

## NOTE SULL'IMPUGNABILITÀ DELLE DECISIONI DELLA SEGNATURA APOSTOLICA

1. Premessa. — 2. L'impugnazione dei provvedimenti contenzioso-amministrativi della « seconda sezione » della Segnatura, fino alla cost. ap. « Pastor bonus »: *a*) Una questione poco studiata; *b*) Gli artt. 116 e 126 delle « Normae speciales » del 1968; *c*) La motivazione delle decisioni della Segnatura; *d*) Sull'esegesi delle « res odiosae » e l'esemplarità dell'ordinamento canonico. — 3. Sulla possibilità della querela di nullità e della « restitutio in integrum »: *a*) Sul « beneficium novae audientiae »; *b*) I progetti codiciali sul contenzioso-amministrativo; *c*) La distinzione dall'appello. La sentenza *coram* Fagiolo del 27 febbraio 1993. — 4. L'appellabilità delle sentenze di prima istanza della « prima sezione » della Segnatura: *a*) Le norme sulla Segnatura del 1908, del 1915 e del codice del 1917; *b*) La questione del tribunale di appello; *c*) Le « Normae speciales » del 1968 e le nuove norme dei tribunali apostolici. — 5. L'appellabilità delle decisioni della « seconda sezione ». Descrizione dello « status quaestionis », muovendo dall'art. 123 §§ 2 e 3 della cost. ap. « Pastor bonus » e da alcune sentenze della Segnatura. — 6. Conclusioni provvisorie.

### 1. Premessa.

Nella riflessione scaturita dai tentativi di approfondire taluni aspetti attinenti al contenzioso-amministrativo ed alla stabilità della sentenza canonica <sup>(1)</sup>, ho incontrato una certa difficoltà ad armonizzare indicazioni normative del codice e delle *Normae speciales* della Segnatura, in qualche modo contrastanti tra loro riguardo alle impugnazioni consentite dall'ordinamento contro le decisioni giudiziarie delle prime due « sezioni » della Segnatura Apostolica <sup>(2)</sup>. L'esistenza di tale

---

<sup>(1)</sup> Cf. J. LLOBELL, *Il « petitum » e la « causa petendi » nel contenzioso-amministrativo canonico. Profili sostanziali ricostruttivi alla luce della cost. ap. « Pastor bonus »*, in *Ius Ecclesiae*, 3 (1991), pp. 119-150 e in AA.VV., *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, Città del Vaticano, 1991, pp. 97-124; Id., *Il giudicato nelle cause sullo stato delle persone. Note sulla dottrina di Carmelo de Diego-Lora*, in *Ius Ecclesiae*, 5 (1993), pp. 283-313.

<sup>(2)</sup> Vedi *infra*, il § 1° del n. 4 di questo studio. Cf. cann. 1445 §§ 1 e 2, 1629, 1°; cost. ap. *Pastor bonus*, artt. 18/a, 122 e 123; *Normae speciales in Supremo Tribunali Signaturae Apostolicae ad experimentum servandae*, 25 marzo 1968, artt. 51, 55 § 1, 58 § 2, 77, 88, 116 e 126, in *Enchiridion Vaticanum*, vol. 8, Bologna, 1984, pp. 522-587.

contrasto — almeno apparente — è dimostrata dalla difforme dottrina in materia, difformità che ha incrementato le personali incertezze per accordare l'insieme delle disposizioni legali e per evitare la loro dissonanza con alcuni principi costitutivi del processo canonico: il *favor veritatis*, la necessità del doppio grado di giurisdizione per le sentenze sul merito, il rapporto tra il diritto di difesa e i mezzi di impugnazione della sentenza illegittima o ingiusta, ecc. L'argomento è di notevole interesse teoretico e pratico. Con il desiderio di poter esporre entro breve tempo per esteso i risultati dell'indagine che sto svolgendo da alcuni anni, vorrei per ora richiamare soltanto l'attenzione sul problema, analizzandone i punti nodali.

2. *L'impugnazione dei provvedimenti contenzioso-amministrativi della « seconda sezione » della Segnatura, fino alla cost. ap. « Pastor bonus ».*

a) *Una questione poco studiata.*

Dal 1967, quando l'art. 106 della cost. ap. *Regimini Ecclesiae Universae* reintrodusse nell'ordinamento canonico il contenzioso-amministrativo, gli studi monografici sulla Segnatura Apostolica sono stati incentrati, prevalentemente, su questa competenza della nuova *sectio altera*. Muovendo dall'innovazione della REU e del suo sviluppo negli artt. 96-126 delle *Normae speciales*, l'attenzione della dottrina si è progressivamente fissata sugli argomenti di cui era richiesto l'approfondimento dalla giurisprudenza pubblicata della seconda sezione e dalle vicissitudini normative del controllo giudiziario sugli atti dell'Amministrazione. Riguardo alle seconde, si possono ad esempio ricordare le quattro risposte della P.C. per l'interpretazione dei decreti del concilio Vaticano II <sup>(3)</sup>; il progetto di tribunale amministrativo della conferenza episcopale di Baviera (1971) <sup>(4)</sup> che, secondo alcuni, spinse la Commissione per la riforma del codice a pubblicare (nel 1972) un progetto di legislazione da promulgare prima del nuovo codice, possibilmente tramite un m.p. simile al *Causas matrimoniales* del 1971 (iniziando con le parole « hac lege » i tre primi ca-

<sup>(3)</sup> Dell'11 gennaio 1971, in *AAS*, 63 (1971), pp. 329-330.

<sup>(4)</sup> Cf. H. STRAUB, *De quodam tribunali amministrativo in Germania erigendo*, in *Periodica*, 60 (1971), pp. 591-641. Per il testo: P. WIRTH, *Gerichtlicher Schutz gegenüber der kirchlichen Verwaltung: Modell eines kirchlichen Verwaltungsgerichtes*, in *Archiv für katholisches Kirchenrecht*, 140 (1971), pp. 29-73.

noni del testo del 1972 confermerebbero detta volontà della commissione) <sup>(5)</sup>; la richiesta al Pontefice da parte dei vescovi della Germania al fine di costituire tribunali amministrativi locali, in seguito al Sinodo comune delle diocesi di quella nazione (novembre 1975) <sup>(6)</sup>; la soppressione dei tribunali amministrativi locali — e con essi dei canoni che regolavano il contenzioso-amministrativo negli Schemata del 1980 e del 1982 <sup>(7)</sup> — poco prima della promulgazione del codice; infine, il ricupero del giudizio sul risarcimento del danno nell'art. 123 § 2 della cost. ap. *Pastor bonus*. Sta di fatto che — per i motivi appena accennati e per altri — la questione dell'impugnabilità dei provvedimenti della Segnatura è stata poco studiata dalla dottrina, la quale si limita ad affermare incidentalmente e senza risvolti critici che le sentenze della Segnatura sono escluse da ogni impugnazione <sup>(8)</sup>. Nondimeno, qualche autore non trovava alcuna difficoltà nell'accettare la querela di nullità e la *restitutio in integrum* contro le sentenze della *sectio altera* <sup>(9)</sup>.

