose nuove di grande rilievo confermerà una prassi ed una dottrina che è venuta a stabilirsi durante questo lungo periodo di sperimentazione.

Oltre alle competenze delineate dalla cost. *Pastor bonus*, la Segnatura svolge anche un lavoro, limitato a due paesi, l'Italia e il Portogallo, riguardante la produzione degli effetti civili delle sentenze canoniche¹³.

¹⁰ «Segnatura Apostolica lege propria regitur» (PB, art. 125).

¹¹ *Normae speciales in Supremo Tribunali Signaturae Apostolicae ad experimentum servandae post constitutionem apostolicam Pauli PP. VI Regimini Ecclesiae Universae*, Typis Poliglottis Vaticanis, anno 1968.

¹² L'attività del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica viene pubblicata ogni anno nell'Annuario Pontificio di statistica.

¹³ Il Concordato tra questi due paesi prevede che, una volta che vi siano state due sentenze conformi ormai esecutive, le parti inoltrino, attraverso il tribunale che ha

II. IL COMPITO SPECIFICO DI SUPREMO TRIBUNALE: LE CAUSE GIUDIZIARIE

In quanto Supremo Tribunale della Chiesa, l'art. 122 della *PB* indica sei competenze:

1° Esso giudica delle querele di nullità contro le sentenze rotali. «Si tratta non soltanto delle sentenze rotali definitive, ma anche di quelle interlocutorie»¹⁴. È inoltre pacifico nella giurisprudenza della Segnatura Apostolica che, salve dette condizioni, si possa anche proporre querela di nullità contro i decreti rotali. L'esame *de merito causae* ritorna però alla Rota Romana, qualora si dovesse dichiarare nulla una decisione rotale.

2° Compete al Supremo Tribunale della Segnatura definire le richieste di *restitutio in integrum* contro le sentenze della Rota Romana, anche se di fatto sono rare, perché le cause della Rota Romana in genere sono cause matrimoniali, che appartenendo a quelle che toccano lo *status personarum*, non passano mai in giudicato (can. 1643). Tuttavia non si può dimenticare che la *restituito in integrum* può riguardare anche le cause incidentali.

3° I ricorsi nelle cause che riguardano lo *status personarum* contro il rifiuto della Rota Romana ad ammettere una causa ad un nuovo esame.

4° *Exceptio suspicionis* nei confronti di un giudice della Rota Romana.

5° Altre cause contro i Giudici della Rota Romana per atti compiuti nell'esercizio del loro ufficio.

6° I conflitti di competenza tra i tribunali (nella Chiesa latina), che non sono sottoposti allo stesso tribunale di appello. Può trattarsi sia di un conflitto positivo di competenza, perché due tribunali litigano per prendere la causa, che di conflitto negativo, in quanto ci sono due o più tribunali competenti che non vogliono prendere la causa. La Rota Romana può, ma non deve essere coinvolta nel conflitto.

Tra queste competenze, il compito più rilevante è certamente quello che il Supremo Tribunale esercita nei confronti della Rota.

È un settore importante e necessario, perché in questo campo il Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica esercita un potere

emesso l'ultima sentenza, la richiama alla Segnatura Apostolica, perché questa a sua volta emani il decreto di esecutività per la Corte di appello del Tribunale dello Stato per la delibazione della sentenza canonica in ordine agli effetti civili. Si prevede che potrebbe aggiungersi anche il Brasile.

¹⁴ *Normae Speciales*, art. 19, § 3.

giudiziario su atti giudiziari emessi dal Tribunale Apostolico della Rota Romana: si tratta della querela di nullità nei confronti delle decisioni della Rota Romana, e della *nova causae propositio* e dell'eccezione contro un giudice rotale.

Per quanto riguarda le competenze e i rapporti con la Rota Romana, le cause che riguardano la querela di nullità non sono molte¹⁵. Lo stesso si dica per la *nova causae propositio*. Praticamente irrilevanti sono le cause di *Restitutio in integrum*. Si sa che le cause più frequenti presso i tribunali ecclesiastici, particolarmente presso la Rota, sono quasi esclusivamente le cause matrimoniali. Ora per questo tipo di cause, nonostante qualche autore piuttosto isolato sostenga il contrario, la dottrina non ammette la *restitutio in integrum*, in quanto questo rimedio è previsto dal codice (can. 1645, § 1) solo per le cause che siano passate in giudicato; le cause di nullità matrimoniali, come già detto, riguardano invece lo *status personarum*; non passano mai in giudicato e per esse è prevista invece la *nova causae propositio* (cf can. 1644). Rarissimi sono gli interventi della Segnatura Apostolica circa gli atti dei giudici della Rota Romana in occasione dell'esercizio delle loro funzioni.

III. IL COMPITO DEL CONTENZIOSO AMMINISTRATIVO DEL SUPREMO TRIBUNALE

L'art. 123¹⁶ precisa e determina le competenze della Segnatura Apostolica in quanto tribunale amministrativo:

1° Il Tribunale giudica dei ricorsi contro gli atti amministrativi singolari sia dei Dicasteri della Curia Romana sia di atti da essi approvati, ogniqualvolta sia in discussione la loro legittimità *in decernendo* o *in procedendo*.

¹⁵ Cf F. DANEELS, «La “querela nullitatis” nel processo canonico», in *La querela di nullità contro le sentenze della Rota Romana nella giurisprudenza della Segnatura Apostolica*, Libreria editrice Vaticana, Città del Vaticano 2005, 231-249.

¹⁶ «§ 1. Praeterea cognoscit de recursibus, intra terminum peremptorium triginta 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. § 2. In his casibus, praeter iudicium de illegitimitate, cognoscere etiam potest, si recurrrens id postulet, de reparatione damnorum actu illegitimo illatorum. § 3. Cognoscit etiam de aliis controversiis administrativis, quae a Romano Pontifice vel a Romanae Curiae Dicasteriis ipsi deferantur necnon de conflictibus competentiae inter eadem Dicasteria» (PB, art. 123).

2° La Segnatura Apostolica giudica, se è il caso, anche della riparazione dei danni procurata con un atto illegittimo (*damnorum actu illegittimo illatorum*).

3° Il Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica giudica anche delle controversie amministrative che vengono ad essa demandate sia dal Sommo Pontefice sia dagli stessi dicasteri della Curia Romana. In questo caso anche il giudizio *de merito* spetta alla Segnatura Apostolica, almeno per le controversie deferite dai dicasteri della Curia Romana.

4° Infine il Supremo Tribunale giudica anche dei conflitti di competenza tra gli stessi dicasteri della Curia Romana.

