

G. PAOLO MONTINI

LA TRASMISSIONE DEGLI ATTI DA PARTE DEL DICASTERO
NEL PROCESSO AMMINISTRATIVO PRESSO IL SUPREMO
TRIBUNALE DELLA SEGNATURA APOSTOLICA.
UNA QUESTIONE SEMPRE APERTA NEL CONTENZIOSO
AMMINISTRATIVO CANONICO *

1. Introduzione. — 2. L'obbligo dei Dicasteri di trasmettere gli atti. — 3. Il rifiuto dei Dicasteri di trasmettere gli atti. — 4. Riflessi sul processo amministrativo del rifiuto dell'Autorità. — 5. Rimedi contro il rifiuto dell'Autorità di trasmettere gli atti. — 6. Conclusione.

1. *Introduzione.*

Il contenzioso amministrativo canonico ad oltre trent'anni dall'istituzione della *Sectio Altera* del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica (15 agosto 1967) appare sempre più un atto di coraggio e di profezia di Paolo VI, cui non è sufficientemente seguita una corrispondente applicazione e un coerente sviluppo. Tutti sanno, infatti, che dopo un'entusiastica progettualità, manifestatasi all'inizio dei lavori della Commissione per la riforma del Codice attraverso la previsione normativa di tribunali amministrativi locali, anzi di una legislazione-stralcio che permettesse l'entrata in vigore di questa sezione del Codice prima della promulgazione del testo completo, si è passati gradualmente fino alla cancellazione della stessa ipotesi di costituzione facoltativa dei medesimi tribunali e ad una situazione codiciale di congelamento della normativa sul contenzioso amministrativo alla situazione del 1967, se non fosse stato per il prescritto della costitu-

(*) *Relazione tenuta il 15 marzo 2001 al Seminario per Professori della Facoltà di Diritto Canonico della Pontificia Università della Santa Croce.*

zione apostolica *Pastor Bonus*, che ha allargato la competenza nel contenzioso amministrativo alla riparazione dei danni (cf art. 123 § 2), per l'opera della giurisprudenza della Segnatura Apostolica e per alcune modifiche migliorative della normativa generale sugli atti amministrativi (cf in particolare il can. 57).

È segno per molti versi di questa situazione il perdurare nel contenzioso amministrativo di problematiche che si potevano ritenere definitivamente superate dopo il difficile avvio della *Sectio Altera*. Si intende riferirsi alla mancata trasmissione degli atti alla Segnatura Apostolica da parte dei Dicasteri, contro i cui atti è proposto ricorso giurisdizionale. È noto, infatti, che tale tecnica può aver costituito all'avvio del contenzioso amministrativo una sorta di strumento di pressione per ridefinire o ridelimitare con maggiore precisione la competenza della *Sectio Altera* verso l'attività amministrativa dei Dicasteri⁽¹⁾. Ottenuto lo scopo, ossia delimitare le competenze della Segnatura Apostolica, attraverso le interpretazioni autentiche⁽²⁾, lo strumento poteva essere deposto. Al contrario, esso strumento appare vivente anche al momento presente⁽³⁾ e sembra opportuno, in un contesto meno polemico di quello iniziale e più attento alla natura del processo amministrativo, chiedersi il significato e le conseguenze di un siffatto atteggiamento processuale dell'Autorità (amministrativa) competente⁽⁴⁾.

(1) «Un ordine di rapporti del tutto nuovi si è instaurato con le SS. Congregazioni dai cui decreti si ricorre alla Segnatura Apostolica. Dopo qualche incertezza ed esitazione iniziale, ora si è raggiunta una utile intesa e gli atti dei procedimenti vengono trasmessi regolarmente» (*L'attività della Santa Sede nel 1974*, Città del Vaticano [s.d.], p. 605; il corsivo è nostro).

(2) Cf. PONTIFICIA COMMISSIO DECRETIS CONCILII VATICANI II INTERPRETANDIS, *Responsa ad proposita dubia* II, 11 gennaio 1971, in AAS 63 (1971) 329-330.

(3) Recentemente cf *una*, prot. n. 29064/98 CA. Non è da escludere che il completamento dell'impianto della Giustizia Amministrativa Canonica attraverso l'istituzione dei tribunali amministrativi locali avrebbe aiutato una maggiore comprensione della funzione della Segnatura Apostolica ed evitato problemi, come quello in oggetto.

(4) Non è fuori luogo notare che una prassi in cui si neghi la trasmissione degli atti al Supremo Tribunale può facilmente indurre a dubitare, ritenere o a creare zone franche da controlli di legittimità. Per un esempio si può leggere J. LLOBELL, *I delitti riservati alla Congregazione per la dottrina della fede*, in *Le sanzioni nella Chiesa. XXIII Incontro di Studio. Abbazia di Maguzzano - Lonato (Brescia) 1 luglio-5 luglio 1996*, a cura del Gruppo Italiano Docenti di Diritto Canonico, Milano 1997, p. 264: «La speciale riservatezza delle cause di competenza della Congregazione per la dottrina della fede e la gravità delle materie ad essa affidate potrebbero suggerire la non impugnabilità dei suoi

2. *L'obbligo dei Dicasteri di trasmettere gli atti.*

È necessario anzitutto chiarificare che cosa si intenda e, più in particolare, che cosa si comprenda fra gli atti richiesti al Dicastero: si dovrà almeno distinguere fra atto (impugnato) [*actus*] e atti (del ricorso gerarchico) [*acta*].

L'atto impugnato.

Non si intende diffondersi in questo studio sull'obbligo dell'Autorità di trasmettere l'atto amministrativo all'interessato. Secondo le *Normae Speciales* è fatto obbligo al ricorrente di presentare l'atto impugnato annesso al ricorso stesso: «Una cum recursu exhiberi debent [...] exemplar impugnati decreti [...]» (art. 109, 3°). In alternativa il ricorrente deve presentare l'istanza con cui ha richiesto all'Autorità l'esemplare dell'atto impugnato: «Ut legitime constet Administrationem publicam recusavisse tradere exemplar impugnati decreti, recurrens probare tenetur se illud petiisse per litteras commendatas et cum syngrapha receptionis vel aequipollenti systemate locali, saltem quindecim diebus antequam expirarent fatalia» (art. 110). Di fronte a questa istanza l'Autorità «exemplar concedere recusavit» o comunque non ha messo il ricorrente in condizioni di conseguirlo in tempo utile per il ricorso (art. 109, 3°). L'assenza dell'atto amministrativo non produce effetti esplicitamente previsti dalle *Normae Speciales* sull'accoglimento del ricorso o sul ricorrente; come pure esistono fattispecie illegittime e legittime in cui l'atto amministrativo non è dato all'interessato: si pensi, ad esempio, all'atto amministrativo che si esplica in un'azione senza alcun testo; oppure all'atto amministrativo intimato a norma del can. 55 e, coerentemente, negato poi all'interessato medesimo quando ricorra alla Segnatura Apostolica. Si noterà comunque che le *Normae Speciales* non enunciano un obbligo specifico dell'Autorità di dare l'atto amministrativo all'interessato, valendo, anche per il caso in cui il fedele chieda l'atto per il ricorso, la normativa generale sulla notificazione degli atti amministrativi.

provvedimenti amministrativi singolari presso la Segnatura. Tuttavia, il principio di formale uguaglianza fra tutti i dicasteri e la volontà di sottoporre i provvedimenti amministrativi dei dicasteri al controllo di legittimità, *porterebbe* ad accettare il contenzioso-amministrativo per violazione di legge [...] (*non sul « merito » della decisione*), *tranne che il legislatore* escludesse tale impugnazione» (i corsivi sono nostri).

Si intende considerare più approfonditamente l'obbligo dell'Autorità verso la Segnatura Apostolica. Potrebbe sembrare ovvio l'obbligo dell'Autorità di trasmettere l'atto impugnato, ma non lo è. Anzitutto l'atto potrebbe, anche legittimamente, mancare nel caso in cui il ricorso sia presentato a norma del can. 57, ossia dopo il silenzio legittimamente costituito dell'Autorità. Il silenzio o inerzia dell'Autorità non sono in sé stessi illegittimi (cf can. 57 § 3; art. 136 § 2 Regolamento Generale della Curia Romana) e pertanto neppure illegittimo *per relationem* diverrà il rifiuto di trasmettere l'atto amministrativo, dal momento che legittimamente non esiste. Ci si potrebbe trovare inoltre di fronte ad un atto (nel senso di azione) dell'Autorità, sprovvista *de iure* o *de facto* di qualunque riscontro testuale, anche di carattere preparatorio o dichiarativo. In questo caso è chiaro che l'Autorità non deve (perché non può) trasmettere atto alcuno.

Gli atti.

L'art. 112 *Normae Speciales* è il testo base per il nostro oggetto: «Ubi primum recursus cum documentis necessariis ad Cancellariam pervenerit, Secretarius [...] exquirat a competente Auctoritate ecclesiastica ut acta omnia et documenta spectantia ad casum, de quo controvertitur, transmittat intra terminum peremptorium triginta dierum a recepta communicatione [...]».

Che si tratti di un obbligo del Dicastero di trasmettere tutti gli atti alla Segnatura Apostolica è chiaro e esente da dubbio alcuno⁽⁵⁾, ancorché la formulazione della norma non appaia felice. *In recto* è affermato solamente che il Segretario del Supremo Tribunale «chieda» o «richieda» tutti gli atti. Non è per sé compreso nella locuzione «chiedere» il diritto di ottenere e per converso il dovere altrui di dare. Si è voluto molto probabilmente tener conto nel linguaggio del rispetto verso la dignità e della fiducia nella responsabilità dei Dicasteri della Curia Romana⁽⁶⁾. Viene però in aiuto a questa

⁽⁵⁾ «L'amministrazione ha l'obbligo di adempiere» (P.V. PINTO, *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, Milano 1977, p. 242); «Nel testo legislativo canonico l'obbligo fatto alla pubblica amministrazione ecclesiastica di esibire *tutta* la documentazione necessaria al caso, è sancito [...] Né la pubblica amministrazione può esimersi sotto qualsiasi titolo o per un qualsivoglia pretesto da tale dovere» (G. LOBINA, *Elementi di procedura amministrativa canonica*, Roma 1973, p. 50).