<sup>(5)</sup> Cf. PONTIFICIA COMMISSIO CODICI IURIS CANONICI RECOGNOSCENDO, *Schema canonum de procedura administrativa*, Typis Polyglottis Vaticanis, 1972, cann. 1-3.

<sup>(6)</sup> Cf. SYNODUM DIOECESIVM GERMANIAE: GEMEINSAME SYNODE DER BISTÜMER IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND, *Ordnung für Schiedsstellen und Verwaltungsgerichte*, Freiburg im B., 1976, pp. 727-763; P. WESEMANN - K. LÜDICKE, *De organis iustitiae administrativae in dioecesibus Reipublicae Foederalis Germaniae statutis*, in *Periodica*, 67 (1978), pp. 731-736.

<sup>(7)</sup> Cf. PONTIFICIA COMMISSIO CODICI IURIS CANONICI RECOGNOSCENDO, *Schema Codicis Iuris Canonici iuxta animadversiones S.R.E. Cardinalium, Episcoporum Conferentiarum, Dicasteriorum Curiae Romanae, Universitatum Facultatumque ecclesiarum necnon Superiorum Institutum vitae consecratae recognitum*, Libreria Editrice Vaticana, 29 giugno 1980, cann. 1689-1692 e 1702-1715; Id., *Codex Iuris Canonici Schema Novissimum post consultationem S.R.E. Cardinalium, Episcoporum Conferentiarum, Dicasteriorum Curiae Romanae, Universitatum Facultatumque ecclesiarum necnon Superiorum Institutum vitae consecratae recognitum, iuxta placita Patrum Commissionis deinde emendatum atque Summo Pontifici praesentatum*, Città del Vaticano, 25 marzo 1982, cann. 1737-1740 e 1750-1763.

<sup>(8)</sup> Cf., ad es., E. LABANDEIRA, *El procedimiento contencioso administrativo ante la Signatura Apostólica*, in *Ius Canonicum*, 22 (1982), p. 259; Id., *Tratado de Derecho Administrativo Canónico*, Pamplona, 1988, p. 773; G. LOBINA, *Il processo amministrativo*, in *Apollinaris*, 45 (1972), p. 470; P. VALDRINI, *Conflicts et recours dans l'Église*, Strasbourg, 1978, p. 53; Id., *Injustices et protection des droits dans l'Église*, 2<sup>a</sup> ed., Strasbourg, 1984, p. 103.

<sup>(9)</sup> Cf. F. D'OSTILIO, *De appellationis problemate in Sectione Altera Signaturae Apostolicae relate ad causas vigore art. 107 Constitutionis « Regimini » ipsi delatas*, in *Periodica*, 67 (1978), pp. 689-713; Z. GROCHOLEWSKI, *La « Sectio Altera » della Segnatura Apostolica con particolare riferimento alla procedura in essa seguita*, in *Apollinaris*, 54 (1981), p. 103 (si tratta di una relazione tenuta nell'aprile 1979).

b) *Gli artt. 116 e 126 delle « Normae speciales » del 1968.*

Le *Normae speciales* prevedono esplicitamente l'impugnazione delle decisioni della *sectio altera* soltanto nell'art. 116, in merito alla reiezione — ad opera del collegio giudicante, in ratifica della decisione del congresso — del libello di domanda per manifesta mancanza del *fumus boni iuris*. Contro detta decisione del collegio non è consentita alcuna impugnazione<sup>(10)</sup>. Tale prescrizione, tuttavia, riguarda soltanto la concreta fattispecie dell'art. 116.

Vi sono altri due articoli delle *Normae speciales* dai quali possono desumersi criteri sull'impugnabilità delle decisioni della *sectio altera*: il 122 § 2 e il 126. L'art. 126 determina i criteri suppletivi per disciplinare gli istituti o le materie non regolati dalle *Normae speciales*. In tali casi devono seguirsi, *quatenus applicari possunt*, le disposizioni dei titoli 3-13 della sezione *De iudiciis in genere* del codice del 1917 (cann. 1608-1877). Non sono quindi citati i titoli 14 e 15 del codice del 1917 (*De iuris remediis contra sententiam* e *De re iudicata et de restitutione in integrum*). Dall'entrata in vigore del nuovo codice, essendo stato abrogato il precedente a norma del can. 6, i richiami delle *Normae speciales* al codice si devono intendere come riferiti, per quanto possibile, a quello del 1983; cioè, in materia d'impugnazione della sentenza, ai vigenti cann. 1619-1648. L'art. 126 offre comunque diversi argomenti per affermare che le *Normae speciales* non escludono la querela né la *restitutio* nella generalità delle fattispecie. Certamente l'articolo non rinvia esplicitamente alle norme del codice in materia; ma questo silenzio non implica la loro esclusione.

Gli articoli delle *Normae speciales* non prevedono il giudicato delle sentenze della seconda sezione della Segnatura, tuttavia non è pensabile che tali decisioni non raggiungano detta situazione semplicemente perché non sono citate nell'art. 126. Le *Normae speciales* non contemplano neppure l'esecuzione della sentenza (tit. 17 del codice pio-benedettino), ma non si può per questo dedurre che non si abbia l'esecuzione, anche se l'art. 126 non rimanda ai rispettivi canoni. Possiamo quindi dire che gli istituti non menzionati dall'art. 126 — tra gli altri, la querela di nullità e la *restitutio in integrum* —

---

<sup>(10)</sup> « (...) Cardinalis Praefectus, intervenientibus Secretario (...) decernit utrum recursus admittendus sit ad disceptationem, an reiiciendus quia manifeste ipse caret fundamento. Contra decretum reiectionis, datur recursus ad Collegium iudicans, intra terminos iure canonico statutos. Decisio Collegii nulli impugnationi est obnoxia » (*Normae speciales*, art. 116).

non sono per ciò solo, per la loro mancata menzione, preclusi dalle *Normae speciales*.

c) *La motivazione delle decisioni della Segnatura.*

L'art. 122 § 1 delle NS indica: « *decisio* (del collegio) *vim suam habet quamvis rationes in facto et in iure non contineat* ». Questa disposizione — uguale a quella dell'art. 55 § 1, riguardante la prima sezione — rispecchia il can. 1605 § 1 del codice del 1917, in vigore nel 1968. Tuttavia, l'affermazione della validità della sentenza carente di motivazione riconosce implicitamente la possibilità della querela di nullità, per altri motivi, contro le sentenze della Segnatura. Infatti, senza tale prescrizione derogatoria della normativa generale, i provvedimenti carenti di motivazione sarebbero nulli a norma del can. 1892, 2° (can. 1622, 2° del codice del 1983). La constatazione della validità delle sentenze immotivate rafforza l'esegesi fatta dell'art. 126 delle NS, in quanto l'articolo — riguardante la *sectio altera* — non vieta la querela quando la Segnatura viola una legge che comporta la nullità della sentenza; altrimenti il can. 1605 § 1 del codice del 1917 e l'art. 122 § 2 delle NS sarebbero carenti di significato.