1. La sectio altera: il processo contenzioso amministrativo

La regolamentazione della potestà amministrativa e del suo esercizio è un fatto piuttosto recente nella vita della Chiesa, come del resto, sia pure con le debite proporzioni, negli ambiti anche delle società civili, rispetto invece alla potestà legislativa e giudiziale. Essa è stata preparata particolarmente dalla riflessione nel periodo intermedio tra i due codici¹⁷ ed è stata una preoccupazione peculiare per la revisione del nuovo codice. Lo si può cogliere facilmente anche nella lettura dei dieci principi da tenere presenti per la preparazione della nuova legislazione. Il settimo diceva: «Mentre nel Codice di diritto canonico i ricorsi e gli appelli giudiziali si ritengono sufficientemente regolati secondo le esigenze della giustizia, la comune opinione dei canonisti pensa invece che i ricorsi amministrativi sono piuttosto mancanti nella prassi ecclesiastica e nell'amministrazione della giustizia» (*«Dum in Codice Iuris Canonici recursus et appellationes iudiciales sufficienter regulatae secundum iustitiae exigentias reputantur, e contra communis opinio canonistarum censet recursus administrativos non parum deficere in ecclesiastica praxi et administratione iustitiae»*)¹⁸. In attesa della nuova codificazione che nel frattempo veniva preparata, Paolo VI volle dare un segno della sua volontà di applicare il Concilio con la riforma della Curia Romana, mediante la co-

¹⁷ Cf N. MOERSDOF, «De Relatione inter potestatem administrativam et iudicalem in iure canonico», in *Questioni attuali di diritto canonico. Relazioni lette nella Sezione di diritto canonico del Congresso internazionale per il IV Centenario della Pontificia Università Gregoriana, 13-17 ottobre 1953*, Apud Aedes Universitatis Gregoriana 1955, Romae 399-418.

¹⁸ *Communicationes* 2 (1969) 83.

stituzione apostolica *Regimini Ecclesiae Universae*, nella quale, riformando la competenza del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica, da una parte istituì la così detta *Sectio Altera*, per i ricorsi amministrativi, creando così per la prima volta nella Chiesa il tribunale contenzioso amministrativo, e dall'altra unificò la vigilanza.

2. I due momenti del ricorso contro gli atti amministrativi singolari

Va ricordato innanzitutto che il contenzioso amministrativo ha nella legislazione canonica chiaramente due momenti: quello amministrativo, presso la competente autorità amministrativa, e quello giudiziale, presso il Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica. I due momenti si distinguono per diverse ragioni, basate sul fatto che il primo momento, trattandosi di un ricorso gerarchico, si fonda sull'esercizio della potestà amministrativa; il secondo, trattandosi di un tribunale, sull'esercizio della potestà giudiziaria. Si tratta pertanto di differenziazioni che scaturiscono essenzialmente dalla natura stessa della potestà in gioco.

1) Il ricorso gerarchico

Il presupposto per un ricorso amministrativo è l'esistenza di un atto amministrativo singolare che sia un *gravamen* per il fedele (can. 1737, § 1). Prima di ricorrere, il legislatore esorta a cercare una composizione tra l'autore del decreto e il fedele che si crede oggetto del *gravamen* (can. 1733, § 1). In ogni caso questi prima di ricorrere all'autorità gerarchica superiore deve rivolgersi all'autore del decreto, per chiederne la revoca o la modifica (can. 1734). Solo dopo può rivolgersi all'autorità amministrativa gerarchicamente superiore, nel rispetto dei tempi stabiliti dal legislatore (can. 1734, § 2). Una volta esaurito il confronto a livello di ricorso gerarchico è possibile passare alla via giudiziaria del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica.

2) Il ricorso alla *Sectio Altera* del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica

Afferma Mons. F. Salerno: «Il contenzioso amministrativo canonico è attivato presso la *Sectio Altera* con il ricorso, la cui natura, l'oggetto, i motivi sono da correlare all'identità istituzionale della stessa *Sectio Altera* ed alla sua funzione»¹⁹.

¹⁹ F. SALERNO, «Il giudizio presso la "Sectio Altera" del S. T. della Segnatura Apostoli-

Soprattutto va richiamato l'oggetto della competenza della Segnatura Apostolica, limitato alla illegittimità dell'atto amministrativo singolare sia in *decernendo* che in *procedendo*.

Si sa che i primi passi della *Sectio Altera* sono stati piuttosto incerti proprio sull'oggetto primario del suo giudizio. Una tendenza molto forte, sostenuta particolarmente da Gordon, riteneva che la Segnatura avrebbe dovuto essere un tribunale amministrativo, il cui oggetto dovevano essere i diritti dei fedeli, analogamente all'*appellatio extrajudicialis* del primo periodo della Chiesa. Lo stesso Gordon arrivò ad auspicare che, nella riforma del codice, questo fosse l'unico ed esclusivo oggetto del ricorso amministrativo presso la *Sectio Altera*²⁰. Altra però fu la strada percorsa dalla legislazione, dalla giurisprudenza ed anche dalla dottrina prevalente.

Tra le competenze infatti del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica, elencato nella costituzione al primo posto sotto il capitolo dei tribunali, al n. 106, leggiamo: «Tramite la seconda sezione la segnatura apostolica dirime i contrasti sorti da un atto di potestà amministrativa ecclesiastica, e ad essa presentati per interposto appello o ricorso contro la decisione del dicastero competente, ogni volta che si discute se l'atto stesso abbia violato o no una legge. In tali casi prende in considerazione sia l'ammissione del ricorso sia la illegittimità dell'atto impugnato»²¹. La nuova materia veniva retta dalla legislazione propria della stessa Segnatura, le *Normae Speciales in Supremo Tribunal Signaturae Apostolicae ad experimentum servandae post constitutionem Apostolicam Pauli VI Regimini Ecclesiae Universae*²².

ca», in *La giustizia amministrativa nella Chiesa* (= Studi Giuridici 24), Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano 1991, 143.

²⁰ I. GORDON, «L'oggetto primario della competenza della Sectio Altera», in *Studia et documenta iuris canonici. La giustizia amministrativa nella Chiesa*, Officium Libri Catholici, Roma 1984, 167-195.

²¹ EV II, n. 1646: «Per alteram sectionem Signatura Apostolica contentiones dirimit ortas ex actu potestatis administrativae ecclesiasticae, et ad eam, ob interpositam appellationem seu recursum, adversus decisionem competentis Dicasterii, delatas, quoties contendatur actum ipsum legem aliquam violasse. In his casibus videt sive de admissione recursus sive de illegitimitate actus impugnati».

²² La competenza della *Sectio Altera* veniva così presentata dall'art. 96 delle *Normae Speciales*: «Per Sectionem alteram Signatura Apostolica cognoscit: 1) contentiones ortas ex actu potestatis administrativae ecclesiasticae, ad eam delatas ob interpositam appellationem seu recursum adversus decisionem competentis Dicasterii, quoties allegetur legis violatio; 2) conflictus competentiae inter Dicasteria Sedis Apootolicae; 3) Negotia administrativa ipsi delata a Romanae Curiae Congregationibus; 4) quaestiones eidem commissas a Summo Pontifice».

Ma la prima giurisprudenza della *Sectio Altera* incontrò subito difficoltà, tanto più che la giurisprudenza tendeva a giudicare le questioni ad essa sottoposte anche nel merito e la riparazione del danno²³. Ma lo stesso testo legislativo non risultava chiaro, se l'intervento della *Sectio Altera* aveva come oggetto la lesione di un diritto soggettivo di un fedele (il merito) o la violazione della legge (illegittimità dell'atto amministrativo singolare). Le interpretazioni autentiche date dalla Commissione per l'interpretazione del Concilio Vaticano II restrinsero grandemente il campo di competenza della *Sectio Altera*. Si devono ricordare particolarmente due di queste interpretazioni. Al dubbio sul significato dell'espressione *quoties contendatur actum ipsum aliquam legem violasse*, la commissione rispose semplicemente: «*Pro violatione legis intelligi errorem iuris sive in procedendo sive in decernendo*». Al dubbio poi se la *Sectio Altera* del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica giudichi solo della illegittimità o anche del merito della causa, la risposta fu che la competenza era solo di legittimità²⁴.