⁽⁶⁾ «Recursus Signaturae Apostolicae factus semper communicatur cum Dicasterio quod decisionem dedit, et a quo *exigitur* ut acta omnia et documenta spectantia

inconcinnitas l'aggettivo *peremptorium* con cui è qualificato il termine di trenta giorni fissato per la trasmissione degli atti. Non sono mancati commentatori della normativa del contenzioso amministrativo che hanno notato la peculiarità di questo aggettivo⁽⁷⁾. Mi pare che l'interpretazione migliore sia di «*délai impératif*»⁽⁸⁾. Forse il suo uso non è secondo il significato tecnico che possiede nel diritto processuale. Certamente riesce a qualificare indirettamente come obbligatoria la trasmissione degli atti⁽⁹⁾.

Deve poi trattarsi di tutti gli atti. Il Dicastero non può operare una scelta discrezionale fra gli atti a sua disposizione. Tutti gli atti pertinenti al caso di cui trattasi devono essere trasmessi. Non si limitano gli atti a quelli attinenti alla causa in corso presso la Segnatura Apostolica: il riferimento preferito, perché più ampio, è al caso di cui trattasi e che potrebbe essere più ampio dell'oggetto del ricorso gerarchico all'origine della causa contenzioso-amministrativa. Non si tratta perciò semplicemente degli atti del ricorso gerarchico né degli atti del Dicastero, ossia originanti dall'autorità del Dicastero che è

ad casum, de quo controvertitur, transmittere *indulgeat*» (*Declaratio Signaturae Apostolicae de recursu adversus decisionem Dicasterii Curiae Romanae*, 9 novembre 1970, in *Documenta recentiora circa rem matrimonialem et processualem* cum notis bibliographicis et indicibus collegerunt I. Gordon-Z. Grocholewski, Romae 1977, n. 3178; i corsivi sono nostri).

(7) «[...] sembra che l'espressione [...] venga usata impropriamente, perché sarebbe molto strano che si tratti di vero termine perentorio, cioè del termine che scaduto renda perento il diritto e l'obbligo di trasmettere gli atti da parte dell'autorità ecclesiastica resistente, e che scaduto il giudice non abbia la potestà di farlo valere [...] con la conseguenza che tali atti non possano più essere presi in considerazione» (Z. GROCHOLEWSKI, *La «Sectio Altera» della Segnatura Apostolica con particolare riferimento alla procedura in essa seguita*, in *De iustitia administrativa in Ecclesia. La giustizia amministrativa nella Chiesa*, Roma 1984, p. 36, nota 45); cf. pure R.A. STRIGL, *Kritische Analyse der im Jahre 1968 zur Erprobung ergangenen Verfahrensordnung für die Apostolische Signatur*, in *Ius populi Dei*, III, Romae 1972, p. 105.

(8) P. VALDRINI, *Conflicts et recours dans l'Église*, Strasbourg 1978, p. 95.

(9) Potrebbe contenere, con la sua indicazione temporale determinante, una decisiva indicazione che il rifiuto e lo stesso ritardo nel trasmettere gli atti e i documenti da parte dell'Autorità non possono interrompere il processo. Ne conferma indirettamente l'importanza Pinto, chiedendone l'abolizione perché si tratterebbe di un «inciso irri-guardoso»: «È una norma o prassi che ha prodotto già le sue reazioni negative, fin dall'inizio del contenzioso-amministrativo. La collaborazione fra Dicasteri della Sede Apostolica dovrebbe essere la norma» (*Elementi di diritto amministrativo canonico*, Città del Vaticano 2000, p. 551).

intervvenuto: devono intendersi tutti gli atti che sul caso oggetto di controversia il Dicastero possiede di fatto⁽¹⁰⁾.

L'esecuzione (l'obbligo non si discute, come sopra si è accennato) di questo dovere tanto ampio di trasmissione può essere, colpevolmente o incolpevolmente, lacunosa. Non si deve ignorare che il caso, nel momento in cui il ricorso è presentato, normalmente non ha contorni ben delimitati e definiti. Per questo le norme stesse prevedono che il Dicastero, presa visione delle ulteriori acquisizioni (di domande, documenti e argomenti) da parte del ricorrente, « ius habe[n]t [...] exhibendi ulteriora documenta, ad refutanda ea quae recurrens produxit, intra terminum viginti dierum ab accepta notitia novarum deductio[n]um vel documentorum ex parte recurrentis » (art. 114 § 4).

È quanto accade analogamente nell'incidentale del processo amministrativo che ha per oggetto la richiesta di sospensione dell'atto amministrativo impugnato. In questa procedura il Segretario fissa, anche per l'Autorità e quindi il Dicastero, il termine di trenta giorni « ad [...] documenta producenda, quae utilia sibi videantur pro causae definitione » (art. 113 § 1).

Non appare comunque ben coordinato il disposto di questi prescritti poiché delle due l'una: o il Dicastero ha trasmesso tutti gli atti, e allora non si capisce come possa trasmetterne altri dopo aver preso visione del ricorso e degli atti annessi; oppure non ha trasmesso tutti gli atti, e pertanto compie un'ulteriore scelta fra gli atti dopo la conoscenza del ricorso in tutti i suoi elementi.

3. *Il rifiuto dei Dicasteri di trasmettere gli atti.*

Il rifiuto del Dicastero di trasmettere gli atti non si presenta come un'unica realtà, ma può configurare diverse fattispecie, che meritano di essere considerate singolarmente sia nel loro manifestarsi sia nella loro qualificazione processuale sia nella ricerca del rimedio processuale.

Il rifiuto del Dicastero di trasmettere gli atti a ragione del rifiuto di costituirsi o dopo la costituzione.

Alla Autorità è chiesto, al pari di tutte le parti che si oppongono, in qualunque forma, al ricorso, di costituirsi in giudizio attra-

⁽¹⁰⁾ Non è raro il caso in cui ben prima dell'apertura formale del ricorso vi siano stati interventi o interpellanze in ordine alle persone poi coinvolte nel ricorso.

verso il conferimento del mandato ad un Patrono abilitato ad agire presso il Supremo Foro. Il rifiuto di trasmissione degli atti può costituire il corollario o l'annesso di una totale assenza che l'Autorità intenda mettere in atto nel giudizio, cui è chiamata di fronte alla Segnatura Apostolica⁽¹¹⁾. L'Autorità né si costituisce né trasmette gli atti riguardanti il caso: l'Autorità ignora completamente il giudizio.

L'Autorità potrebbe anche costituirsi in giudizio, secondo le *Normae Speciales* della Segnatura, rifiutando però la trasmissione degli atti concernenti il caso⁽¹²⁾. Non si tratta, come potrebbe essere considerato a prima vista, di un atteggiamento processuale contraddittorio, quasi da una parte a voler accettare di partecipare al giudizio e, dall'altro, ad impedirlo con la mancata trasmissione degli atti. Si tratta piuttosto di una precisa posizione processuale, che potrebbe godere di una certa ragionevolezza e giuridicamente gravida di effetti.

Anzitutto la ragionevolezza potrebbe dipendere dalla volontà della Autorità di respingere *a limine* il ricorso attraverso un'opposizione che non abbisogna, per il suo completo esplicarsi, di presentare e di considerare atto alcuno, almeno secondo l'opinione della medesima Autorità. Si pensi, ad esempio, ad un'eccezione preliminare di incompetenza del Supremo Tribunale sollevata dall'Autorità⁽¹³⁾; oppure ad un'eccezione preliminare di carenza di presuppo-

(11) «[...] l'ordine di esibizione dei documenti viene rivolto alla *pubblica amministrazione in quanto tale*, non in quanto parte in causa» (G. LOBINA, *Elementi*, cit., p. 49).

(12) Per la verità si tratta spesso più semplicemente del fatto che il Dicastero, senza costituire un proprio Patrono, interloquisce con il Supremo Tribunale eccedendo la incompetenza del medesimo o la carenza di un presupposto per il ricorso. Il Supremo Tribunale accettando tale interlocuzione, che a volte si compone di più interventi di richiesta e di risposta, pare ritenere non necessaria (almeno *in casu*) la costituzione formale in giudizio ai sensi delle *Normae Speciales* o equipara tale interlocuzione, accettandola, alla costituzione in giudizio.