D'altra parte, le critiche mosse alla facoltà della Segnatura di non motivare le sue decisioni sono state tanto frequenti quanto qualificate<sup>(11)</sup>; Robleda, addirittura, riteneva la consentita mancanza di motivazione un attentato alla dignità della persona umana<sup>(12)</sup>. Il codice del 1983 non prevede la validità delle sentenze non motivate della Segnatura, in ciò conformandosi ad una esplicita direttiva del Sinodo dei Vescovi del 1967<sup>(13)</sup>. Questo progresso — di natura non solo tecnica<sup>(14)</sup> — perderebbe ogni significato se non comportasse per la Segnatura — unico tribunale che poteva non motivare le sen-

(11) Cf., ad es., Z. GROCHOLEWSKI, *La « Sectio Altera » della Segnatura Apostolica con particolare riferimento alla procedura in essa seguita*, cit., pp. 107-108; E. LABANDEIRA, *Tratado de Derecho Administrativo Canónico*, cit., p. 772.

(12) Cf. O. ROBLEDA, *De nullitate sententiae iudicialis. Retractatur ius circa querelam contra sententiam*, in *Periodica*, 63 (1974), p. 35.

(13) « *Requiritur autem ut, in processu sive iudiciali sive amministrativo, recurrenti vel reo manifestentur omnes rationes quae contra ipsum invocantur* » (*Principia quae Codicis Iuris Canonici recognitionem dirigant*, n. 7, § 6, in *Communicationes*, 1 (1969), p. 83).

(14) Cf. J. LLOBELL, *Historia de la motivación de la sentencia canónica*, Zaragoza, 1985, pp. 55-177; Id., *La genesi della sentenza canonica*, in AA.VV., *Il processo matrimoniale canonico*, 2ª ed., Città del Vaticano, 1994, §§ 6-9.

tenze nel sistema del codice del 1917 — l'obbligo della motivazione sotto pena di nullità della decisione immotivata <sup>(15)</sup>.

d) *Sull'esegesi delle « res odiosae » e l'esemplarità dell'ordinamento canonico.*

Si potrebbe argomentare che la querela di nullità e la *restitutio in integrum* contro le sentenze della Segnatura sono *res odiosae* poiché intaccano un atto giuridico emanato dal tribunale supremo della Chiesa nell'espletamento delle sue funzioni. Di conseguenza, tali impugnazioni — risultando oggetto di un *dubium iuris*, in base ai menzionati artt. 116 e 126 delle NS che sembrano escludere le sentenze della *sectio altera* da ogni impugnazione — non urgerebbero a norma del can. 14. Questo canone — unitamente al 10 ed al 18 — compendia criteri ermeneutici formalizzati in alcune classiche *regulae iuris* (« odia restringi, et favores convenit ampliari, in obscuris minimum est sequendum », « in poenis benignior est interpretatio facienda ») <sup>(16)</sup> che implicherebbero l'impossibilità della querela e della *restitutio* contro le sentenze della Segnatura Apostolica. Siffatto ragionamento, tuttavia, appare sofisticato giacché, in realtà, non c'è alcun *dubium iuris*, bensì un *dubium hominis*. Inoltre, ciò che deve essere interpretato in senso stretto sono le eccezioni ai principi costitutivi del processo canonico (il *favor veritatis*, il diritto di difesa e, in ultima analisi, la *salus animarum*), piuttosto che gli istituti che garantiscono la loro applicazione. Negli ultimi anni, il Pontefice ha ribadito la pastoralità del diritto processuale canonico (e dei suoi istituti più « tecnici ») <sup>(17)</sup> nonché la necessità di adoperare « una visione della legislazione canonica che ne consenta una valutazione unitaria » <sup>(18)</sup>, vale a dire, nella nostra materia, l'impugnabilità delle sentenze nulle o manifestamente ingiuste emesse da qualsivoglia tribunale, salvo

---

<sup>(15)</sup> Cf. Z. GROCHOLEWSKI, *La Segnatura Apostolica nell'attuale fase di evoluzione*, in Z. GROCHOLEWSKI - V. CÁRCCEL ORTÍ (curantibus), « *Dilexit iustitiam* ». *Studia in honorem Aurelii Card. Sabbatani*, Città del Vaticano, 1984, pp. 218-219 e 224; P. MONETA, *La giustizia nella Chiesa*, Bologna, 1993, p. 212.

<sup>(16)</sup> VI° *regula iuris* 15, 30 e 49, rispettivamente.

<sup>(17)</sup> Cf. GIOVANNI PAOLO II, *Discorso alla Rota Romana*, 18 gennaio 1990, nn. 4 e 7, in AAS, 82 (1990), pp. 872-877; Id., *Discorso al Simposio internazionale di Diritto Canonico organizzato dal Pontificio Consiglio per l'interpretazione dei Testi Legislativi*, 23 aprile 1993, n. 6, in *L'Osservatore Romano*, 25 aprile 1993, p. 4.

<sup>(18)</sup> GIOVANNI PAOLO II, *Discorso alla Rota Romana*, 29 gennaio 1993, n. 5 § 4, in *L'Osservatore Romano*, 30 gennaio 1993, p. 5.

quelle provenienti dallo stesso Pontefice<sup>(19)</sup>, e il diritto al doppio grado di giurisdizione.

D'altra parte, è stato ricordato che l'ordinamento canonico ha « una dimensione di esemplarità per le società civili »<sup>(20)</sup>. La Santa Sede, nel rivolgersi agli Stati nella Conferenza di Vienna<sup>(21)</sup>, ha insistito nella necessità di « formulare più affidabili garanzie dei diritti » (n. 2), di avviare meccanismi di controllo per evitare il prevalere dell'abuso di potere (cf. nn. 4 e 6), ha ribadito il « bisogno che dalla Conferenza di Vienna emergano non soltanto l'affermazione della solidarietà universale ma anche impegni concreti — con meccanismi ed organi di controllo — per un'organizzazione universale della promozione e della difesa dei diritti fondamentali dell'uomo » (n. 9). È evidente che la Chiesa, nel dichiarare esigenze derivanti dal diritto naturale<sup>(22)</sup> — azione che giustifica gli autorevoli interventi della Santa Sede in ambito internazionale —, non può minimamente sentirsi esonerata dal loro adempimento in modo esemplare<sup>(23)</sup>.

La stabilità della sentenza è un bene fondamentale per l'operatività del processo<sup>(24)</sup>. Tuttavia — nell'ordinamento canonico, più che in quelli statuali — detto bene è subordinato al bene primario costituito dal *favor veritatis*, presupposto dello scopo soprannaturale della Chiesa, al quale la Segnatura non può non sottomettersi. Perciò, la protezione ad oltranza della stabilità e della eseguibilità delle sentenze della Segnatura — tramite il divieto delle diverse impugnazioni — implicherebbe l'abnorme difesa di un istituto importante (la stabilità della sentenza) e dell'autorità del Supremo Tribunale, a discapito della giustizia materiale e, forse, della *salus animarum*.

---

(19) Cf. cann. 333 § 3, 1405 § 2.

(20) Cf. *Discorso al Simposio internazionale di Diritto Canonico*, 23 aprile 1993, cit., n. 7.