Nella linea della restrizione andò anche il codice del 1983, nonostante gli sforzi compiuti durante il periodo della revisione. Il legislatore aveva preparato un'accurata legislazione sui tribunali amministrativi nella Chiesa, il cui oggetto primario doveva essere la violazione dei diritti dei fedeli. Alla fine però credette opportuno non introdurre nella legislazione codiciale tale argomento. Il legislatore, in effetti, quando dovette presentare le competenze di questo Supremo Tribunale, si limitò a regolare il ricorso gerarchico e a rinviare il resto alla legge propria del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica. Il can. 1445, § 2 recita: «*Ipsium Tribunal videt de contentionebus ortis ex actu potestatis administrativae ecclesiasticae ad eam legitime delatis, de aliis controversiis administrativis quae a Romano*

²³ Si vedano ad esempio le decisioni prese particolarmente nei primi tempi dalla *Sectio Altera*, in V. PINTO, *Diritto Amministrativo canonico. La Chiesa mistero e istituzione*, EDB, Roma 2006. L'appendice riporta oltre una ventina di decisioni della *Sectio Altera*.

²⁴ PONTIFICIA COMMISSIO DECRETIS CONCILII VATICANI II INTERPRETANDIS, *Responsa* 11 iunii 1971, in AAS 63 (1971) 329-330: Dubium: «Quid intelligendum sit per comma *quoties contendatur actum ipsum aliquam legem violasse*, de quo in n. 106 Constitutionis Apostolicae Regimini Ecclesiae Universae». R.: «Pro violatione legis intelligi errorem iuris sive in procedendo sive in decernendo». Dubium: «Utrum in casu de quo in dubio tertio, Supremum Signaturae Apostolicae tribunal - Sectio Altera - videat tantummodo de illegitimitate actus impugnati an etiam de merito causae». R. «Affirmative ad Ium, negative ad IIum, seu Supremum Signaturae Apostolicae Tribunal - Sectionem Alteram - videre tantum de illegitimitate actus impugnati».

Pontifice vel a Romanae Curiae Dicasteriis ipsi deferantur; et de conflictu competentiae inter eadem dicasteria», omettendo la competenza sulla riparazione dei danni²⁵. Questo argomento fu recuperato però dalla Cost. Apost. *Pastor bonus*, che lo elenca tra le competenze del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica²⁶.

Mons. Salerno scrive: «La citata interpretazione autentica della norma costituzionale distingue l'*error juris in procedendo* da quello *in decernendo*, e configura così un duplice ordine di motivi che giustificano l'impugnazione dell'atto amministrativo. Con l'*error in procedendo* si prevede la violazione di legge nella formazione dell'atto, con l'*error in decernendo* si pone l'accento sui vizi che attengono al contenuto dell'atto, cioè all'oggetto, al fine, ai motivi. [...] Con ciò si può osservare che la pluralità di motivi, che si volevano introdurre con lo schema sulla procedura amministrativa per legittimare l'impugnazione di un atto amministrativo (come la falsità dei motivi, l'eccesso di potere, la violazione dei principi generali del diritto, l'equità canonica), è in realtà compresa nella *violatio legis*»²⁷.

Inoltre, con l'interpretazione autentica dell'art. 106 della costituzione *Regimini Ecclesiae Universae* è stato escluso il potere della *Sectio Altera* di estendere il suo giudizio sul merito della controversia, «la dottrina ha però, univocamente affermato che a ciò consegue soltanto la preclusione del sindacato giudiziale sulla discrezionalità dell'autorità amministrativa, perché, essendo questa circoscritta in precisi limiti legali, il rispetto di tali limiti non può essere oggetto di verifica in giudizio»²⁸. È tuttavia viva l'esigenza di superare un possibile formalismo giuridico nell'interpretazione delle stesse norme, particolarmente sul significato e la portata della legittimità nell'ordinamento canonico, che non può essere dedotta soltanto dalle leggi positive, dal momento che lo stesso diritto naturale fa parte costitutiva dell'ordinamento canonico e l'equità è un suo criterio fondamentale di interpretazione²⁹.

²⁵ È significativo tuttavia anche il § 2 aggiunto al can. 1400 in apertura del libro VII. Sotto il titolo *I giudizi in generale* leggiamo: «Attamen controversiae ortae ex actu potestatis administrativae deferri possunt solummodo ad Superiorem vel ad tribunal administrativum».

²⁶ L'art. 123 della *Pastor Bonus* al paragrafo 2° recita: «In his casibus, praeter iudicium de illegitimitate, cognoscere etiam potest, si recursus id postulet, de reparatione damnorum actu illegitimo illatorum».

²⁷ F. SALERNO, «Il giudizio presso la "Sectio Altera"», 152.

²⁸ F. SALERNO, «Il giudizio presso la "Sectio Altera"», 146.

²⁹ Cf E. BAURA - J. CANOSA (edd.), *La giustizia nell'attività amministrativa della Chiesa: il contenzioso amministrativo*, Giuffrè Editore, Milano 2006. Ma noi non possiamo entrare in questo dibattito, che ci porterebbe troppo lontano.

I ricorsi che pervengono alla Segnatura sono soltanto i decreti emessi dal dicastero della Curia Romana o da esso approvati. L'oggetto del sindacato del Tribunale ha come oggetto solo la violazione di legge; il dubbio concordato è sempre lo stesso: «*An actus impugnatus violaverit legem sive in decernendo sive in procedendo*». E la risposta può essere solo: sì o no. La Segnatura non ha la possibilità di modificare l'atto amministrativo o emendarlo, perché il decreto o la sentenza del giudice non ha spazio di discrezionalità richiesto dalla natura di un atto di governo amministrativo. L'atto del giudice non è un atto di governo, ma un giudizio secondo giustizia e verità. È per questo che il giudice non ha la discrezionalità di passare sopra i termini o altre esigenze stabilite dalla legge, nel dare il suo giudizio sul contenzioso sottoposto al suo giudizio.

Si potrebbe affermare che i ricorsi che giungono alla Segnatura Apostolica potrebbero essere ancora di meno, se i dicasteri della Curia Romana usassero più accuratamente del loro potere rispetto agli atti amministrativi posti dai superiori di grado inferiore. Il can. 1739 infatti assegna al Superiore gerarchico che è chiamato a giudicare dell'atto amministrativo un amplissimo potere. Egli ha la facoltà non solo di confermare il decreto o di dichiararlo nullo, ma anche di rescinderlo, revocarlo, o, se così risulta più conveniente al superiore, modificarlo, sostituirlo, abrogarlo («*non solum decretum confirmare vel irritum declarare, sed etiam rescindere, revocare, vel, si id Superiori magis expedire videatur, emendare, subrogare, ei obrogare*»). Quasi nella totalità dei casi il superiore gerarchico si limita a confermare o a rigettare il decreto.