(13) L'Ufficio per il Lavoro della Sede Apostolica (ULSA), contro i cui provvedimenti si era interposto ricorso presso la Segnatura Apostolica, si è rifiutato di costituirsi, assumendo l'incompetenza del Supremo Foro per il fatto di non essere Dicastero della Curia Romana, bensì Organo giurisdizionale: cf *una*, prot. n. 22046/90 CA, e *una*, prot. n. 22583/91 CA. Si deve notare che nei casi di cui sopra non solo all'ULSA non furono richiesti gli atti, ma nel primo caso, dopo un primo invito a costituire l'Avvocato, all'Ufficio fu rivolto un secondo invito molto blando: «Qualora codesto Ufficio intenda intervenire nella discussione sulla questione preliminare circa la competenza di questa Segnatura Apostolica, prego l'Eccellenza Vostra di voler nominare [...] l'avvocato per

sto per il fatto che l'atto impugnato non è decreto o decisione⁽¹⁴⁾; oppure ad un'eccezione di inimpugnabilità dell'atto in quanto approvato in forma specifica dal Sommo Pontefice⁽¹⁵⁾. La trattazione

la tutela degli interessi di codesto Ufficio» (lettera 31 luglio 1991); nell'altro fu decretato dal Supremo Tribunale: «1. Praeliminariter definienda est quaestio de competentia, vel minus huius Supremi Fori, in casu; 2. Officium Laboris Sedis Apostolicae et Congregatio [...] invitentur, ut *si velint* interveniant in discussione eiusdem quaestionis» (6 agosto 1991; il corsivo è nostro): si noti che nel caso l'ULSA era certamente *pars resistens* e non furono richiesti gli atti e la costituzione del Patrono fu ritenuta facoltativa. In entrambi i casi il rifiuto di costituirsi dell'ULSA fu netto: «[...] esprimo il convincimento, formato e condiviso nelle competenti sedi dell'Ufficio, che questo non possa costituirsi nel giudizio dinanzi al Supremo Tribunale [...] non essendovi, in nessun ordinamento, casi in cui un giudice venga chiamato a difendere le sue [!] pronunzie, tramite un avvocato, in sede di impugnativa» (27 settembre 1991). La mancata costituzione non impedì nel caso ulteriori interlocuzioni fra ULSA e Supremo Tribunale.

⁽¹⁴⁾ Si tratta di una fattispecie insidiosa: il Dicastero sostiene che con l'atto che è stato impugnato il Dicastero non ha deciso alcunché e pertanto non è atto amministrativo. Si prenda un esempio: *una*, prot. n. 29064/98 CA. Viene interposto ricorso contro un atto del Dicastero. Udito il Promotore di giustizia, la Segnatura, con una lettera ampiamente motivata, chiede gli atti al Dicastero. Il Dicastero, in risposta precisa che «questo Dicastero non ha inteso in alcun modo accogliere il ricorso [...] La lettera di questo Dicastero voleva essere solo un mezzo per sostenere l'Ecc.mo Ordinario». Successivamente, con un'articolata missiva, la Segnatura Apostolica rispondeva alle asserzioni del Dicastero e chiedeva di nuovo l'invio degli atti. Il Dicastero ribadiva le proprie ragioni: «Questa Congregazione non ha inteso esaminare detto ricorso ai sensi dei cann. 1737 e 1739 CJC. Essa ha solo inviato una lettera all'Ecc.mo Ordinario allo scopo di confermare, per conoscenza e norma di lui, il proprio immutato giudizio [...], attenendosi al riguardo unicamente alle proprie competenze [...] Pertanto, a sommesso parere di questo Dicastero, non dovrebbero sussistere nel caso in oggetto i presupposti per un ricorso in via contenziosa amministrativa presso codesto Supremo Tribunale, non essendo intervenuto un previo giudizio in via gerarchica secondo la previsione normativa di cui ai citati cann. 1737 e 1739 CJC». Prescindendo dal fatto che il dichiarare di non aver deciso, configura certamente, perché ammesso dalla parte, il silenzio, contro cui si può ricorrere (cf. can. 57), a nessuno sfugge come sia inderogabile prerogativa del Tribunale giudicare la qualificazione giuridica di un atto impugnato (cf, per esempio, *una*, prot. n. 11162/79 CA, 23 ottobre 1980; recentemente decreto del Congresso 13 giugno 2000 [prot. n. 30041/99]) e che tale giudizio non può avere che come base gli atti e i documenti del Dicastero e, solo sussidiariamente, le argomentazioni dello stesso. È pertanto insostenibile, a meno forse di casi evidentissimi, rifiutare gli atti sul presupposto di un giudizio unilaterale sulla natura dell'atto impugnato.

⁽¹⁵⁾ Cf, per esempio, *una*, prot. n. 20782/89 CA: il Segretario del Dicastero, alla richiesta di costituirsi e di trasmettere gli atti, rispose che non era «ammissibile alcun ricorso contro il decreto in oggetto». La Segnatura Apostolica, approfondito l'argomento anche con l'aiuto dell'avvocato della parte ricorrente, insisteva manifestando che la pronuncia circa la proponibilità o meno del ricorso era di esclusiva competenza

dell'eccezione non richiede normalmente alcun atto. Si ha riprova della ragionevolezza del menzionato atteggiamento processuale dell'Autorità, se si considera lo speculare procedimento che *ex praxi* il Supremo Tribunale mette in atto rigettando *a limine* ricorsi che del tutto manifestamente ed evidentemente sono sprovvisti dei presupposti: l'Autorità amministrativa non è finora neppure informata del rigetto⁽¹⁶⁾, anzi nemmeno del ricorso.

Con questo non si intende assolutamente avallare una simile prassi dell'Autorità che, oltre ad essere *contra ius*, ossia illegittima, mette in serio pericolo i diritti dei fedeli che ricorrono e contraddice alla funzione giurisdizionale che solo compete al Supremo Tribunale⁽¹⁷⁾.

Circa gli effetti giuridici si potrebbe considerare comunque che la costituzione in giudizio provoca una serie di effetti giuridici nascenti dalla relazione processuale stessa non solo instauratasi, ma esplicitamente accettata e principiata dall'Autorità.

Un caso analogo attiene alla trasmissione parziale dei documenti.

della Segnatura Apostolica e chiedeva nuovamente la trasmissione degli atti, ricevendo però dal Prefetto del Dicastero un nuovo diniego. Cf. pure *una*, prot. n. 19596/87 CA, rigettata per questo *a limine*; *una*, prot. n. 16053/84 CA; *una*, prot. n. 27081/96 CA.

⁽¹⁶⁾ Non mancano casi in cui l'Organo contro cui era stato interposto ricorso sia stato invitato a costituirsi prima di un rigetto *a limine*: cf. decreto del Segretario 24 maggio 1991 in *una*, prot. n. 22046/90 CA.

⁽¹⁷⁾ In merito, per esempio, all'eccezione di inimpugnabilità per approvazione in forma specifica da parte del Sommo Pontefice dell'atto impugnato, non è raro il caso in cui la medesima possa essere oggetto di diversa valutazione. In un caso (prot. n. 19596/87 CA), al Supremo Tribunale che, chiedendo gli atti affermava che « dal decreto di codesto Dicastero non risulta un'approvazione in forma specifica del Santo Padre, anche se Egli fu debitamente informato dall'Em.mo Cardinale Prefetto », il Dicastero per contro pretendeva di « porta(re) a conoscenza di codesto Supremo Tribunale che detto provvedimento che si vuole impugnare ha ottenuto la conferma specifica del Santo Padre », argomentando: « Tale conferma si deduce innanzitutto dal tenore generale del Decreto stesso ed in specie dalla clausola finale, dove si accenna formalmente al mandato di esecuzione dato dal Santo Padre ». Tale argomento era lo stesso che faceva dubitare il Supremo Tribunale che si fosse di fronte ad un'approvazione in forma specifica. E continuava il Dicastero: « Inoltre, mi pregio significarLe che l'approvazione specifica pontificia è stata formalmente chiesta nel Foglio d'Udienza del 3 Agosto u.s. e concessa in data 6 Agosto [...], dopo che al Santo Padre era stata fatta relazione dei termini e degli elementi della causa e conseguentemente delle ragioni e decisioni adottate da questo Dicastero ». E di tale argomento nessuna prova o documento il Dicastero pensava di dover fornire.

Il rifiuto di trasmettere gli atti a ragione della remissione del Dicastero alla giustizia del Supremo Tribunale.

Il Dicastero, il cui atto è impugnato tramite ricorso alla Segnatura Apostolica, potrebbe decidere di rimettersi alla giustizia del Supremo Tribunale, senza produrre alcun atto e senza costituirsi, ma semplicemente dichiarando la sua fiducia nell'attività giudiziaria del Supremo Foro.

Il rifiuto di trasmettere gli atti a ragione della riservatezza degli stessi.

Il Dicastero a volte, seppur raramente, si è appellato alla riservatezza di alcuni atti o documenti inerenti a determinate materie, per non trasmettere⁽¹⁸⁾ gli atti richiesti dal Supremo Tribunale in forza del ricorso presentato e delle *Normae Speciales* oppure, pur trasmettendoli, per vincolarli « da speciale segreto »⁽¹⁹⁾. Risulta difficile comprendere che ragioni di riservatezza impediscano la trasmissione o la disponibilità degli atti, nel momento in cui è lo stesso ricorrente che chiede l'intervento del Supremo Tribunale per una verifica del procedimento che lo ha interessato o comunque possono mettersi in atto cautele che salvaguardano il diritto alla riservatezza di terzi (cf, per esempio, can. 1546 § 2). Senza considerare che le *Normae Speciales* della Segnatura Apostolica danno, pur nel contesto del di-

(18) L'argomento della riservatezza era addotto nel caso *ad adiuvandum* quello più forte dell'asserita inimpugnabilità dell'atto per approvazione in forma specifica da parte del Sommo Pontefice (prot. n. 19596/87 CA).

(19) Il caso si è verificato più volte. In una causa recente il Dicastero, richiesto degli atti, precisò che, qualora il ricorso presso il Supremo Tribunale avesse superato la fase preliminare (in cui intervengono solo i Prelati della Segnatura), parte degli atti trasmessi, ossia « le confessioni dei denunzianti sono da considerarsi tutelate da *speciale segreto* e non potrebbero essere fatte conoscere agli avvocati di parte, attesa la natura particolare della materia, le condizioni delle persone implicate e il rifiuto [...] a rispondere » del ricorrente nella sede apposita (la sottolineatura è del testo). Alla ulteriore richiesta della Segnatura se il vincolo di speciale segreto dovesse valere anche nei confronti dell'avvocato d'ufficio, « Procuratore dei Palazzi Apostolici », nominato per il ricorrente, il Dicastero confermava la riserva manifestata. La Segnatura Apostolica, rispettando il vincolo o condizione con cui gli atti le erano stati trasmessi, riponeva quella sezione di atti al di fuori degli atti processuali: il rispetto del diritto alla difesa non permetteva di inserire fra gli atti di causa, atti non comunicati e comunicabili né alla parte né al suo Patrono.

ritto di difesa⁽²⁰⁾, una garanzia giuridica di riservatezza degli atti almeno pari a quella delle Autorità.