(21) Cf. J.-L. TAURAN (Segretario della seconda sezione della Segreteria di Stato per i rapporti con gli Stati), *Discorso, a nome della Santa Sede, alla Conferenza Mondiale sui Diritti dell'Uomo (Vienna, 14-25 giugno 1993)*, in *L'Osservatore Romano*, 21-22 giugno 1993, p. 2 (la traduzione è nostra).

(22) Cf. can. 747 § 2; *Catechismo della Chiesa Cattolica*, pubblicato per ordine di Giovanni Paolo II (cf. cost. ap. *Fidei depositum*, 11 ottobre 1992), nn. 1909, 2032, 2036-2038, 2238.

(23) Cf. J. LLOBELL, *Il « petitum » e la « causa petendi » nel contenzioso-amministrativo canonico*, cit., pp. 124-131.

(24) Cf. J. LLOBELL, *Il giudicato nelle cause sullo stato delle persone*, cit. *passim*.

3. *Sulla possibilità della querela di nullità e della « restitutio in integrum ».*

a) *Sul « beneficium novae audientiae ».*

L'impugnabilità delle sentenze della Segnatura è la logica conseguenza del *favor veritatis* canonico, principio che impregna tutto l'ordinamento della Chiesa sin dall'inizio, come testimonia il Decreto di Graziano <sup>(25)</sup>. È stato dimostrato più volte, infatti, che la *rationabilitas* di ogni atto giuridico costituisce un elemento essenziale della tipicità dell'ordinamento canonico; perciò, la falsità della causa dell'atto amministrativo rende questo nullo nelle fattispecie dell'orrezione e della surrezione (can. 63). Riguardo alla sentenza, la *rationabilitas* comporta — oltre il diritto al doppio grado di giurisdizione — la possibilità di riformarla ogni qualvolta ne sia dimostrabile l'ingiustizia (processuale o sostanziale). Graziano impostò infatti con questa logica la questione concernente la modifica delle sentenze della Sede Apostolica <sup>(26)</sup>; nel *Liber extra* di Gregorio IX, è significativo il capitolo « *tum ex literis* » di Innocenzo III <sup>(27)</sup>, in cui trovava esplicita accoglienza la possibilità di esercizio della *restitutio in integrum* — al di là del significato tecnico dell'espressione nel testo — contro una sentenza, quella della Santa Sede, che, essendo inappellabile, era passata in giudicato. Innocenzo III metteva in luce il rapporto che la questione ha con il diritto naturale, motivo per cui il diritto canonico e quello civile dovevano offrire identica risposta.

Questa situazione, mantenuta durante tutto il periodo decretalista, è riscontrabile anche nelle prime norme emanate per la Segnatura, in seguito al suo ripristino avvenuto nel 1908. Sebbene non sembrasse espressamente prevista la *restitutio in integrum* contro le decisioni della Segnatura, erano tuttavia esplicitati altri istituti simili, che non la escludevano. Nell'appendice alle norme della Segnatura del 1915, oltre al *beneficium novae audientiae*, era segnalata la possibilità della *rescissione* della decisione — giudiziaria o amministrativa — della Segnatura, quando emergevano nuove prove che lo richiedevano, manifestandosi in siffatta procedura tanto l'operatività del *fa-*

<sup>(25)</sup> Cf. R. BALBI, *La sentenza ingiusta nel Decretum di Graziano*, Napoli, 1990, *passim*; J. LLOBELL, *Historia de la motivación de la sentencia canónica*, cit., pp. 55-83.

<sup>(26)</sup> Cf. C. 35, q. 9, cc. 6 e 9.

<sup>(27)</sup> Cf. X 1, 41, 5.



*vor veritatis*, quanto la mancanza di una adeguata differenziazione tra la via giudiziaria e amministrativa e tra i diversi istituti di impugnazione<sup>(28)</sup>. L'art. 119 del vigente *Regolamento Generale della Curia Romana* continua a prevedere il *beneficium novae audientiae*<sup>(29)</sup>, anche se non è richiesta l'esibizione di nuove prove prevista dallo stesso art. 119 §§ 1 e 2 del precedente *Regolamento*<sup>(30)</sup>. L'analisi dei criteri che, fino al 1992, giustificavano il *beneficium novae audientiae* contro gli atti amministrativi dei dicasteri, facilita certamente il riconoscimento della *restitutio in integrum* contro i provvedimenti giudiziari della Segnatura. In tutti e due i casi l'ingiustizia della precedente decisione, amministrativa o giudiziaria, è palesata dall'esistenza di un nuovo fatto, benché sia necessario accertarlo.

b) *I progetti codiciali sul contenzioso-amministrativo.*

Fino alla promulgazione del nuovo codice, i diversi progetti includevano il titolo « *De ratione procedendi apud tribunalia administrativa* », da seguire presso tutti i tribunali contenzioso-amministrativi: i tribunali locali di primo e di secondo grado e la Segnatura Apostolica. Il can. 25 dello *Schema* 1972 rinviava alle norme del codice del 1917 sui diversi mezzi d'impugnazione; il can. 1714 dello *Schema* 1980 e il can. 1762 dello *Schema* 1982 esplicitarono il rinvio: « *Adversus tribunalis administrativi sententias definitivas aliasve decisiones, quae iudicio in aliquo gradu finem ponant, dantur impugnationes ad normam iuris* ».

Questa disposizione non poteva non riguardare, quanto meno, la querela e la *restitutio* contro le sentenze della Segnatura. Sono stati pubblicati gli atti che offrono un'esauriente informazione sui motivi che portarono dall'iniziale *necessaria* costituzione dei tribunali amministrativi locali, nello *Schema* 1972, alla loro mera *possibilità* negli

(28) « *Nihilo secius si ex legitima causae tractatione, in sequelam decisionis H.S. Trib. instituta, sive haec habeatur per viam iustitiae sive per viam administrativam, constiterit, ex novis argumentis, documentis, et rationibus aliam viam ineundam esse ab ea quam praefixerit decisio H.S. Trib., pars cuius interest petere potest, novis explicatis et exhibitis argumentis et documentis, ut recedatur a decisio* » (*Appendix ad Regulas servandas in iudiciis apud Supremum Signaturae Apostolicae Tribunalis*, 3 novembre 1915, art. 34, in P. GASPARRI - I. SEREDI, *Codicis Iuris Canonici fontes*, vol. 8, pp. 608-618).

(29) Cf. SEGRETERIA DI STATO, *Regolamento Generale della Curia Romana*, 4 febbraio 1992, in *AAS*, 84 (1992), pp. 201-267.

(30) Cf. SEGRETERIA DI STATO, *Regolamento Generale della Curia Romana*, 22 febbraio 1968, in *AAS*, 60 (1968), pp. 129-176.