IV. COMPITO DI VIGILANZA DEL SUPREMO TRIBUNALE

Come Dicastero che provvede alla retta amministrazione della giustizia, il Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica ha i seguenti compiti presentati nell'art. 124 della *PB*. Si tratta di un compito enunciato in modo molto generale: vigilare sulla retta amministrazione della giustizia; esso ha diversi settori; per quanto riguarda i settori più importanti, l'art. 124 offre ulteriori specificazioni, piuttosto esemplificative:

1° «*In advocatos vel procuratores, si opus sit, animadvertere*»: intervenire, se è il caso, nei confronti degli avvocati o procuratori, anche con ammonizioni e sanzioni.

2° «*Videre de petitionibus Sedi Apostolicae porrectis ad obtinendam causae commissionem, apud Rotam Romanam*»: giudicare del-

le domande inoltrate alla Sede Apostolica per ottenere la *Commissio Pontificia* della causa alla Rota Romana.

3° «*Videre de petitionibus Sedi Apostolicae porrectis ad obtinendam... aliam gratiam relative ad iustitiam administrandam*»: altre grazie relativamente alla retta amministrazione della giustizia.

4° «*Tribunalium inferiorum competentiam prorogare*»: prorogare la competenza dei tribunali inferiori.

5° Dare l'approvazione qualora la designazione di un foro d'appello richieda l'approvazione della Santa Sede: «*approbationem Tribunalis quoad appellationem Sanctae Sedi reservatam concedere*»;

6° Promuovere o approvare la erezione di tribunali interdiocesani («*promovere et approbare erectionem tribunalium interdioecesanum*»).

1. Senso della vigilanza e suo campo di attività

Il settore certamente più impegnativo del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica è quello della vigilanza sulla retta amministrazione della giustizia. Tale compito non vuole essere espressione di un potere accentratore, ma un aiuto fraterno³⁰. Allo scopo, tutti i tribunali ecclesiastici sono tenuti ogni anno ad inviare una relazione circa lo stato e l'attività del tribunale. Le *litterae circulares*³¹ stabiliscono anche quali debbano essere gli elementi da tenere presenti nello stendere tali relazioni, anzi viene offerto uno *specimen* di formulario³². Oltre alle relazioni annuali, è previsto anche che ogni cinque anni nella relazione sullo stato della diocesi vi sia anche una relazione, con un foglio a parte, sullo stato del tribunale della diocesi.

L'attività amministrativa di vigilanza riguarda l'amministrazione della giustizia nei tribunali ecclesiastici sparsi nel mondo (non la Rota Romana), ma non può sostituirsi al compito proprio dei singoli tribunali e specialmente a quello della Rota Romana, al quale spetta

³⁰ A proposito di questo *munus vigilantiae*, le *litterae circulares* annotano: «*vigilantiam exercere volens, non ea mente ut omnia ad se unum deferat, sed ut fraternum auxilium Tribunalibus Episcoporum offerat, et eisdem, per orbem terrarum dispersis, in bonum animarum servitium praestet per rectam iustitiae administrationem*».

³¹ *Supremum Signaturae Apostolicae Tribunal, Litterae circulares ad Praesides confrentiarum episcopaliū de tribunalium ecclesiasticorum statu et activitate*, Typis polyglottis vaticanis, Romae 1971.

³² Non tutti inviano questa relazione, a volte neppure dopo diverse sollecitazioni. Alcuni tribunali funzionano abbastanza bene, altri non sono in grado di funzionare affatto, per mancanza di persone qualificate adatte.

provvedere all'unità della giurisprudenza ed essere di aiuto, mediante le sue sentenze, ai tribunali inferiori. Occorre inoltre rispettare il proprio compito di vigilanza del vescovo diocesano (o equiparato) per il suo tribunale e del vescovo designato e/o del gruppo (rispettivamente la conferenza) dei vescovi per un tribunale interdiocesano. Non possiamo, infine, dimenticare il compito delle facoltà di diritto canonico e della competente Congregazione per l'Educazione Cattolica per la formazione di ministri della giustizia ben preparati e con *sensus Ecclesiae*.

La Segnatura Apostolica ha la vigilanza su tutti i tribunali della Chiesa, esclusa la Rota Romana, ma inclusa la Rota della Nunziatura di Madrid e per tutte le cause. Il campo di vigilanza riguarda soprattutto le cause di nullità matrimoniale.

2. Le relazioni annuali sullo stato e l'attività dei tribunali (SAT) sono lo strumento privilegiato per la vigilanza sui tribunali

Le relazioni annuali permettono di avere una prima conoscenza dei tribunali. Dall'esame di esse, si rivela il buono o il cattivo funzionamento del tribunale. In particolare l'insufficienza del funzionamento del tribunale emerge dalla mancanza di operatività, dalla scarsità del personale preparato, in quanto tanti operatori sono senza il titolo accademico necessario, dalla sproporzione tra il numero dei ministri e la mole delle cause, dal numero eccessivo delle cause pendenti, dal cumulo di funzioni che una persona riveste – proibito per altro dalla norma canonica nella stessa persona nello stesso tribunale –, dalla unilateralità nella scelta dei capi di nullità, dalla introduzione di «nuovi» o inusuali capi di nullità o da cattive interpretazioni «nuove» dei capi già in corso, ecc. Alle relazioni viene data una risposta adeguata, con osservazioni, ringraziamento e incoraggiamento.

3. Vigilanza sulla giurisprudenza

Il Tribunale alla cui giurisprudenza i tribunali della Chiesa devono guardare è quello della Rota Romana. Il Tribunale della Segnatura apostolica, con il compito di vigilare sui tribunali ecclesiastici, ha anche quello di verificare la giurisprudenza dei tribunali. Scrive in proposito l'istruzione *Dignitas connubii* nel documento di promulgazione: «Al fine di ottenere in tutta la Chiesa quella fondamentale

unità della giurisprudenza che le cause matrimoniali esigono, è necessario che tutti i tribunali di grado inferiore guardino con attenzione ai Tribunali Apostolici, ossia al Tribunale della Rota Romana, che ha il compito di provvedere all'*unità della giurisprudenza* e di *essere di aiuto, con le proprie sentenze, ai tribunali di grado inferiore* (*Pastor bonus*, art. 126), e al Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica, al quale spetta, *oltre che esercitare la funzione di Tribunale Supremo*, il compito di *vigilare sulla retta amministrazione della giustizia nella Chiesa* (*Pastor bonus*, art. 121)³³.