Il rifiuto di trasmettere alcuni atti richiesti su domanda di parte.

Nel corso del processo amministrativo può risultare necessario o anche solo opportuno acquisire un documento. Questo documento potrebbe essere (come spesso accade) in possesso dell'Autorità. Di questo documento se ne può supporre l'esistenza in base ai documenti già presentati, che ne fanno menzione, oppure in base alla normativa o alla prassi amministrativa dell'ufficio, che prevede la produzione o conservazione di un documento simile. A volte un documento può essere semplicemente cercato, senza alcuna certezza della sua esistenza.

Nella *Normae Speciales* vigenti, il primo accenno esplicito alla possibilità istruttoria della richiesta di un documento appare nell'art. 117 § 2: «Peracta summaria ac praevia delibatione [...] si partes inter se consenserint, Secretarius potest iubere ulteriores investigationes administrativas, exquirenda documenta et positiones [...]». A nessuno sfugge che ci si trovi in uno stadio molto avanzato del processo. Anzi, qualora le parti dissentano circa la documentazione da richiedere (e basta che l'Autorità, essendo parte, non sia d'accordo, per procurare il dissenso), «videt Collegium iudicans» (art. 117 § 2): un rinvio senz'altro autorevole, ma con annessi dilatori di grande entità⁽²¹⁾. È incerto, tra l'altro, se la decisione del Collegio, di cui trattasi, sia da considerare un'apposita pronuncia del Collegio stesso, chiamato a decidere per decreto su una richiesta istruttoria inerente

⁽²⁰⁾ Le parti possono agire presso la Segnatura solo attraverso i Patroni (cf. art. 99 § 1), ma possono accedere agli atti presso il Supremo Tribunale «le parti e i loro Patroni» (cf. art. 97). È stato concesso, su richiesta del ricorrente, «ut Rev.dus [...] in casu acta apud sedem huius Supremi Fori inspicere possit, ea tamen condicione ut prius iure iurando promittat (cf. can. 1368) se scientia ita acquisita tantummodo usurum esse in ordine ad ius defensionis coram hac Signatura Apostolica exercendum» (cf. decreto del Prefetto, 14 gennaio 1998, confermato dal decreto del Congresso, 11 marzo 1998, in *una*, prot. n. 27795/97 CA). Nel caso il ricorrente rifiutò la condizione apposta all'accesso agli atti, ossia il giuramento. Il Supremo Tribunale potrebbe ricorrere all'applicazione del can. 1598 quando, su indicazione del Dicastero trasmittente o d'ufficio, ritenga verificarsi una ragione di riservatezza (cf. *una*, prot. n. 22571/91 CA, decreto del Congresso 17 maggio 1993).

⁽²¹⁾ Cf., per esempio, G. LOBINA, *Il processo amministrativo*, in «Apollinaris» 45 (1972) 459.

a «supplenda documenta» (cf art. 118), oppure sia, come più probabilmente appare, la decisione definitiva del Collegio (cf art. 123 §1), cui si rimandano le richieste istruttorie inevase per contrasto fra le parti: «Ius est partibus [...] deponere restrictum conclusivum in quo contineantur omnia petita, etiam ordinis instructorii, et complete evolvantur rationes, sive in facto sive in iure, quibus ipsa petita nituntur» (art. 118).

Amplissimi mezzi istruttori possono infine essere decisi dal Collegio giudicante, che, a norma dell'art. 123 § 2, «controversiam, vel ex toto vel ex parte, non definit»⁽²²⁾, decidendo anche «dilata, et compleantur acta».

4. *Riflessi sul processo amministrativo del rifiuto dell'Autorità.*

Giova interrogarsi sulle ragioni giuridiche della problematica e sulla loro fondatezza e coerenza.

Le ragioni giuridiche consistono tutte nei ben conosciuti nodi fondamentali della Giustizia Amministrativa Canonica (e di gran parte di quella vigente negli ordinamenti giuridici continentali o di *civil law*). Basti un accenno. L'origine della Giustizia Amministrativa a partire dal sistema del Superiore Giudice con il lento e contrastato passaggio al sistema della duplice Giurisdizione, che non ha consentito di abituare adeguatamente il giudice ad una funzione veramente *super partes*; il contenimento del sindacato dei tribunali amministrativi all'interno di un controllo di legittimità dell'atto amministrativo, che, anche a fronte di vizi di legittimità sempre più invasivi (eccesso di potere, violazione dell'*aequitas*), ha mantenuto l'abitudine a ricercare il giusto pronunciamento giudiziale all'interno del ripercorrimiento dell'iter di formazione amministrativo dell'atto impugnato e pertanto limitandosi all'acquisizione degli atti e documenti del medesimo percorso, senza possibilità di istruttoria propria; il persistere di una concezione dell'Autorità (amministrativa) come potere autonomo e indipendente (favorito dal principio della c.d. divisione dei poteri), i cui atti sono insuscettibili di giudicato giudiziario, quan-

⁽²²⁾ Non appare condivisibile l'orientamento di qualche commentatore (cf. G. LOBINA, *Elementi*, cit., p. 51), che vede nel prescritto di questo articolo l'attuazione del caso in cui alla Segnatura Apostolica sia stata affidata una controversia da decidere anche nel merito.

d'anche violino la legge e, molto più, i diritti fondamentali dei fedeli, mentre con difficoltà procede la convinzione di un'Autorità (amministrativa) sottomessa alla legge, come servizio, i cui atti, nel momento in cui contrastano con i diritti dei fedeli, non partecipano dell'autorità che proviene dalla funzione che, apparentemente, ne è all'origine.

Tutto questo complesso di principi giuridici, che rappresentano nodi strutturali in lenta evoluzione (anche) nella Giustizia Amministrativa Canonica, permettono di vedere il processo amministrativo, con la sua normativa, come in tensione tra un'immagine di esso quale continuazione del procedimento amministrativo che ha condotto all'atto impugnato e un'immagine di esso quale vero e proprio (tipo di) processo contenzioso.

Nel primo caso l'acquisizione di atti e documenti è richiesta nel processo amministrativo all'Autorità, che continuerebbe a collaborare a fianco del giudice, che condurrebbe l'istruttoria *per il tramite* dell'Autorità (amministrativa). Essa unicamente non avrebbe il potere di rimediare a carenze dell'atto impugnato durante il processo amministrativo. Per il resto collaborerebbe con il giudice alla ricerca, nell'iter da essa compiuto precedentemente, degli elementi di sostegno dell'atto impugnato. Non v'è chi non veda la precarietà di questa struttura in cui si (ri)verificherebbe in parte il sistema del Superiore Giudice, con grave rischio per la (necessaria) parità processuale delle parti.

Nell'altro caso l'acquisizione di atti e documenti, ma anche (finalmente) di altri mezzi di prova, sarebbe saldamente nelle mani del giudice, come accade in un processo contenzioso, in un processo di parti. In esso il giudice, dopo aver acquisito quanto le parti hanno messo a disposizione, procede in un'ottica (ri)equilibratrice delle forze reali processuali delle parti, ad acquisire autoritativamente quanto richiesto dalle parti o necessario per un giusto giudizio.

Non sfugge senz'altro come il rifiuto o l'inerzia nel trasmettere gli atti da parte dell'Autorità nel primo caso blocca quasi istituzionalmente il processo, nel secondo caso configura (solo) un'evenienza (prevista) del percorso istruttorio.

5. *Rimedi contro il rifiuto dell'Autorità di trasmettere gli atti.*

«L'ordinamento canonico non risolve il problema della inottemperanza della Pubblica Amministrazione all'obbligo di produrre il mate-

riale (probatorio) richiestole»⁽²³⁾. La presenza di una lacuna del diritto in merito ai rimedi della mancata collaborazione dell'Autorità nella acquisizione di prove documentali nel processo amministrativo può essere parzialmente condivisa. Essa cioè appare vera solo nel momento in cui si ricerchi un'espressa statuizione o un esplicito prescritto della legge che permetta di risolvere l'*impasse* creato dal rifiuto dell'Autorità di fornire gli atti e i documenti. Ciò non significa evidentemente che la giurisprudenza e la dottrina manchino di mezzi giuridici per risolvere la questione. Forse la *lacuna iuris* appare e con maggiore evidenza per il fatto di una certa inerzia o pigrizia nell'escogitazione e nell'applicazione di strumenti giuridici che affrontino e risolvano la questione.

Ne è segno il fatto che probabilmente tutti i rimedi di cui *infra*, soprattutto quelli più direttamente attinenti al diritto pubblico, possono essere ritenuti già presenti nell'ordinamento canonico vigente e disponibili all'applicazione da parte di un giudice amministrativo attento alla ricerca della giustizia. E tutto ciò con la clausola dell'opportunità comunque di una previsione esplicita *de iure condendo*⁽²⁴⁾, unitamente ad una previsione processualistica maggiormente evoluta su questo aspetto.

Inversione dell'onere della prova o valutazione del rifiuto a fornire le prove⁽²⁵⁾.

Il rimedio dal quale potrebbero venire maggiori e più efficaci spunti di soluzione, anche solo forse perché particolarmente flessi-

⁽²³⁾ P.V. PINTO, *La giustizia*, 243. Cf. pure E. BERNARDINI, *L'istituzione della Sectio Altera del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica*, in *Ius populi Dei*, III, cit., p. 66.