*Schemata* del 1980 e del 1982 <sup>(31)</sup>. Da tali atti emerge che non fu mai ipotizzato il divieto della querela e della *restitutio* contro le sentenze della Segnatura, malgrado l'impostazione prevalente di ridurre l'ambito operativo del sistema contenzioso-amministrativo delineato dai progetti.

c) *La distinzione dall'appello. La sentenza « coram » Fagiolo del 27 febbraio 1993.*

Il disposto del can. 1629, 1° del vigente codice è identico a quello del can. 1880, 1° del codice del 1917: « *Non est locus appellationi a sententia ipsius Summi Pontificis vel Signaturae Apostolicae* ». La dottrina del codice pio-benedettino era stata molto esplicita nel segnalare che i limiti dell'appello contenuti nel can. 1880, 1° (e nel n. 2°, riguardante la sentenza del giudice delegato dalla Santa Sede con la clausola « *appellatione remota* ») non erano applicabili alla querela di nullità e alla *restitutio in integrum* <sup>(32)</sup>. Il Lega accettava dette impugnazioni perché, altrimenti, si sarebbe affievolito il diritto naturale alla difesa contro una sentenza che, malgrado l'autorità del tribunale dal quale era stata emessa, poteva essere ingiusta <sup>(33)</sup>. L'impossibilità di qualsivoglia mezzo impugnativo contro la sentenza confermata *in forma specifica* dal Pontefice <sup>(34)</sup>, lungi dal costituire un ostacolo per il riconoscimento della querela e della *restitutio* contro i provvedimenti della Segnatura, rafforza la possibilità della loro ammissione. L'art. 18/a della cost. ap. *Pastor bonus* — prevedendo che non siano sottoposte ad alcuna approvazione le sentenze della Segnatura Apostolica e della Rota Romana quando giudicano le materie di loro competenza, anche se siano « di maggiore importanza » — sottolinea l'indipendenza degli organi giudiziari vicari del Pontefice nell'esercizio della loro potestà ordinaria. In questo modo, si rafforza

<sup>(31)</sup> Cf. PONTIFICIO CONSIGLIO PER L'INTERPRETAZIONE DEI TESTI LEGISLATIVI, *Acta et documenta PCCICR. Congregatio Plenaria diebus 20-29 octobris 1981 habita*, Typis Polyglottis Vaticanis, 1991, pp. 169-175 e 335-346.

<sup>(32)</sup> Cf. M. LEGA - V. BARTOCETTI, *Commentarius in iudicia ecclesiastica*, vol. 2, Romae, 1939, p. 981; vol. 3, Romae, 1941, pp. 1 e 6.

<sup>(33)</sup> « Quia, uti dixi, hae limitationes sunt stricte intelligendae, quippe limitant ius *positivum* et *naturale* appellationis, per clausulam *remota appellatione*, non prohibentur remedia *extraordinaria*, querelae nullitatis, oppositionis tertii, *restitutionis in integrum* » (M. LEGA - V. BARTOCETTI, *Commentarius in iudicia ecclesiastica*, vol. 2, cit., p. 981).

<sup>(34)</sup> Cf. cann. 333 § 3 e 1405 § 2; *Regolamento Generale della Curia Romana*, 4 febbraio 1992, art. 118 § 4.

anche la sottomissione dei tribunali apostolici alla legge in quanto — non dovendo essere le loro sentenze confermate dal Pontefice — non si prevede, in via ordinaria, la sanazione da parte del Pontefice di una loro sentenza (ingiusta), tramite conferma.

Il can. 1629, 1° vieta l'appello contro le sentenze della Segnatura. Comunque, tutte le altre fattispecie contro le quali non si dà luogo all'appello, previste dallo stesso canone, manifestano la natura « complementare » dei diversi mezzi d'impugnazione a servizio della giustizia, in quanto l'inappellabilità non implica il divieto degli altri mezzi d'impugnazione. L'analisi dei nn. 2-5 del can. 1629 è significativa al riguardo: il n. 2 segnala che non è possibile l'appello quando la sentenza è nulla, cioè quando è proponibile la querela di nullità. Nel n. 3 il mezzo d'impugnazione alternativo all'appello è invece la *restitutio in integrum* perché si è prodotto il giudicato. Il n. 4 non vieta del tutto l'appello dei decreti o delle sentenze interlocutorie che non decidono la causa principale — che non pongono quindi fine all'istanza, a norma dei cann. 1517 e 1618 —, ma semplicemente prevede che l'eventuale appello dovrà essere chiesto cumulativamente con quello rivolto contro la sentenza definitiva. Rispetto al n. 5, il codice non sembra offrire una esplicita alternativa al divieto di appello; tuttavia il can. 1460 § 2 ci aiuta a capire che inappellabilità non vuol dire « inimpugnabilità ». La fattispecie prevista dal can. 1460 § 2 — in quanto non pone fine all'istanza, come accade invece quando il giudice, accogliendo l'eccezione, dichiara la propria incompetenza — rientrerebbe senza difficoltà nel can. 1629, 4°, se non vi fosse il divieto esplicito del can. 1460 § 2 di appellare tale decisione. Comunque lo stesso canone ha voluto segnalare anche in questa occasione che tale decisione inappellabile è invece impugnabile tramite la querela di nullità e la *restitutio in integrum*. Di conseguenza le fattispecie previste dal can. 1629, 5° o sono incluse nel n. 4° — appello cumulativo con la sentenza definitiva — o nei nn. 2° o 3° dello stesso canone, che permettono invece la querela o la *restitutio*.

Che le sentenze della Segnatura non siano sottratte alla *restitutio* né alla querela lo si può dedurre anche dalla genesi del can. 1629, 1°. Il can. 286 dello *Schema 1976* <sup>(35)</sup> considerava inappellabili non soltanto le decisioni del Pontefice e della Segnatura, ma proteggeva

---

(35) Cf. PONTIFICIA COMMISSIO CODICI IURIS CANONICI RECOGNOSCENDO, *Schema canonum de modo procedendi pro tutela iurium seu de processibus*, Typis Polyglottis Vaticanis, 1976.

con lo stesso divieto pure i provvedimenti rotali « *videntibus omnibus* », che certamente non sono esclusi dalla *restitutio* né dalla querela presso la prima sezione della Segnatura. Se questa terza fattispecie scomparve dal testo del codice fu per non introdurre nel codice un concetto (« *videntibus omnibus* ») presente soltanto nella *lex propria* della Rota Romana <sup>(36)</sup>.

L'analisi dell'*iter* della riforma della *restitutio in integrum* nel nuovo codice giova a ribadire la sua applicabilità alle sentenze della Segnatura. I *praenotanda* dello *Schema* 1976 (n. 44) evidenziavano le principali innovazioni proposte. Tra queste è da segnalare che il motivo per cui il « *neglectum legis* » era stato ridotto alla legge sostanziale si fondava sulla nullità perpetua delle decisioni che violavano leggi processuali derivanti dal diritto naturale <sup>(37)</sup>. Il ragionamento della commissione serve a sottolineare che la *restitutio in integrum* protegge la legge non processuale di fronte ad ogni violazione, qualunque sia il tribunale che la perpetri. La commissione codificatrice, inoltre, nell'allargare il novero delle prove sulla base delle quali si può accertare l'ingiustizia — « *non tantum documenta, sed quaelibet probationes quae postea falsae deprehensae sint, ansam dant restitutioni, dummodo tamen sine illis decisio non sustineretur* » <sup>(38)</sup> —, sottolineò il collegamento tra la *restitutio* e il *favor veritatis*. Tale *favor* coinvolge ogni provvedimento giudiziario, inclusi quelli della Segnatura. A sostenere questa proposizione contribuisce pure la natura di impugnazione ordinaria della *restitutio*: « *non amplius vocatur remedium extraordinarium* » <sup>(39)</sup>. Cioè la *restitutio* sarà possibile sempre che vi siano i suoi due presupposti: il giudicato (tramite l'inappellabilità della sentenza valida) e la palese ingiustizia.