Quando dalle relazioni si rileva che un tribunale si discosta in cose gravi dalla giurisprudenza rotale, si chiedono informazioni e a volte copie delle sentenze attinenti agli argomenti che sono motivo di perplessità; si esamina tutto attentamente; spesso si fanno esaminare le sentenze da esperti, per verificare la loro correttezza. Il tribunale approfondisce la questione e qualora trovi fondati i motivi di perplessità, li fa presenti al moderatore del tribunale perché si rettifichi la prassi del suo tribunale. Qualora poi risultasse che si tratta di prassi non conforme alla sana giurisprudenza, la Segnatura può intervenire usando del suo potere normativo anche con direttive tese a richiamare la prassi dei tribunali non conforme alla giurisprudenza rotale. Da ciò si evince la complementarietà della Rota Romana e della Segnatura Apostolica circa la giurisprudenza: la prima opera con le sentenze, la seconda con suggerimenti e provvedimenti. Questo implica una certa collaborazione tra i due tribunali apostolici. La Segnatura si rende conto della delicatezza degli interventi sulla giurisprudenza: essi devono avvenire nel rispetto del ruolo dei vescovi moderatori e dell'autonomia dei giudici. Ma possono essere necessari, perché le «soluzioni pastorali» nelle dichiarazioni di nullità matrimoniali, contro il rispetto delle norme sostanziali e processuali canoniche, sono un vero danno e una vera ingiustizia per le anime.

4. Esame delle sentenze

L'invio di copia delle sentenze viene richiesto dalla Segnatura Apostolica, per diversi motivi.

Generalmente il Supremo Tribunale richiede che il tribunale che è stato autorizzato con commissione pontificia a trattare la causa in-

³³ Cf Pontificio Consiglio per i Testi Legislativi, istruzione *Dignitas Connubii*, 25 gennaio 2005, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano 2005.

vii copia della sentenza emanata, perché il Supremo Tribunale possa esaminarla. Copia delle sentenze è richiesta dalla Segnatura talvolta quando si tratta di dare la dispensa dai titoli accademici particolarmente al difensore di vincolo, o a un giudice. Il Tribunale della Segnatura chiede in questo caso copia di alcune sentenze con l'intervento del difensore del vincolo o del giudice, per verificare come essi hanno saputo svolgere il loro ruolo, nel rispetto delle condizioni apposte eventualmente nell'atto della dispensa³⁴.

Soprattutto si chiedono copie di sentenze, quando appaiono dalla relazione capi di nullità inusuali o interpretati in modo non rispondente alla giurisprudenza della Rota Romana.

5. Commissioni pontificie

L'art. 124, n. 2 *PB* afferma che la Segnatura Apostolica ha il compito di giudicare *de petitionibus Sedi Apostolicae porrectis ad obtinendam causae commissionem apud Rotam Romanam*, come pure di prorogare la competenza dei tribunali inferiori (*PB*, 124, 3°) e a livello più generale «prorogare la competenza dei tribunali» (cf can. 1445, § 3, 2°).

I testi legislativi distinguono la *commissio pontificia* dalla *prorogatio competentiae*. Si parla di *commissio pontificia* quando si tratta di una causa affidata alla Rota Romana; e di proroga di competenza quando si tratta dei tribunali inferiori. Ma è necessario distinguere in modo più preciso, perché nel linguaggio corrente spesso le due parole si usano quasi indiscriminatamente. In genere la proroga di competenza avviene in favore di tribunali incompetenti di incompetenza relativa, di cui al can. 1445 § 3, 2°, e commissione pontificia a favore di tribunali incompetenti di incompetenza assoluta³⁵. La *commissio pontificia* in senso proprio consiste nell'affidare alla Rota Romana la definizione di alcune cause particolarmente delicate e diffi-

³⁴ «*Petita dispensatio ad quinquennium conceditur pro..., sed tantum ad munus iudicis in tribunali... exercendum in collegio, exclusis muneribus praesidis et ponentis; dummodo munus defensoris vinculi exerceat sub ductu et vigilantia defensoris vinculi principalis, qui requisito titulo academico gaudeat, si biennio elapso pro iis prorogatio dispensationis petatur notitiae dandae erunt de eorum ulteriore specifica preparatione in re durante eodem biennio peracta*».

³⁵ G. MONTINI, «La prassi delle dispense da leggi processuali del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica (art. 124, n. 2°, 2° parte, Cost. ap. Pastor Bonus)», *Periodica de re canonica* 94 (2005) 43-117: 48.

cili, a qualsiasi grado. Si tratta ancora di commissione pontificia, quando si tratta della definizione di una causa in terzo grado, qualora nelle due precedenti decisioni non vi è stata conformità di sentenze e quindi non è possibile dare esecuzione a nessuna delle due, perché in opposizione. La competenza in questo caso spetterebbe alla Rota Romana. Ma se esiste una causa giusta, si può chiedere alla Segnatura di affidarne la definizione in terzo grado ad un tribunale diverso, normalmente locale, in modo da risparmiare tempo e spese ed accelerare la definizione, alleggerendo il peso della Rota Romana. In questo caso però si dovrebbe parlare più correttamente di commissione pontificia, in quanto il tribunale incaricato è assolutamente incompetente. La richiesta della parte attrice deve essere motivata, deve essere appoggiata dall'ordinario e suppone che sia stata interrogata anche la parte convenuta. La Segnatura in genere concede la competenza, qualora la differenza di valutazione delle due sentenze precedenti non dipenda dal diverso modo di interpretare e di applicare i principi, ma solo da una diversa valutazione dei fatti. In questo modo si salva il principio della competenza della Rota Romana nello stabilire la giurisprudenza nell'applicazione delle leggi canoniche, e si accelera la sentenza quando non sia in discussione questo problema.

Si tratta invece di proroga di competenza quando si affida una causa ad un tribunale relativamente incompetente, come per es. quando il tribunale *iure competens* non è in grado di trattare le cause per mancanza di personale adeguato. La Segnatura, generalmente su richiesta del vescovo interessato, affida la trattazione di tali cause ad un altro tribunale. Ci sono anche proroghe di competenza per singole cause ad istanza di una parte.

6. Dispense dalle leggi processuali

1) Il senso della dispensa in genere

La dispensa è un istituto giuridico di grandissima rilevanza nell'ordinamento canonico, in quanto serve a contemperare le esigenze del bene comune promosso dalla legge e quelle dell'individuo tenute presenti particolarmente con la dispensa, intesa dal legislatore come «*legis mere ecclesiasticae in casu particolari relaxatio*» (can. 85). Perché l'istituto della dispensa non degeneri in rilassatezza della disciplina, è necessario che essa sia elargita sempre per una giusta e proporzionata causa (cf can. 90). Il legislatore regola pertanto l'isti-

tuto della dispensa con molto rigore, distinguendo i diversi tipi di leggi e di situazioni. In particolare esclude dalla possibilità della dispensa le leggi costitutive degli istituti e degli atti giuridici (can. 86), mentre i vescovi non possono dispensare le leggi penali e processuali (can. 87).

2) Le dispense dalle leggi processuali e la Segnatura Apostolica

La particolarità della facoltà di dispensare di cui gode la Segnatura Apostolica sta precisamente nel fatto che essa può dispensare dalle leggi processuali³⁶. Le dispense (cf cann. 85-93) appartengono alle grazie, che si possono concedere per il bene dei fedeli. «Ma le dispense dalle leggi processuali appartengono, ancora più precisamente, allo stesso compito assegnato alla Segnatura Apostolica in ordine all'amministrazione della giustizia (art. 124 *PB*). Se, infatti, di primo acchito potrebbe sembrare che la corretta amministrazione della giustizia si realizzi esclusivamente attraverso la promozione dell'osservanza delle leggi processuali, che la Segnatura dovrebbe pertanto favorire, non si può negare che talvolta proprio la dispensa da una legge processuale è in grado nel caso particolare di favorire la corretta amministrazione della giustizia. Per queste ragioni «la facoltà generale di poter dispensare, per giusta e proporzionata causa, dalle norme processuali del Codice» mette la Segnatura «in grado di esercitare [...] la propria funzione di cui all'art. 124 della costituzione apostolica *Pastor Bonus*», in ordine alla retta amministrazione della giustizia»³⁷. La facoltà della Segnatura di dispensare è molto ampia e non ha limiti, se non quelli stabiliti dal codice stesso, ossia da quelle leggi che sono costitutive dell'istituto o dell'atto giuridico (can. 86)³⁸.