⁽²⁴⁾ La collocazione di tale futura esplicita previsione normativa potrebbe essere, senza attendere una nuova legge sulla Curia Romana, o nelle rinnovate *Normae Speciales* del medesimo Supremo Tribunale oppure nella rinnovata pubblicazione del Regolamento Generale della Curia Romana.

⁽²⁵⁾ Si deve chiarire che per prove si intendono sia gli atti e i documenti, che costituiscono come l'ossatura del processo amministrativo (ma che comunque possono essere valutati come prove), sia le ulteriori prove che possono essere richieste e prodotte nello stesso processo. Porterebbe troppo lontano la considerazione delle richieste che nel processo amministrativo vengono rivolte all'Autorità perché provi, tramite l'esibizione di documenti, la fondatezza di una grave causa che dal diritto è richiesta per la legittimità dell'atto impugnato. I criteri di valutazione del rifiuto o ritardo nell'esibizione di questi atti non possono essere che analoghi a quelli cui si dedica più direttamente il presente studio. Per alcuni spunti in un ambito peculiare cf. G. PAOLO MONTINI, *I ricorsi amministrativi presso il Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica. Una ricognizione a partire dai ricorsi in materia di parrocchie e di edifici sacri*, in *I giudizi nella Chiesa. Processi e procedure speciali*. XXV Incontro di Studio Villa S. Giuseppe - Torino 29 giugno-3 luglio 1998, a cura del Gruppo Italiano Docenti di Diritto Canonico, Milano 1999, pp. 110-117.

bile ed adattabile alle più diverse situazioni, attiene alla più generale problematica inerente ai poteri istruttori del giudice, all'onere della prova ed a chi esso onere competa, nonché al valore da attribuire alle prove in ordine alla pronuncia giudiziale. Si tratta di temi (intrinsecamente connessi) di vastissima portata e che, avendo ottenuto nel processo contenzioso ordinario una certa *opinio communior* interpretativa e giurisprudenziale, si può chiedere se debbano essere applicati anche al processo amministrativo o se invece in esso non debbano subire mutamenti ⁽²⁶⁾.

L'onere della prova.

Il can. 1526 § 1 afferma perentoriamente: « Onus probandi incumbit ei qui asserit ». La struttura del processo contenzioso ordinario canonico, attivato da istanza di parte, come pure la logica stessa delle relazioni umane, richiede che *l'onere della prova incomba sul soggetto che afferma* (can. 1526 § 1), in modo tale che il compito di addurre prove sufficienti nel processo gravi sulla parte attrice. Sulla parte convenuta verrà a gravare l'onere della prova solamente qualora eccepisca, ossia affermi positivamente fatti contrari a quelli dell'attore (*reus in excipiendo fit actor*). Non si troverà invece in questa condizione la parte convenuta che si limiti a negare le affermazioni della parte attrice.

Esistono comunque casi in cui l'onere della prova è distribuito in modo diverso oppure vi si trovano elementi che non necessitano di prova, e ciò sia in ordine all'onere di chi li ha affermati sia in ordine alla certezza morale loro riconosciuta comunque *ope legis*. Questi ultimi sono:

- quanto la legge presume (can. 1526 § 2, 1°) attraverso *favor iuris* o presunzioni, esplicitamente o implicitamente affermate (cf.,

⁽²⁶⁾ Per quanto può essere utile al nostro scopo, si deve rilevare che il problema è sentito in ogni sistema di Giustizia Amministrativa, anche vigente nell'ambito statale. Per una soluzione analoga, attinente cioè all'elaborazione di un diverso principio dell'onere della prova nel processo amministrativo, si possono considerare, per mero esempio, nell'ordinamento italiano G. VERDE, *Norme processuali ordinarie e processo amministrativo*, in « Foro italiano » 1985, V, 166-175; nell'ordinamento francese A. MASUCCI, *Il processo amministrativo in Francia*, Milano 1995, soprattutto pp. 44-46; nell'ordinamento tedesco ID., *La legge tedesca sul processo amministrativo*, Milano 1991, soprattutto pp. 38-40.

ad esempio, in ambito matrimoniale cann. 1060; 1061 § 2; 1096 § 2; 1101 § 1; 1107; 1138 §§ 1-2);

- i fatti asseriti da una delle parti e ammessi dall'altra parte (can. 1526 § 2, 2°). Fanno eccezione casi previsti dal diritto (cf soprattutto nelle cause di bene pubblico) e prescritti dal giudice.

I fatti notori (anche ristretti nel loro novero dal can. 1747, 1° CIC17) devono essere pure provati, anche se la loro prova risulterà oltremodo facile⁽²⁷⁾.

La trasposizione piana del principio nell'ambito del processo amministrativo comporterebbe l'onere della prova sul ricorrente. Si deve francamente riconoscere che questa è l'impressione che domina. L'oggetto della prova non sarebbe comunque l'illegittimità, che è un giudizio (giuridico) e, come tale, insuscettibile di prova, bensì appannaggio del giudice: solo i fatti possono essere oggetto di prova. L'oggetto è piuttosto uno o più fatti che, anche nel giudizio di legittimità, possono essere oggetto di istruttoria, in quanto ad essi è legato, direttamente o indirettamente, il giudizio di legittimità⁽²⁸⁾.

L'applicazione appiattita della normativa contenziosa ordinaria al processo amministrativo porterebbe ad una situazione iniqua⁽²⁹⁾. Nel momento in cui, come accade nella grande maggioranza dei casi, fosse l'Autorità a detenere in forma esclusiva gli atti e i documenti, nati o chiamati ad essere prova nell'ambito processuale canonico, sarebbe iniquo (continuare ad) imporre al ricorrente l'onere della

⁽²⁷⁾ Cf. «Communicationes» 11 (1979) 98.

⁽²⁸⁾ Guido Corso elenca quattro oggetti di prova (e di istruttoria) anche in un rigido contesto di giudizio di legittimità, come quello italiano: «La questione della prova: non si pone nella giurisdizione amministrativa di legittimità a meno che venga denunciato un eccesso di potere [...] o una falsa applicazione della legge; si pone nella giurisdizione esclusiva sui diritti [...]; può porsi, anche nella giurisdizione di legittimità, in relazione ai presupposti processuali e alle condizioni dell'azione quando il loro accertamento comporti un'indagine di fatto» (*Prova. VIII. Diritto amministrativo*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma 1999, *ad vocem*, n. 5, p. 4). Non occorre aggiungere quanto maggiormente sia vero questo nel contesto della Giustizia Amministrativa Canonica che non conosce la fuorviante distinzione fra interesse legittimo e diritto soggettivo.

⁽²⁹⁾ Nella Giustizia Amministrativa Italiana, per esempio, «è ricorrente l'affermazione che nel processo amministrativo non ha vigore il principio dell'onere della prova e se ne trova conferma nel fatto che i giudici possono addossarlo alla p.a., gravando il ricorrente di un onere più lieve, che potrebbe essere ricondotto alla c.d. prova *prima facie* [...] la massima è assolutamente pacifica» (G. VERDE, *Norme processuali ordinarie*, cit., p. 170 e nota 51).

prova a fronte di un'Autorità che rifiuta o nega (illegittimamente) gli atti e i documenti, costituenti prove.

Al ricorrente compete necessariamente (come diritto, ma nel caso, molto di più, come dovere) di esibire le prove che sono in suo possesso o quelle che è in suo potere ottenere o abbia comunque ottenuto legittimamente, mettendo in atto la debita diligenza nel presentarle⁽³⁰⁾. Gli compete nella fase iniziale del ricorso indicare i fondamenti della propria domanda (che propriamente non costituiscono, come si usa dire, «un inizio di prova»), e, nel limite di quanto gli è consentito, le prove (atti e documenti) che potrebbero costituire prova del suo assunto⁽³¹⁾.

Non può, al contrario, essergli applicato *sic et simpliciter* il principio dell'onere della prova, in quanto ricorrente.

L'acquisizione della prova.

Il principio che regge l'acquisizione delle prove nei processi contenziosi ordinari è dispositivo, ossia compete alle parti (in analogia e collegamento logico-sistematico con lo stesso principio dell'onere della prova)⁽³²⁾ mettere a disposizione del giudice gli elementi per il giudizio.

Sul giudice non graverà l'«onere della prova», ossia, in questo caso, il diritto e a volte il dovere o comunque la possibilità di intervenire nella raccolta delle prove, se non limitatamente⁽³³⁾ al caso in cui

- ritenga opportuno intervenire *ex officio* nell'istruttoria (can. 1452 § 2): «*Potest autem praeterea iudex [...] supplere*»;

⁽³⁰⁾ Cf, per esempio, nella Giustizia Amministrativa Italiana: G. CORSO, *Prova*, cit., p. 12.

⁽³¹⁾ Le *Normae Speciales* vigenti non richiedono che nel ricorso siano prefigurate o indicate le prove dalle quali il ricorrente ritiene che si potrà evincere quanto asserito (cf. invece per il libello can. 1504, 3°).

⁽³²⁾ Cf. E. LABANDEIRA, *Trattato di diritto amministrativo canonico*, Milano 1994, p. 552.

⁽³³⁾ Il sistema processuale canonico di carattere dispositivo sconsiglia comunque al giudice di farsi propositore di prove: non si dovrebbe dimenticare che la normativa vigente già prevede interventi del giudice nello svolgersi delle singole prove (cf. cann. 1530; 1545; 1560 § 2; 1570; 1574). Prima di proporre prove sarà necessario attivarsi all'interno delle prove prodotte e ammesse.

- le parti (attore, parte convenuta, difensore del vincolo e promotore di giustizia, se intervengono nel processo) si dimostrino negligenti al loro rispettivo onere di addurre prove⁽³⁴⁾;
- il giudice ritenga necessario intervenire per evitare una sentenza gravemente ingiusta, che, nel caso di cause di bene pubblico, significa gravemente difforme dalla verità oggettiva.