Di conseguenza, mentre l'appello contro le sentenze della Segnatura Apostolica è vietato dal can. 1629, 1°, la querela di nullità e la *restitutio in integrum* non sono escluse dal codice né dalle *Normae speciales*, ad eccezione della puntuale fattispecie di cui all'art. 116. Perciò — dato il diretto collegamento della querela e della *restitutio* con la *rationabilitas* e il *favor veritatis* tipici dell'ordinamento canonico — deve essere affermata la possibilità della loro proposizione avverso le decisioni della Segnatura, come è stato affermato recente-

<sup>(36)</sup> Cf. *Communicationes*, 11 (1979), p. 149.

<sup>(37)</sup> Cf. *Schema* 1976, *praenotanda*, nn. 41, b) e 44, a).

<sup>(38)</sup> Cf. *Schema* 1976, *praenotanda*, n. 44, b).

<sup>(39)</sup> Cf. *Schema* 1976, *praenotanda*, n. 44, d).

mente da una sentenza della Segnatura *coram* Fagiolo, 27 febbraio 1993, in cui è stata concessa la *restitutio in integrum* contro la precedente sentenza definitiva di un altro turno dello stesso tribunale, a norma del can. 1645 § 2, 4°.

#### 4. *L'appellabilità delle sentenze di prima istanza della « prima sezione » della Segnatura.*

La poliedrica competenza della Segnatura Apostolica complica ulteriormente la questione dell'impugnabilità delle sue decisioni. Dalla cost. ap. *Regimini Ecclesiae Universae*, la Segnatura è considerata simultaneamente il tribunale supremo della Chiesa — simile ad una corte di cassazione riguardo alla giurisdizione ordinaria (cf. can. 1400 § 1) —; l'unico tribunale contenzioso-amministrativo (cf. can. 1400 § 2); e, infine, un dicastero amministrativo, simile ai ministeri di giustizia degli ordinamenti statali<sup>(40)</sup>. Queste tre mansioni sono state differenziate, benché senza alcun riferimento di tipo organizzativo — non sono menzionate, ad es., tre *sezioni* —, nei tre paragrafi del can. 1445 e negli articoli 122-124 della cost. ap. *Pastor bonus*. Tralasciando ora i rilievi critici a siffatta differenziazione, l'appellabilità delle sentenze delle due prime sezioni risente di questa poliedricità. Infatti, gli artt. 58 § 2, 77 e 78 delle *Normae speciales* consentono l'appello contro talune sentenze, concernenti soltanto la *prima sezione* (artt. 17-95). I rimanenti articoli (96-126) riguardano soltanto la *seconda sezione*. Se non si ha presente questo assetto normativo, è facile incorrere in errori ermeneutici sull'oggetto di studio.

La dottrina canonistica, come quella civilistica<sup>(41)</sup>, sempre in riferimento al diritto romano<sup>(42)</sup>, ritiene il doppio grado di giurisdizione (del quale l'appello è la tipica espressione) un elemento del

(40) Per tutti, cf., Z. GROCHOLEWSKI, *I tribunali*, in P.A. BONNET e C. GULLO (a cura di), *La Curia Romana nella cost. ap. Pastor bonus*, Città del Vaticano, 1990, pp. 403-414. Grocholewski parla di « congregazione della giustizia » (p. 412).

(41) Cf. C. MANDRIOLI, *Corso di diritto processuale civile*, 5ª ed., vol. 2, Torino, 1985, § 65, pp. 279-280; W.J. HABSCHEID, *Introduzione al diritto processuale civile comparato*, Rimini, 1985, p. 201.

(42) D. 49, 1, 1: « Appellandi usus quam sit frequens quamque necessarius, nemo est qui nesciat, quippe cum iniquitatem iudicantium vel imperitiam recorrigat » (Ulpianus, libro 1 de appellationibus).

processo intimamente collegato con il diritto alla difesa e, perciò, con il diritto naturale <sup>(43)</sup>. Tuttavia, poiché le decisioni del Pontefice sono inappellabili in virtù della sua suprema potestà, la dottrina attenua il rapporto dell'appello con il diritto naturale, per giustificare tale inappellabilità <sup>(44)</sup>. L'abbinamento fatto dal can. 1629, 1° tra l'inappellabilità delle sentenze del Pontefice e quelle della Segnatura, peraltro, si basa su motivazioni del tutto diverse. Le sentenze della Segnatura non sono di per sé inappellabili, come quelle del Papa; la loro inappellabilità — sancita dal can. 1629, 1° in modo apparentemente assoluto — proviene piuttosto dalla natura di *alcune* delle decisioni della prima sezione della Segnatura <sup>(45)</sup>. Tale sezione infatti — soltanto riguardo alle dette sentenze inappellabili — agisce come tribunale di cassazione della giurisdizione ordinaria <sup>(46)</sup>. Ciò implica, da una parte, la possibilità di realizzare in precedenza il doppio grado di giurisdizione; dall'altra, che il giudizio inappellabile potrà riferirsi soltanto alla legalità — non al merito — della sentenza oggetto del ricorso presso la prima sezione <sup>(47)</sup>. In relazione alla seconda sezione il discorso è simile, sia perché il can. 1629, 1° ha l'identica stesura del can. 1880, 1° del codice del 1917 — quando ancora non esisteva la seconda sezione —, sia perché nel codice del 1983 — prima della promulgazione della cost. ap. *Pastor bonus* — la competenza della *sectio altera* si esauriva nel controllo di legalità. Di conseguen-

---

<sup>(43)</sup> Cf. M. CABREROS DE ANTA, *Comentarios al Código de Derecho Canónico*, vol. 3, Madrid, 1964, p. 625; M. LEGA - V. BARTOCETTI, *Commentarius in iudicia ecclesiastica*, vol. 2, cit., pp. 974-975; F. ROBERTI, *De processibus*, vol. 1, 2ª ed.-3ª impr., Romae, 1941, pp. 178-181.

<sup>(44)</sup> « Quamvis ex iure naturali legitima defensio nemini sit neganda, tamen appellatio stricte sumpta non ita lege naturali est statuta, ut iuste negari non possit, secus vel ipsi R. Pontifices (...) ius naturale violassent. Verum appellatio tot rationibus naturalis aequitatis commendatur, ut illius usus saltem moderatus vel ipsis primis saeculis, in foro quoque ecclesiastico introduceretur » (F.X. WERNZ - P. VIDAL, *Ius Canonicum*, vol. 6: *De processibus*, Romae, 1927, p. 551).

<sup>(45)</sup> Cf. can. 1445 § 1, 1° e 2°; cost. ap. *Pastor bonus*, art. 122, 1° e 2°.

<sup>(46)</sup> Sull'assimilazione della prima sezione alle corti di cassazione, cf. Z. GROCHOLEWSKI, *I tribunali*, cit., p. 403; Id., *I tribunali apostolici*, in *Le nouveau Code de Droit Canonique. Actes du V<sup>e</sup> Congrès International de Droit Canonique. Ottawa 19-25 août 1984*, Ottawa, 1986, vol. 1, p. 472.