7. La dispensa dai titoli accademici

La nuova legislazione codiciale richiede il titolo accademico (dottorato o licenza in diritto canonico acquisiti in una facoltà pontificia) per i principali uffici nei tribunali: vicario giudiziale, vicario giudiziale-

³⁶ G. MONTINI, «La prassi delle dispense dalle leggi processuali».

³⁷ G. MONTINI, «La prassi delle dispense dalle leggi processuali», 52s.

³⁸ Facciamo osservare che trattiamo delle dispense nel senso proprio, ossia «*legis mere ecclesiasticae in casu particulari relaxatio*» (can. 85), omettendo quei casi nei quali è implicita una dispensa, ma diverso è il profilo principale, come per esempio la *prorogatio competentiae* per giusta causa. In verità quasi sempre la concessione di una facoltà o di un privilegio comporta una deroga dalla legge e quindi implica una dispensa.

le aggiunto (can. 1420 § 3), giudice (can. 1421 § 3), promotore di giustizia, difensore del vincolo (can. 1435). Questa legislazione avveniva in una situazione di fatto in cui i ministri nei tribunali ecclesiastici in genere non avevano il titolo accademico. La Segnatura ha fatto rilevare innanzitutto, che il possesso di tali uffici da parte di persone senza il titolo non creava la situazione di diritto acquisito. La prassi della Segnatura quindi, da una parte fu quella di urgere la nuova norma, dall'altra come alternativa di far chiedere la dispensa alla stessa Segnatura.

Altri hanno messo in dubbio che nel caso concreto si trattasse della necessità della dispensa, sia perché attribuivano al vescovo, se non altro nel caso urgente, la facoltà di dispensare, sia perché negavano che si trattasse di leggi processuali quelle riguardanti la necessità del titolo accademico per certi uffici nei tribunali ecclesiastici.

La prassi della Segnatura ha interpretato tali leggi come processuali, in quanto inserite nel Libro VII del Codice, ed ha escluso la competenza del vescovo diocesano. La competenza pertanto fu riconosciuta alla sola Segnatura Apostolica.

Si è discusso anche se tale competenza sia universale ed esclusiva della Segnatura. È stato infatti sollevato il problema della competenza circa i fedeli soggetti al *Codex Canonum Ecclesiarum Orientalium*, oggi risolto positivamente in favore della Segnatura, con una facoltà concessa dal Sommo Pontefice; per quanto riguarda l'esclusività, vi è stata una certa prassi della Congregazione per l'evangelizzazione dei popoli di concedere le facoltà ai Nunzi. Ma oggi tale prassi sembra cessata.

8. L'esecutività del solo dispositivo della sentenza

Il can. 1684 § 1 stabilisce che il fedele, che ha ricevuto due sentenze conformi di nullità matrimoniale, può contrarre nuove nozze, appena il decreto di ratifica della prima sentenza o la seconda sentenza gli sia stata notificata. Il diritto a passare a nuove nozze non è legato all'emissione della seconda decisione conforme, ma alla sua notifica. Questa non può avvenire se non sia pubblicata attraverso anche le motivazioni del decreto o della sentenza stessa. Non raramente il tempo che intercorre tra la data della sentenza emessa dal tribunale e la sua notifica è abbastanza lungo, spesso oltre le previsioni della stessa legislazione canonica. Possono esserci motivi urgenti che spingono i fedeli a chiedere la dispensa dalla norma, per-

ché possano passare a nuove nozze, prima ancora che l'intera sentenza o l'intero decreto possano essere notificati. È precisamente competenza del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica autorizzare la celebrazione del nuovo matrimonio nel caso concreto.

9. Denunce e lamentele circa l'operato dei tribunali

I fedeli, che hanno motivo di lamentarsi del funzionamento del tribunale nei loro confronti, possono ricorrere presso l'autorità competente, sia l'autorità gerarchica immediatamente superiore del tribunale (il vescovo moderatore) sia presso il Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica, con denunce dell'operato del tribunale o semplicemente con lamentele.

Quando tali lamentele giungono alla Segnatura, in genere si chiedono informazioni e in base alla risposta o si deferisce il tutto al moderatore o si chiedono gli atti, e poi si esamina il da farsi.

Vi sono poi i ricorsi gerarchici per atti amministrativi che riguardano gli operatori della giustizia: avvocati e giudici.

10. Interventi sugli avvocati e procuratori

La vigilanza comprende anche l'art. 124, 1 della *PB*: la Segnatura può intervenire anche in modo sanzionatorio sugli avvocati e sui procuratori (*animadvertere in advocatos vel procuratores, si opus sit*). All'inizio poteva trattarsi di un intervento giudiziario, poi amministrativo; riguardava la immodica richiesta di stipendio. Oggi è pacifico che il Tribunale della Segnatura Apostolica possa intervenire applicando sanzioni agli avvocati e ai procuratori, anche se esiste una competenza della Rota Romana in materia. Tuttavia il principio di sussidiarietà richiede che la Segnatura intervenga solo dopo il moderatore del tribunale.

11. Consulte

Il Tribunale della Segnatura Apostolica ha anche un compito di consultazione, ma soltanto per i tribunali, non invece per i privati e gli avvocati. Il suo compito non riguarda un dubbio di diritto, ma di applicazione della legge. Se si tratta di un vero *dubium iuris*, questo

viene trasmesso, per competenza, al Pontificio Consiglio per i testi legislativi; se invece si tratta di un *dubium* nell'applicazione del diritto nei tribunali, la risposta dipende dall'importanza del problema. Esiste una serie di risposte date dalla Segnatura Apostolica pubblicate in *Acta Apostolicae Sedis* o *Communicationes* o in riviste di diritto canonico.

A volte la Segnatura interviene con decreti generali esecutori. Ma è un modo al quale il Supremo Tribunale non ricorre volentieri, data la difficoltà e la complessità procedurale per questo tipo di documenti³⁹. Si preferisce la risposta *in casu particulari*, pubblicata poi in qualche rivista. In certi casi la domanda rivela piuttosto l'imperizia o l'ignoranza dell'interrogante. Allora si chiede il voto di un perito e lo si invia all'interessato. A volte il tribunale vuole liberarsi dell'onere di rendere giustizia; in questo caso si richiama il tribunale al proprio dovere⁴⁰.