Nel caso del processo amministrativo il principio dispositivo dovrà conoscere degli ulteriori correttivi, imponendosi al giudice un potere e un esercizio del potere istruttorio più autonomo, dipendente, anche in questo caso, dal possesso ordinario del maggior numero di prove nelle mani dell'Autorità e dall'obbligo che le incombe di produrle⁽³⁵⁾. L'orientamento verso il metodo acquisitivo è giustificato « proprio in relazione all'esigenza di riequilibrare la posizione delle parti anche in relazione alla possibilità di un comportamento inattivo della Pubblica Amministrazione che può compromettere la dialettica processuale »⁽³⁶⁾. Il giudice infatti non può sottrarsi al compito di realizzare, anche in ambito istruttorio, una vera parità processuale fra le parti.

La valutazione delle prove.

Nel processo contenzioso ordinario, qualora la parte, cui incombe l'obbligo della prova, non sia in grado di provare le sue affermazioni, « il giudice pronuncerà che la pretesa dell'attore non consta; proscioglierà la parte convenuta; nel caso di cause che godano del favore del diritto, si pronuncerà a favore della causa medesima » (can. 1608 § 4). La forza probatoria degli elementi addotti viene liberamente valutata dal giudice: prevale infatti il libero apprezzamento delle prove, a fronte di limitatissime restrizioni in ordine alla valutazione legale delle prove.

Nel processo amministrativo, in dipendenza dal non pieno dispiegarsi del principio dell'onere della prova e del parziale principio inquisitivo nella fase istruttorio, potrebbero prevedersi varie soluzioni nel caso in cui, non avendo il ricorrente, nonostante la sua ordinaria diligenza, nella sua disponibilità le prove e neppure potendo

⁽³⁴⁾ Cf. M.J. ARROBA CONDE, *Diritto processuale canonico*, Roma 1996³, p. 379.

⁽³⁵⁾ Non varrebbe nel caso per l'Autorità il principio secondo cui *Nemo tenetur contra se edere* (cf. G. LOBINA, *Elementi*, cit., p. 49).

⁽³⁶⁾ P.V. PINTO, *La giustizia*, cit., p. 169.

il giudice acquisirle o non avendole acquisite legittimamente *aliunde*, l'Autorità neghi le prove stesse di cui dispone:

- l'atto amministrativo è dichiarato illegittimo ogni volta che l'Autorità amministrativa non ha fornito le prove: i fatti allegati dal ricorrente sarebbero automaticamente provati, equiparando l'inerzia dell'Autorità ad ammissione, ossia a prova⁽³⁷⁾. Non pare sostenibile un simile automatismo, che comporterebbe un vincolo per lo stesso giudice nella valutazione delle prove, nel caso del silenzio dell'Autorità⁽³⁸⁾;

- l'atto amministrativo non è dichiarato illegittimo, ancorché l'Autorità non abbia risposto alla richiesta di produrre le prove che erano in suo possesso,

- in forza del *favor iuris* (can. 1608 § 4) di cui godrebbero gli atti amministrativi, che sarebbero ritenuti (o presunti) *qua tales* legittimi, fino a prova contraria (cf anche, per esempio, can. 124 § 2), nell'interesse pubblico;

- in forza della *vis plena probationis* dei documenti (cf can. 1541), di cui parteciperebbe lo stesso atto amministrativo, soprattutto quando, come sempre dovrebbe essere, si esprime nella sua forma scritta;

- il giudice valuta discrezionalmente il rifiuto o il silenzio parziali o totali dell'Autorità a produrre le prove in suo possesso a norma del can. 1531: «Quod si [pars] respondere recusaverit, iudicis est aestimare quid ad factorum probationem exinde erui possit». Il prescritto del canone nell'economia del processo contenzioso ordinario travalicherebbe il valore in ordine alla dichiarazione-confessione delle parti, per assurgere al rango di principio generale nella valutazione delle prove lasciata alla discrezionalità del giudice. Nulla impedisce che il giudice, opportunamente valutate tutte le circo-

⁽³⁷⁾ Attraverso una presunzione giurisprudenziale (ossia *iudicis*) «i giudici [...] si arrogano il diritto di dare per provato un fatto sfornito di prova deducendone l'esistenza da indizi autoritariamente prescelti. In questa prospettiva va letta la massima secondo la quale il giudice può decidere il ricorso dando per esistenti i fatti in esso affermati quante volte abbia chiesto all'amministrazione di produrre documenti e di fornire delucidazioni e quest'ultima non l'abbia fatto o non l'abbia fatto in maniera sufficiente [...] La massima è consolidata» (G. VERDE, *Norme processuali ordinarie*, cit., p. 170 e nota 58).

⁽³⁸⁾ Più complesso è motivare il rigetto di una siffatta ipotesi di automaticità. Secondo alcuni Autori si sarebbe di fronte all'ammissione indiretta e implicita nel processo amministrativo della confessione, mezzo di prova tradizionalmente non ammesso.

stanze del rifiuto o del silenzio dell'Autorità, attinga la certezza morale dei fatti indicati dal ricorrente e pronunci conseguentemente l'illegittimità dell'atto amministrativo impugnato. È stato fatto notare che in questo caso il rifiuto o il silenzio dell'Autorità non è prova, ma argomento di prova di cui si avvale il giudice per giungere alla pronuncia.

In conclusione, più che un'inversione dell'onere della prova, si dovrebbe considerare necessario nel processo amministrativo distribuire da parte del giudice l'onere della prova tra ricorrente e Autorità secondo la reale disponibilità delle prove stesse e, pertanto, valutare di conseguenza anche la mancata o solo parziale collaborazione delle parti per la formazione della certezza morale in ordine alla pronuncia definitiva⁽³⁹⁾. Probabilmente tale rimedio non si può neppure ritenere *de iure condendo*, se ben si considera almeno l'art. 126 *Normae Speciales*, in cui si rinvia alle norme del processo contenzioso ordinario. *De iure condendo*, però, alcune esplicitazioni o previsioni positive potranno spezzare una certa inerzia del giudice amministrativo a valutare adeguatamente il comportamento processuale dell'Autorità.

Deferimento della causa all'Autorità Superiore.

Il rifiuto di trasmettere gli atti e i documenti da parte del Dicastero potrebbe lasciare ipotizzare come soluzione il deferimento del caso all'Autorità Superiore, perché provveda a ordinare al Dicastero l'esibizione dei documenti⁽⁴⁰⁾.

Il rimedio però non pare consigliabile. Per almeno due ragioni. La prima attiene alla difficoltà inerente all'individuazione dell'Autorità Superiore. Infatti poiché i Dicasteri nella Curia Romana hanno pari dignità (cf art. 2 § 2 PB), non si trova loro Superiore all'infuori del Romano Pontefice in persona⁽⁴¹⁾. Nasce qui la difficoltà di adire

⁽³⁹⁾ Cf, per esempio, G. LOBINA, *Elementi*, cit., pp. 44-45.

⁽⁴⁰⁾ Cf *una*, prot. n. 17907/86 CA, *coram* AGUSTONI, 27 marzo 1993. In questo caso la trasmissione di tutti gli atti richiesti avvenne dopo tre anni dalla presentazione del ricorso: nel frattempo l'Autorità Superiore era stata più volte avvertita del parere della Segnatura di poter procedere *ad ulteriora* giudicando il caso sottoposto a norma di leggi speciali emanate con l'approvazione specifica della stessa Superiore Autorità. L'acquiescenza della Superiore Autorità, comunicata al Dicastero, portò all'immediata trasmissione dei rimanenti atti.

⁽⁴¹⁾ Il compito affidato alla Segreteria di Stato, «rationes cum iisdem Dicasteriis

direttamente il Sommo Pontefice. Il passaggio tramite la Segreteria di Stato farebbe nascere delle difficoltà se l'atto impugnato emanasse precisamente dalla medesima Segreteria. L'affidamento poi solito delle questioni che attengono alla giustizia per un parere o consiglio al Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica (cf art. 124, 2°) farebbe compiere un circolo vizioso alla questione⁽⁴²⁾. Insomma il Sommo Pontefice in questo caso dovrebbe esporsi di persona.

Si deve inoltre tener presente che qualora su un caso concreto il Sommo Pontefice fosse chiamato a ordinare l'esibizione degli atti, vi sarebbe un obiettivo condizionamento dovuto dalla questione concreta che ha suscitato il ricorso, in modo che qualsivoglia decisione potrebbe apparire determinata più dal giudizio sull'opportunità che dal rispetto della legge processuale.

Di più appare chiaro che il deferimento della questione al Sommo Pontefice è rimedio *extra ordinem* sempre esperibile.

Di un tenore diverso apparirebbe l'obbligo del Supremo Tribunale di riportare o riferire della cosa all'Autorità Superiore: in tal caso ci si troverebbe di fronte o ad un'informazione di quanto è avvenuto, senza che si sospenda in attesa di una decisione, o a un deferimento di una questione che ha interesse generale⁽⁴³⁾.

[*scil.* Curiae Romanae] fovere sine praeiudicio eorum autonomiae et labores coordinare» (art. 41 PB) e che trova ampio riscontro nel Regolamento Generale della Curia Romana (cf, per es., artt. 99, 101, 104 § 1, 106 § 1, 108, 111, 130 § 2), può suggerire una responsabilità di intervento, di propria iniziativa o su istanza, per facilitare una soluzione nel caso particolare o per la generalità dei casi, ma non costituisce per sé la Segreteria di Stato «Superiore Autorità» rispetto ai Dicasteri (cf. art. 2 §§ 1-2 PB).