<sup>(47)</sup> Nei sistemi civili la cassazione controlla la legalità delle sentenze di secondo grado o quelle di primo grado di modico valore nei cui confronti non è ammesso l'appello (cf. W.J. HABSCHIED, *Introduzione al diritto processuale civile comparato*, cit., pp. 210-216; C. MANDRIOLI, *Corso di diritto processuale civile*, cit., § 75, pp. 342-345).

za, le sentenze delle due sezioni giudiziarie della Segnatura che non corrispondano alla summenzionata natura di controllo della legalità, ma siano decisioni sul merito in prima istanza, dovrebbero essere appellabili, secondo una ermeneutica coerente con i principi dell'appello e con le disposizioni vigenti.

a) *Le norme sulla Segnatura del 1908, del 1915 e del codice del 1917.*

L'analisi delle disposizioni del codice del 1917 in materia deve considerare le diverse norme sulla Segnatura Apostolica promulgate dal 1908. In esse si trovano gli elementi essenziali che consentono d'impostare correttamente la questione. Con la stessa data della cost. ap. *Sapientis consilio*, fu promulgata la *lex propria* della Segnatura, il cui can. 37 ne determinava la competenza<sup>(48)</sup>. Il can. 41 § 3 della *lex propria* indicava con precisione sia la natura di mero controllo di legalità delle sentenze della Rota; sia che il giudizio presso la Segnatura era in devolutivo alla Rota; sia, infine, l'inappellabilità delle decisioni della Segnatura riguardo alle fattispecie prima, terza e quarta del can. 37. La situazione era invece del tutto diversa per quanto concerneva la seconda fattispecie del can. 37 della *lex propria*; il secondo comma del canone rinviava, infatti, al can. 9 della stessa legge, che tipizzava uno specifico possibile delitto degli uditori rotali nell'esercizio della loro funzione, e la concomitante azione per il risarcimento del danno<sup>(49)</sup>. L'attuazione di questa competenza penale — di merito in prima istanza — da parte della Segnatura Apostolica doveva essere svolta secondo le norme generali del processo penale, che includevano certamente il diritto di appello, secondo la precisa

(48) « *Supremum Apostolicae Signaturae tribunal videt tamquam sibi propria ac precipua: 1° de exceptione suspicionis contra aliquem Auditorem, ob quam ipse recusetur; 2° de violatione secreti, ac de damnis ab Auditoribus illatis, eo quod actum nullum vel iniustum in iudicando posuerint, iuxta can. 9; 3° de querela nullitatis contra sententiam rotalem; 4° de expostulatione pro restitutione in integrum adversus rotalem sententiam quae in rem iudicatam transierit* » (*Lex propria Sacrae Romanae Rotae et Signaturae Apostolicae*, 29 giugno 1908, can. 37, in *AAS*, 1 (1909), pp. 20-35). L'art. 1° delle *Regulae servandae in iudiciis apud Supremum Signaturae Apostolicae Tribunal*, 6 marzo 1912, conferisce alla Segnatura la stessa competenza (cf. *AAS*, 4 (1912), p. 187-206).

(49) « *Auditores qui secretum violaverint, aut ex culpabili negligentia vel dolo grave litigantibus detrimentum attulerint, tenentur de damnis; et ad instantiam partis laesae, vel etiam ex officio, Signaturae Apostolicae iudicio a SS.mo confirmato, puniri possunt* » (*Lex propria*, can. 9 § 1).

segnalazione del can. 41 § 1 della *lex propria* <sup>(50)</sup>. Il diritto al doppio grado di giurisdizione nelle cause penali presso la Segnatura si imbatte comunque in alcune limitazioni a causa della mancanza di un tribunale superiore presso il quale appellare la sentenza di primo grado (sul merito) della Segnatura. Nelle norme complementari del 1915, infatti, l'appello era assimilato al *beneficium novae audientiae* <sup>(51)</sup>. Il codice del 1917 faceva proprie le indicazioni dei cann. 37, 1° e 41 § 1 della *lex propria* del 1908. Il can. 1603 § 1, 1° affidava alla Segnatura Apostolica il giudizio sui delitti commessi dagli uditori nell'esercizio delle loro funzioni, e il can. 1604 § 1 prevedeva la possibilità dell'appello presso la stessa Segnatura. Il nuovo codice invece non ha un canone parallelo all'abrogato can. 1604 § 1.

b) *La questione del tribunale di appello.*

Il fatto che l'appello sia interposto presso lo stesso tribunale — ma con giudici diversi — non è sufficiente a snaturare la sostanza del doppio grado di giurisdizione, dato che l'appello presso i diversi turni della Rota Romana si svolge in modo analogo. Tuttavia, l'inerzia storica e la considerazione pragmatica della questione — secondo la quale la distinzione tra l'appello e il *beneficium novae audientiae* sarebbe quasi irrilevante nella pratica —, portò la dottrina più autorevole a non porsi il problema della necessità di predisporre dei turni presso la Segnatura. Tale noncuranza comportò — in un ampio settore dottrinale — la confusione dei due istituti, e lo smarrimento della *ratio* che postulava (e postula) sia la natura di sentenze di prima istanza delle decisioni penali della Segnatura, che la conseguente necessità di un vero e proprio diritto di appello contro le stesse, non soltanto in quanto cause penali ma, più semplicemente, in quanto si trattava di sentenze di merito in primo grado <sup>(52)</sup>.

La questione non era comunque passata inosservata a diversi autori <sup>(53)</sup> i quali, tuttavia, non ne trassero tutte le conseguenze. Il

<sup>(50)</sup> « In causa criminali, de qua *sub* n. 2, can. 37, *regulae processuales* serventur, quae pro causis criminalibus a iure canonico statuuntur ».

<sup>(51)</sup> « In causis criminalibus de quibus in can. 37 § 2 *Legis Propriae* admittitur appellatio seu *beneficium novae audientiae*, si et quatenus hoc admittitur vi iuris communis » (*Appendix ad Regulas servandas in iudiciis apud Supremum Signaturae Apostolicae Tribunal*, 3 novembre 1915, art. 36, cit. in nota 28).

<sup>(52)</sup> Cf. F.X. WERNZ - P. VIDAL, *De processibus*, cit., pp. 120 e 558, nota 59.

<sup>(53)</sup> D'Ostilio cita il Coronata, il Goyeneche, il Roberti e il Wernz (cf. F. D'OSTILIO, *De appellationis problemate in Sectione Altera*, cit., pp. 701-711).



card. Lega invece — che aveva dimostrato una particolare sensibilità verso il diritto di difesa, sia come membro della commissione codificatrice, sia come primo decano della Rota Romana <sup>(54)</sup> —, in quanto Prefetto della Segnatura, ebbe un intervento particolarmente interessante in materia, che venne ripreso poi nei suoi commenti al codice del 1917. L'art. 1° della citata appendice del 1915, infatti, conteneva una sua lunga richiesta al Pontefice, e il relativo chirografo di concessione di Benedetto XV, in cui si manifestava lo sforzo per subordinare l'attività dei tribunali apostolici al *favor veritatis* e al rispetto del diritto di difesa, cercando gli istituti tecnici adatti <sup>(55)</sup>.