12. Facoltà della segnatura apostolica

1) Facoltà di dichiarare nullo il matrimonio da parte della Segnatura

Il Prefetto del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica dispone della facoltà di dichiarare nullo un matrimonio, *in Congressu*, già in prima istanza e senza bisogno di una seconda istanza e per di più in forma abbreviata. Tale facoltà nel passato è stata messa da alcuni in dubbio. Ma è indiscutibile che il Supremo Tribunale la possiede e la esercita. Di tale facoltà parla anche l'istruzione *Dignitas connubii*, art. 5, § 2: «*Signatura autem Apostolica facultate gaudet definiendi per decretum casus nullitatis matrimonii, in quibus nullitas evidens appareat; quod si accuratiorem disquisitionem aut investigationem exigant, Signatura ad tribunal competens, vel, si casus ferat, ad aliud tribunal remittet, quod causam nullitatis ad tramitem iuris instituat*».

Non sono mancati autorevoli studiosi che hanno riflettuto su questa facoltà eccezionale, che autorizzerebbe il Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica a dichiarare la nullità del matrimonio per via am-

³⁹ Cf Regolamento generale della Curia Romana, art. 131.

⁴⁰ Cf J.L. ACEBAL LUJAN, «Nombramiento de Vicario Judicial en una diócesis integrada en un Tribunal Interdiocesano», *Revista española de derecho canónico* 52 (1995) 741-751; Z. GROCHOLEWSKI, «I Tribunali», in P.A. BONNET - C. GULLO (edd.), *La Curia Romana nella cost. Ap. Pastor Bonus*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano 1990, 395-418.

ministrativa⁴¹. Tale terminologia in realtà non sembra appropriata, ed è residuo della tradizione risalente alla Congregazione per i Sacramenti che possedeva la facoltà trasmessa poi al Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica. La confusione deriva dal fatto che nella Chiesa la distinzione dei soggetti, delle procedure e delle materie non è stata sempre precisa⁴². La via seguita non si può definire amministrativa in sé, ma in relazione all'atto finale. Ma tutto questo è fonte di equivoci. In realtà si tratta di una vera potestà giudiziale che è in gioco. Il Prefetto del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica procede alla dichiarazione nel Congresso, solo dopo che sia stata fatta una debita istruttoria, sia pure in forma abbreviata, e sia stato possibile acquisire la certezza morale della nullità del matrimonio. Di fatto se tale certezza non fosse raggiunta, si dovrebbe cercare di approfondire l'istruttoria e affidare la causa ad un altro tribunale.

2) La dispensa dalla doppia conforme

Gli ordinamenti giuridici in genere prevedono che una prima sentenza circa una materia, particolarmente se di rilievo, non sia unica. L'accertamento della verità è un cammino faticoso; la realtà presenta tanti risvolti e tante sfaccettature che in linea di principio la prudenza e la sapienza dei secoli ha voluto che sia permessa o imposta anche una seconda e perfino una terza e ulteriore possibilità di verifica. L'ordinamento giuridico della Chiesa in linea di principio, nelle cause giudiziarie, esige che vi sia una seconda possibilità, ossia un secondo grado di giudizio. Le cause che riguardano lo *status* delle persone non passano mai in giudicato ed è sempre possibile, qualora vi siano nuove prove e/o nuovi argomenti, riproporre la causa. Ma anche in queste cause, particolarmente per quelle matrimoniali, vale il principio secondo il quale il fedele che ha avviato una causa di dichiarazione di nullità matrimoniale possa passare a nuove nozze so-

⁴¹ Cf Z. GROCHOLEWSKI, «La facoltà del Congresso della Segnatura Apostolica di emettere dichiarazioni di nullità di matrimonio in via amministrativa», in *Investigationes theologico-canonicae*, Università Gregoriana Editrice, Roma 1978, 211-232; Id., «Dichiarazioni di nullità di matrimonio in via amministrativa da parte del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica», *Ephemerides Iuris Canonici* 37 (1981) 177-204.

⁴² Nel passato parecchie Congregazioni Romane esercitavano una potestà giudiziaria, qualificata però amministrativa perché seguiva norme proprie, e perché il soggetto del potere, la congregazione, in linea di principio, era un soggetto amministrativo. Ma non si può dimenticare che esse esercitavano di fatto un potere giudiziario, per facoltà concesse dal Sommo Pontefice.

lo dopo che ha avuto una seconda sentenza conforme di nullità, dopo che gli sia stata debitamente notificata (can. 1684). Vi sono dei casi nei quali la nullità è talmente evidente che la Chiesa ammette la possibilità di ratifica della prima sentenza per decreto, equivalente però ad una seconda sentenza. Contro una tendenza che vorrebbe abolire o rendere facoltativa la seconda sentenza matrimoniale, la Chiesa ha ribadito in linea di principio la necessità della duplice sentenza conforme, anche se la conformità può essere dichiarata «in modo equivalente»⁴³. L'autorità competente in questa materia è soltanto il Santo Padre.

V. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

1. La Chiesa ha il suo ordinamento giuridico, che è al servizio dei suoi fini. Questi si riassumono nella salvezza eterna delle persone che le appartengono.

I fini della Chiesa, anche se ultimamente trascendenti, sono perseguiti nel tempo, con mezzi che rispondono alle esigenze della Chiesa pellegrinante, in cammino verso l'eternità. Lo scopo ultimo della Chiesa è la carità (*agape*), che unisce le persone nella comunità di fede, di speranza e amore, con Dio e tra di loro. La dimensione comunionale ed unitiva, che si realizza nella comunione perfetta della carità, suppone il rispetto della individualità di ciascuno, della dignità e dell'identità di ogni persona nel suo patrimonio giuridico, come insieme di mezzi di cui ogni persona è dotata per realizzare lo scopo della vita. È il campo della giustizia, che dà a ciascuno il suo (*tribuit unicuique suum*). Così giustizia e carità sono due componenti necessarie per una convivenza ordinata e tranquilla nell'amore. L'ordine va stabilito, come dice la costituzione *Gaudium et Spes*, n. 9: *iustitia duce, caritate comite*. La guida è la giustizia, perché il punto di partenza è la singolarità delle persone e il rispetto della loro identità e dei loro diritti. Tuttavia la guida della giustizia da sola potrebbe diventare facilmente una guida cieca che porta, secondo la parola evangelica, nel fosso. Deve esserci sempre la carità come compagna che illumina il cammino, come afferma il Papa Benedetto XVI nella sua Enciclica *Deus Caritas est* (cf particolarmente i nn. 26-29). Proprio perché la giustizia è all'inizio di ogni cammino dei rapporti interpersonali, non fa meraviglia che la Chiesa, proprio perché

⁴³ Cf Istr. *Dignitas connubii*, art. 291.

addita nella carità la meta ideale verso la quale siamo protesi, si preoccupi prima necessariamente del cammino di giustizia, e proclami che l'ordinamento giuridico prima che essere un insieme di leggi umane positive, ha alla fonte un ordine divino da rispettare sempre, nel quale si devono fondare le leggi positive se vogliono giustificare la loro pretesa di essere osservate.