(42) È quanto accadde in *una*, prot. n. 16053/84 CA. La Segnatura Apostolica chiede il mandato, di cui al can. 1405 § 2, per esaminare un decreto, sul presupposto che sia stato approvato in forma specifica. La Segreteria di Stato si incarica di chiedere il parere del Dicastero che ha emesso l'atto. Questo Dicastero, dopo varie considerazioni tecniche sulla propria competenza, concludeva: «Se peraltro in sede superiore si riscontrasse che nel caso è intervenuto un difetto procedurale, questa [...] ritiene che, in considerazione della sostanziale equità del suo provvedimento, esso possa essere sanato mediante un intervento sovrano». Richiesto un altro parere, la Segreteria di Stato pregava la Segnatura «di voler cortesemente far sapere "quid faciendum sit, in casu"», restituendo gli atti.

(43) Questo sembra quanto sia avvenuto per la già sopra menzionata questione in merito all'approvazione in forma specifica: dopo alcuni casi in cui i Dicasteri, per evitare di costituirsi in giudizio presso la Segnatura, erano ricorsi all'eccezione dell'approvazione specifica al decreto da parte del Sommo Pontefice, fu la stessa Segreteria di Stato che ravvisò la necessità di chiarificare il concetto e le modalità di concessione della men-

Costituzione di un Avvocato d'ufficio.

La presenza dei Patroni è obbligatoria nel processo amministrativo vigente: «Partes possunt stare in iudicio solummodo per Patronum» (art. 99 § 1). Si tratta di una prescrizione tassativa, evidente nella sua ragionevolezza, trattandosi di giudizi che si svolgono presso il Tribunale Supremo, avente sede presso la Cattedra di Pietro.

Rimedio alla mancata designazione e al mancato conferimento del mandato al Patrono di fiducia è la nomina dell'Avvocato *ex officio* da parte del Tribunale, nel caso da parte del Segretario della Segnatura Apostolica: «Quod si pars intra statutum terminum invitationi non obtemperaverit, ipse Secretarius ex officio ad nominationem procedit» (art. 99 § 3).

Si tratta di una disposizione che ha sollevato recentemente non pochi problemi interpretativi, nel momento in cui si è pensato di doverla applicare (anche) alla parte ricorrente⁽⁴⁴⁾. In questo caso infatti si potrebbe giungere al paradosso di una parte ricorrente che, presentato il ricorso e non intendendo procedere ulteriormente, si vede nominato un Patrono d'ufficio. D'altronde, stando l'interpretazione comune recentemente affermatasi di questo prescritto, non appare ben chiaro come possa essere dichiarato deserto un ricorso, com'è avvenuto talvolta, per il fatto che il ricorrente non abbia nominato un proprio avvocato obbedendo al termine perentorio stabilito dal Segretario del Supremo Tribunale⁽⁴⁵⁾.

zionata approvazione (cf. prot. n. 22037/90 VAR). Il lavoro ebbe come frutto le norme inserite sull'argomento nel Regolamento Generale della Curia Romana a partire dal 1992 (cf. art. 126 del Regolamento vigente).

⁽⁴⁴⁾ In realtà pare trattarsi di una interpretazione che ha, almeno nella sua prospettiva dottrinale, ascendenze più lontane: «Si alterutra pars, quavis de causa non constituerit sibi Patronum, "ipse Secretarius ex officio ad nominationem procedit" (*Normae Speciales*, art. 99, § 3)» (*Declaratio Signaturae Apostolicae de recursu*, cit., n. 3179).

⁽⁴⁵⁾ Cf, per esempio, *una*, prot. n. 22046/90 CA: «Qualora Ella intenda intervenire nella discussione sulla questione preliminare [...] La prego di voler nominare [...] l'avvocato per la tutela dei suoi interessi. Comunque, questo Supremo Tribunale presumerà che Ella abbia rinunciato all'esercizio del suo eventuale diritto di intervenire nella causa, qualora prima del 1 settembre 1991 non abbia dato riscontro a questa lettera» (lettera 31 luglio 1991). Bisogna notare che nel caso il destinatario era resistente. Per casi attinenti al ricorrente cf. i decreti in *una*, prot. n. 4846/73 CA, 28 gennaio 1974; in *una*, prot. n. 5840/74 CA, 14 febbraio 1975. Qualora si tratti di un ricorrente, recentemente si ricorre all'*escamotage* di ritenere perentorio il termine per il deposito della cauzione (cf. art. 109, 5°): non adempiendo a questa incombenza, senza richiedere efficacemente

Molto più opportunamente la norma in questione potrebbe essere letta nel suo (probabilmente) originario significato, ossia come riferentesi alla parte resistente, ossia all'Autorità che ha emesso il decreto impugnato. Parrebbe una scelta equilibrata quella di ritenere l'Autorità *parte necessaria* del processo amministrativo, che dev'essere comunque considerato un « processo di parti ». In tal modo si risponderebbe all'esigenza più volte manifestata di vedere insieme l'Autorità come parte nel processo e come « esterna » al processo. La necessità della parte⁽⁴⁶⁾, evidenziata dall'attribuzione senz'altro dell'Avvocato, tramite la procedura di nomina d'ufficio, dice sufficientemente la peculiarità della posizione dell'Autorità⁽⁴⁷⁾.

Con questa interpretazione della norma vigente, che potrebbe *de iure condendo* essere esplicitata nominatamente, il rifiuto di trasmettere gli atti o l'inerzia nel realizzarlo, non impedirebbe il costituirsi stesso del processo amministrativo, dovendo comunque l'Autorità costituirsi e partecipando al processo, che pertanto procederà ad affrontare i problemi istruttori e al conseguente giudizio.

Notificazione del rifiuto alle parti.

Non si dovrebbe trascurare l'importanza, per la soluzione del problema processuale aperto con il rifiuto dell'Autorità di esibire gli atti e i documenti, di notificare tempestivamente e in forma pubblica l'atteggiamento processuale assunto dall'Autorità.

il gratuito patrocinio (cf. art. 100), il ricorso viene dichiarato deserto e pertanto non si pone il problema della nomina del difensore d'ufficio.

⁽⁴⁶⁾ « Nel processo presso la Sectio Altera [...] la presenza dell'autorità amministrativa è obbligata, non solo con l'esibizione di tutti gli atti e documenti che riguardano il caso, ma, secondo l'interpretazione autentica della normativa costituzionale, mediante una sua attiva partecipazione al processo » (Fr. S. SALERNO, *Il giudizio presso la « Sectio Altera » del S.T. della Segnatura Apostolica*, in *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, Città del Vaticano 1991, pp. 159-160).

⁽⁴⁷⁾ *Se de iure condendo* verrà esplicitato o previsto questo rimedio, potrebbe rivestire un ruolo ulteriormente propulsivo (anche se la considerazione della sua valenza travalicherebbe lo stretto ambito della nostra considerazione) la costituzione di un'Avvocatura della Curia Romana, deputata istituzionalmente ad assumere la rappresentanza processuale dell'Autorità (cf. G. LOBINA, *La competenza del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica con particolare riferimento alla « Sectio Altera » e alla problematica riservata*, Roma 1971, p. 133), o, forse meglio, la sua incentivazione, visto che è già costituito un « Corpus Sanctae Sedis Advocatorum [...] qui patrocinium causarum, nomine Sanctae Sedis vel Curiae Romanae Dicasteriorum, apud ecclesiastica [...] tribunalia suscipere valent » (cf. art. 185 § 1 PB).

La finalità di tale notificazione è molteplice. Sul piano della collaborazione processuale la parte ricorrente, che è portatrice di un interesse rilevante, può in parte supplire all'inerzia dell'Autorità producendo atti e documenti in suo possesso; procacciandosi (legittimamente) atti e documenti; indicando al giudice presso quali fonti alternative chiedere o ordinare l'esibizione di atti attinenti il processo. Soprattutto il ricorrente potrebbe con maggiore forza, dopo una propria richiesta inevasa di documenti, aprire un processo (contenzioso) volto al riconoscimento del proprio diritto ad ottenere per sé i documenti che lo concernono ⁽⁴⁸⁾.

Acquisizione diretta dei documenti.

Non si può escludere la previsione del superamento del rifiuto a fornire i documenti attraverso la previsione che al giudice sia consentita « la possibilità (ed i mezzi) per una diretta acquisizione » ⁽⁴⁹⁾.

Procedura disciplinare o penale contro il rifiuto.

Una via indubitabilmente aperta per « assicurare al giudice la possibilità di percorrere la via dell'indagine documentale prevista dalla legge può, sul terreno giuridico, ottenersi, peraltro [...] sanzionando l'obbligo dell'amministrazione (e responsabilizzandolo) » ⁽⁵⁰⁾.

La sanzione dovrebbe attenersi alla responsabilità (civile o penale) dell'ufficio che ha negato illegittimamente gli atti (cf, per esempio, cann. 57 § 3; 128; 1389), salva sempre la possibilità di rivalsa del medesimo ufficio verso la persona fisica provata responsabile dell'illegittimo rifiuto.

Nel caso, più frequente, in cui trattasi di un Dicastero, si apre il problema assai spinoso dell'esecuzione della sanzione.

⁽⁴⁸⁾ Esula dall'oggetto del presente contributo considerare l'ampio e per molti aspetti inesplorato campo attinente al diritto all'accesso ai documenti. Cf, a mero titolo di esempio, al di fuori dell'ambito processuale, il can. 487 § 2.

⁽⁴⁹⁾ P.V. PINTO, *La giustizia*, cit., p. 244.

⁽⁵⁰⁾ *Ibid.*, p. 244. La responsabilizzazione di cui parla l'A. è forse da intendersi più in senso promozionale propositivo che sanzionatorio: « [...] questo della responsabilizzazione è un problema generale, una esigenza alla quale occorre dare soddisfazione anche ai fini di una organica giustizia amministrativa che esca dagli schemi del controllo repressivo e penetri più a fondo » (*ibidem*).