2. L'amministrazione della giustizia nella Chiesa viene esercitata particolarmente nei tribunali. La situazione dei tribunali ecclesiastici è diventata molto più complessa e difficile. A livello generale, si parla di una certa crisi della giustizia. Le cause di tale situazione sono molteplici. Le radici remote affondano e si manifestano nella diffusa mentalità secolarizzata, con il conseguente relativismo e agnosticismo scienziasta, indifferentismo religioso e relativismo morale. La norma in quanto tale è in crisi, sia dal punto di vista morale che di diritto naturale e quindi anche positivo. Un diritto positivo infatti che non avesse un fondamento etico non potrebbe reggere all'urto della vita quotidiana. La crisi della giustizia si rivela in qualche modo anche nella Chiesa; si manifesta con una certa insofferenza proprio della giustizia affidata ai tribunali. Si vuole, giustamente, una giustizia celere; ma la celerità spesso sovrasta anche le preoccupazioni per la verità e la giustizia; e corre il rischio di trascurare le garanzie proprie della via giudiziaria nell'amministrazione della giustizia. Un segno di tale crisi nella Chiesa è il fatto che le cause giudiziarie sono sempre più abbandonate in favore di una via amministrativa, che, senza risolvere il problema della celerità, perché di fatto le cause trattate per via amministrativa non sono affatto più brevi di quelle giudiziarie, corre il rischio di non garantire la verità del giudizio stesso. Così in pratica vanno scomparendo le cause giudiziarie penali e contenziose in genere. Perfino il supremo tribunale eretto appositamente nella Congregazione per la dottrina della fede per procedere giudiziariamente contro i *delicta graviora* di fatto ha ridotto la sua attività, in quanto che pure contro tali delitti si segue una procedura amministrativa molto più spiccia. Finora hanno resistito a questo urto le cause matrimoniali. Ma da qualche decennio anch'esse vengono messe in crisi.

3. Il numero delle cause matrimoniali è cresciuto ovunque. Le ragioni di tale aumento sono molteplici. Esse vanno fatte risalire particolarmente alla crisi del matrimonio e della famiglia; crisi che a sua volta ha radici più profonde nella secolarizzazione. I tribunali ecclesiastici fanno fatica a tenere il passo. Il personale preparato è scarso.

Contemporaneamente si assiste ad una crisi grave di vocazioni sacerdotali; la crisi della legge e del diritto ha trovato i pastori impreparati, che non hanno potuto provvedere al ricambio, secondo le esigenze del tempo attuale.

Cresce il numero dei fedeli irregolari, perché dopo il fallimento del loro matrimonio e il divorzio civile, sono passati a nuove nozze soltanto civili. Così vivono ai margini della Chiesa, senza la possibilità di accedere ai sacramenti, soprattutto della penitenza e dell'Eucaristia. È un numero alto che preoccupa giustamente i pastoralisti, i quali a loro volta alzano la voce contro i tribunali ecclesiastici, per la loro lentezza. Si alzano le istanze pastorali, si invoca una strada più celere; si parla confusamente di una via amministrativa per la dichiarazione di nullità dei matrimoni. Tali voci pesano spesso sugli operatori dei tribunali, che, appellandosi alla pastorale, e in nome della celerità spesso trascurano le norme processuali e soprattutto sono indulgenti nel dichiarare le nullità matrimoniali, dando non raramente interpretazioni alle norme, discordi dalla giurisprudenza della Rota Romana. I Papi, particolarmente con le loro annuali allocuzioni al Tribunale Apostolico della Rota Romana, accompagnano il cammino faticoso dell'amministrazione della giustizia nella Chiesa, richiamando le leggi divine che regolano il matrimonio e la famiglia, ribadendo il principio della indissolubilità, che quasi quotidianamente viene messo in discussione da qualcuno sotto l'uno o l'altro profilo, diretto o indiretto. Oggi l'operatore della giustizia ha a disposizione l'istruzione *Dignitas connubii*⁴⁴. Essa si presenta come un servizio agli operatori dei tribunali ecclesiastici, ossia come un'istruzione «di aiuto ai giudici e agli addetti dei tribunali nell'interpretare e applicare in modo corretto il rinnovato diritto matrimoniale».

A supporto dell'istruzione sono molto utili due allocuzioni che in qualche modo fanno riferimento proprio all'istruzione *Dignitas connubii*: l'ultima del Papa Giovanni Paolo II e la prima dell'attuale Sommo Pontefice⁴⁵. Le due allocuzioni convengono sulla necessità del giudizio secondo verità e giustizia, nel rispetto delle procedure canoniche, lontano da una malintesa pastoraltà o bene dei fedeli. Si tratta di proteggere e garantire soprattutto la verità sulla legge divina della indissolubilità.

⁴⁴ Cf F. DANEELS, «Una introducción general a la Instrucción *Dignitas Connubii*», *Jus Canonicum* 46 (2006) 33-57.

⁴⁵ Cf V. DE PAOLIS, «Il giudizio secondo verità», in J.I. ARRIETA (ed.), *L'istruzione Dignitas connubii nella dinamica delle cause matrimoniali*, Marcianum Press, Venezia 2006, 19-39.

4. Non è questo il momento di affrontare problemi tanto grandi, che, prima che riguardare i tribunali, toccano la radice della stessa moralità e della vita cristiana. Per quanto riguarda i tribunali, si può dire che il problema più grave effettivamente è quello della scarsità del personale preparato per operare nei tribunali. Le disfunzioni prima ancora che nella cattiva volontà hanno la loro origine nella insufficiente preparazione.

5. Il Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica non manca di fare presente il problema, quando incontra i vescovi in occasione della visita *ad limina* e nella corrispondenza che, particolarmente in occasione dell'esercizio della funzione di vigilanza, si intrattiene. Là dove risultino abusi gravi e diffusi, interviene anche con direttive chiarificatrici. Ma è necessario che gli operatori dei tribunali abbiano vivo il senso della giustizia e sentano in sé di compiere un ufficio altissimo per il servizio della Chiesa e per il bene delle anime, specialmente i giudici. Vogliamo concludere con parole indirizzate ai giudici della Chiesa da Papa Giovanni Paolo II: «Ecco allora che il giudice ecclesiastico, autentico *sacerdos iuris* nella società ecclesiale, non può non essere chiamato ad attuare un vero *officium caritatis et unitatis*. Quanto mai impegnativo, quindi, è il vostro compito ed al tempo stesso di alto spessore spirituale, divenendo voi effettivi artefici di una singolare diaconia per ogni uomo ed ancor più per il *christifidelis*. È proprio l'applicazione corretta del diritto canonico che presuppone la grazia della vita sacramentale, a favorire questa unità nella carità, perché il diritto nella Chiesa altra interpretazione, altro significato e altro valore non potrebbe avere senza venir meno all'essenziale finalità della Chiesa stessa, né può essere eccettuata da questa prospettiva e da questo scopo supremo alcuna attività giudiziaria che si svolga dinanzi a codesto Tribunale»⁴⁶.

VELASIO DE PAOLIS

*Prefettura degli affari economici della Santa Sede
Città del Vaticano*

11 luglio 2008

⁴⁶ Allocuzione del 17 gennaio 1988, in *Le Allocuzioni dei Sommi Pontefici alla Rota Romana*, G. ERLEBACH (ed.), Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano 2004, n. 650.

SUMMARY

In this article is presented, in its essential lines, the Supreme Tribunal of the Apostolic Signatura. Taking into consideration its story and its development, this paper describes the sectors under its pertinence, following the ap. const. *Pastor Bonus* (nn. 121-125): its judicial function, the function of administrative contentious (III) and the function of vigilance (IV).