Acquisizione alternativa degli atti rifiutati dal Dicastero.

Un rimedio esperibile a fronte del rifiuto o dell'inerzia del Dicastero a trasmettere gli atti potrebbe essere raffigurato nel coinvolgimento in giudizio di altri soggetti in (probabile) possesso degli atti o documenti necessari o utili per il giudizio. Si tratta in modo particolare dell'Autorità inferiore, che ha emanato l'atto originariamente impugnato. Sulla posizione processuale (sostantiva) dell'Autorità inferiore si è molto riflettuto⁽⁵¹⁾, anche se non si è giunti ad una sintesi soddisfacente. Molto meno si è riflettuto sulla posizione processuale procedurale della medesima Autorità (inferiore)⁽⁵²⁾. Le deve essere notificata l'interposizione del ricorso presso la Segnatura Apostolica contro l'atto del Dicastero confermativo (o correttivo) del suo decreto originariamente impugnato? Ha interesse ad intervenire nel processo? Quali le sue facoltà nel processo? Probabilmente una riconsiderazione (*de iure condito* o *de iure condendo*) del ruolo processuale dell'Autorità inferiore risolverebbe da sé molte questioni processuali attinenti agli atti e ai documenti.

Già fin d'ora però nulla impedisce o vieta al giudice di rivolgersi, anche in forma prescrittiva, all'Autorità inferiore perché produca gli atti e i documenti. Non si tratta tanto di quelli idonei a tutelare l'interesse della medesima Autorità, che eventualmente si sia costituita come cointeressata o controinteressata⁽⁵³⁾. Si tratta piuttosto di tutti quelli necessari o utili per l'istruttoria processuale. In questo caso infatti l'Autorità è richiesta di produrre atti e documenti

⁽⁵¹⁾ Cf. Z. GROCHOLEWSKI, *La parte resistente nei processi contenzioso-amministrativi presso la Segnatura Apostolica*, in *Iustus Iudex. Festgabe für Paul Wesemann zum 75. Geburtstag von seinen Freunden und Schülern*, a cura di Kl. Lüdicke, H. Mus-singhoff e H. Schwendenwein, Essen 1990, 469-489 (oppure in «*Ius Ecclesiae*» 3 [1991] 81-102). Cf. pure *Declaratio Signaturae Apostolicae de recursu*, cit.

⁽⁵²⁾ «Rimane da esaminare [...] in che modo la proposta individuazione della parte resistente dovrebbe determinare la procedura nell'esame dei ricorsi presso la seconda sezione della Segnatura Apostolica [...] a questa [*scil.* autorità inferiore] si dovrebbe dare assai maggiore rilevanza nei processi davanti alla Segnatura Apostolica di quanto avviene nell'attuale prassi» (Z. GROCHOLEWSKI, *La parte resistente*, cit., p. 102).

⁽⁵³⁾ Secondo le norme attuali (e l'applicazione che se ne fa nella prassi) appare ben distinta la posizione dell'Autorità ecclesiastica «*quae decisionem impugnatam tulit*» e di tutti gli altri «*quorum interest se opponere*» al ricorso, fra cui è da annoverare l'autorità inferiore. Per questi ultimi controinteressati vi è solo l'invito «*ad exhibenda acta et documenta pro sua quisque parte, intra terminum pariter triginta dierum*» (art. 112 *Normae Speciales*).

come tale, ossia Autorità che ha emanato l'atto impugnato ed è tenuta a mettere a disposizione tutti gli atti comunque in suo possesso in riferimento al caso dedotto in giudizio⁽⁵⁴⁾.

Sospensione dell'atto impugnato a ragione del rifiuto.

Il rifiuto o l'inerzia dell'Autorità nella trasmissione degli atti è spesso un tentativo ostruzionistico del processo amministrativo, sia sotto l'aspetto moratorio sia sotto l'aspetto impeditivo. Un mezzo per rompere tale atteggiamento dell'Autorità potrebbe trovarsi nell'effetto sospensivo che il ricorso (e di conseguenza l'intero processo amministrativo, fino alla *res iudicata* della sentenza definitiva) possiede in talune materie e fattispecie. In queste l'atto amministrativo impugnato rimane senza effetti fino alla fine del processo e l'Autorità ha tutto l'interesse a che il processo sia concluso nel più breve tempo possibile, in quanto il decreto emesso è nel frattempo inefficace.

Perché questo strumento divenga realmente pingue (e perciò capace di convincere l'Autorità a deporre il suo rifiuto o la sua inerzia), deve esservi

- la collaborazione del giudice amministrativo nell'attuazione del rimedio:

- sarà infatti sua cura fare in modo che non intervenga alcuna forma di cessazione del processo, prima che il rifiuto o l'inerzia dell'Autorità non sia definitivamente rotta;

- potrà avvertire la parte ricorrente del tergiversare dell'Autorità, in modo tale che lo stesso possa introdurre una richiesta di sospensione dell'atto amministrativo in ragione proprio dell'atteggiamento dell'Autorità;

- potrà dichiarare (ciò che non è previsto, ma non è vietato), *ex officio* o su istanza della parte ricorrente che l'atto impugnato è sospeso;

- la collaborazione del Promotore di Giustizia, che forse già *de iure condito*, e preferibilmente *de iure condendo*, potrebbe egli stesso chiedere nel caso la sospensione dell'atto impugnato.

⁽⁵⁴⁾ « Ad hunc finem assequendum potest novas *exigere* informationes ab Ordinario vel a Superiore qui actum administrativum posuit; huiusmodi vero informationes, attento fine pro quo *exquiruntur*, ad Supremum Tribunal transmitti *debent* » (*Declaratio Signaturae Apostolicae de recursu*, cit., n. 3181; i corsivi sono nostri). Ancorché il contesto immediato sia l'obiettivo di una composizione pacifica, la normativa *a fortiori* vale per il processo amministrativo.

La principale debolezza di questo rimedio proviene dalla irretrattività della sospensione⁽⁵⁵⁾, che fa salvo tutto quanto è già stato eseguito nel frattempo ossia prima dell'interposizione del ricorso, nel caso che questo abbia forza sospensiva *ipso iure*, o prima della concessione della sospensione, nei casi in questa sia rimessa alla domanda di parte e al giudizio discrezionale del Tribunale. Solo l'affinamento della normativa sulla sospensione potrebbe rendere più efficace questo rimedio o estenderne l'efficacia a un maggior numero di casi.

6. *Conclusioni.*

Alle proposte *de iure condendo* o di applicazione giurisprudenziale sopra menzionate in ordine a infrangere il rifiuto del Dicastero di fornire gli atti e i documenti necessari al processo amministrativo, si potrebbe aggiungere l'opportunità di introdurre in esso una acquisizione degli atti che si espliciti già nella fase precongressuale, ossia prima della decisione circa l'ammissibilità del ricorso *ad disceptationem*. L'utilità di questa previsione normativa non ha bisogno di spiegazioni, essendo sotto gli occhi di tutti la possibilità che un documento possa decidere circa l'ammissibilità del ricorso e la cui produzione richiesta (ed ottenuta) tardivamente potrebbe nuocere almeno dal punto di vista dell'economia processuale⁽⁵⁶⁾.

Maggiore coraggio pare comunque richiesto al giudice nell'istruzione del processo amministrativo⁽⁵⁷⁾, nell'ottica di una ricerca

(55) Cf. decreto del Congresso della Segnatura Apostolica 12 marzo 1971: «[...] cum idem decretum [suspensionis] non recte intellectum fuerit a parte recurrente quasi vim haberet retroactivam, perpensis petitis a parte resistente declaratur [...] non sustineri invitationem factam ab Antistita ut sorores quae jam profectae erant reverterentur in Monasterium unde discesserant» (in G. LOBINA, *Rassegna di giurisprudenza della Sectio Altera del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica (1968-1973)*, Napoli [s.d.], p. 7). Cf. pure E. GRAZIANI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, Città del Vaticano 1997, pp. 52-53.

(56) Anzi, qualora il documento richiesto da una parte all'Autorità sia funzionale ad evitare il rigetto del ricorso in Congresso, appare addirittura preclusivo del giudizio il suo rifiuto nella fase precongressuale, non essendo prevista una fase istruttoria tra il rigetto del ricorso in Congresso e il riesame, tramite ricorso, nel Collegio (cf. Z. GROCHOLEWSKI, *La »Sectio Altera«*, cit., p. 51). È ovvio che il Collegio, in questo caso potrebbe disporre (alfine) il mezzo istruttorio richiesto.

(57) Scriveva Z. Grochowski, oltre vent'anni orsono: «[...] un certo accresci-

di giustizia, da rendere, che richiede un approfondito esame, pur nel limite della pronuncia di legittimità, che impedisce di entrare nell'opportunità del decreto amministrativo impugnato, ma non già nell'ingiustizia del medesimo. Un'applicazione analogica delle norme istruttorie sostanziali e procedurali, previste nel processo contenzioso ordinario, già possibile in forza dell'art. 126 *Normae Speciales*, nei limiti della natura del processo amministrativo, dovrebbe costituire già un compito del giudice amministrativo.

Al termine di questo breve e sommario esame di una problematica processuale amministrativa di grande spessore e importanza, giova ricondurre il problema alla sua fonte, distinguendolo adeguatamente dalla considerazione dei (fragili, spesso) rimedi enumerati: *non può darsi in nessun modo che l'atteggiamento dell'Autorità impedisca il giudizio o impedisca un giudizio giusto sulla legittimità dell'atto amministrativo impugnato.*

mento dei poteri di direzione processuale del giudice è postulato dalle tendenze processualistiche moderne» (*ibid.*, p. 37).