Nei commenti sulla questione che ci occupa, il Lega dimostrò una maggiore sensibilità giuridica rispetto a quella degli altri autori, impostando la tematica in modo più confacente alla *ratio* del diritto di appello contro le sentenze penali della Segnatura. L'A. segnalava la difficoltà concettuale di applicare l'appello alle decisioni della Segnatura quale tribunale supremo della Chiesa. Risolveva il problema equiparando questo appello al *beneficium novae audientiae*, senza smarrire però la natura giudiziaria propria di questo ricorso <sup>(56)</sup>.

Riguardo alla giustificazione della possibilità normativa di appellare le sentenze penali della Segnatura — eccezione al principio dell'inappellabilità dei suoi provvedimenti —, il Lega sottolineava come, sia il can. 41 § 1 della *lex propria*, che il can. 1604 § 1 del codice, introducessero un autentico doppio grado di giurisdizione, proprio per il fatto che in queste fattispecie la Segnatura giudicava sul merito in prima istanza. Mentre le decisioni inappellabili della Segnatura (in quanto tribunale di cassazione) concernevano questioni sulla legalità dei provvedimenti della Rota Romana impugnati, tutte

---

<sup>(54)</sup> « Ordo iudiciarius ita est iure constitutus ut certa iura competant reo, aut accusato, aut inquisito, et competunt ei in legitimam defensionem, eo consilio ut, si damnetur, conqeri non possit sibi concessam non fuisse debitam cautelam defensionis. Unde caute advigilandum est iudici procedenti adversus reum, etsi pene convictum de gravioribus criminibus, ne ulla reo adimatur legitima defensio: secus accusatus fit legitimus iudicis accusator » (*coram Lega*, 31 maggio 1912, in SRRD, 4 (1912), p. 281, n. 12).

<sup>(55)</sup> « (...) Itaque magnopere expedit declarare, querelam nullitatis heic comprehendere nedum querelam ad obtinendam declarationem nullitatis sententiae, sed etiam petitionem rescissionis sententiae manifeste vel peccantis in legem vel factorum veritatem pervertentis (...) » (*Appendix ad Regulas servandas in iudiciis apud Supremum Signaturae Apostolicae Tribunal*, 3 novembre 1915, art. 1).

<sup>(56)</sup> Cf. M. LEGA - V. BARTOCETTI, *Commentarius in iudicia ecclesiastica*, vol. 1, Romae, 1938, p. 194.

le sentenze di merito della Segnatura in primo grado dovevano invece essere passibili di appello; il Lega, infatti, considerava il doppio grado di giurisdizione una manifestazione del diritto alla difesa *exactum ad ius naturae* e, quindi, inderogabile <sup>(57)</sup>.

Per offrire una risposta armonica ai due aspetti contrastanti del problema — la necessità del doppio grado di giurisdizione e la proposizione dell'appello allo stesso Supremo Tribunale —, il Lega distingueva l'appello *quoad substantiam* da quello *quoad formam*. Il primo, caratterizzato dal diritto al doppio grado di giurisdizione, lo collegava — è bene ribadirlo — con il diritto naturale; l'altro, che consisteva nella necessità di svolgere il secondo giudizio presso un tribunale diverso, lo considerava invece un'esigenza proveniente soltanto dal diritto positivo umano <sup>(58)</sup>.

Il problema della diversità dell'organo giudicante sembra risolvibile — analogamente ai giudizi presso la Rota Romana — tramite i turni previsti dall'art. 1 § 3 delle *Normae speciales*, disposizione applicabile all'attività giudiziaria delle due sezioni della Segnatura. Inoltre, dal giugno 1991 <sup>(59)</sup>, sono stati nominati giudici della Segnatura anche diversi vescovi, esperti nell'attività giudiziaria, accogliendo una reiterata proposta di Grocholewski <sup>(60)</sup>. Così, mediante il ricorso al turno superiore o « videntibus omnibus », sarà rispettata la natura di vero nuovo giudizio sul merito presso un organo sostanzialmente diverso e verrà risolta anche la questione della *restitutio in integrum* nelle fattispecie di cui al can. 1645 § 2, 4° e 5°. In tale modo ha proceduto la Segnatura nella menzionata sentenza *coram* Fagiolo del 27 febbraio 1993, in cui è stata pure accolta la possibilità dell'esercizio della querela di nullità contro le sentenze della Segnatura Apostolica. Quando la sentenza della Segnatura, contro la quale è richiesto l'appello o la *restitutio in integrum*, sia stata emessa da un turno, l'impugnazione dovrà essere chiesta presso il turno superiore o presso la plenaria. Quando, invece, la sentenza impugnata sia stata emessa dalla plenaria, l'impugnazione dovrà essere rivolta alla stessa Segnatura, secondo i principi del *beneficium*

<sup>(57)</sup> Cf. M. LEGA - V. BARTOCETTI, *Commentarius in iudicia ecclesiastica*, vol. 1, cit., p. 196; vol. 2, cit., pp. 967-968.

<sup>(58)</sup> Cf. M. LEGA - V. BARTOCETTI, *Commentarius in iudicia ecclesiastica*, vol. 2, cit., p. 977.

<sup>(59)</sup> Cf. AAS, 83 (1991), p. 631.

<sup>(60)</sup> Cf., ad es., Z. GROCHOLEWSKI, *La « Sectio Altera » della Segnatura Apostolica con particolare riferimento alla procedura*, cit., pp. 104-106; ID., *La Segnatura Apostolica nell'attuale fase di evoluzione*, cit., p. 225; ID., *I tribunali*, cit., pp. 402-403.

*novae audientiae*, benché la via adita sia giudiziaria, e non tiva. Sembra più confacente con l'insieme dell'ordinamento piuttosto che quella di negare la possibilità dell'impeccio contro il provvedimento della Segnatura, perché nel caso manca un tribunale di appello in senso proprio.

c) Le « *Normae speciales* » del 1968 e le nuove norme degli appelli apostolici.

L'art. 58 § 2 delle *Normae speciales* afferma il principio dell'appellabilità delle sentenze della prima sezione, con l'eccezione di quelle contro gli uditori rotali (art. 77) e contro i patroni (art. 82). In parte, l'art. 76 rinvia all'art. 1 § 3 — che prevede i turni di cinque uditori —, suggerendo, quindi, il modo di realizzare il « tribunale di appello », in conformità ai suoi caratteri essenziali *quoad substantiam*, secondo la terminologia adoperata da Lega. In base all'art. 1604 § 1 del codice del 1917 e l'art. 77 delle *Normae speciales*, per le sentenze di appello presso la Segnatura con le stesse norme, si dovrebbe identificare l'appello presso la Rota Romana, in quanto omette di quello esperibile presso la Rota Romana, in quanto omette ogni riferimento al *beneficium novae audientiae* previsto, invece, dalle norme del 1908 e del 1915.

D'Ostilio ha sostenuto inoltre che le *Normae speciales* sono chiare riguardo all'appellabilità delle sentenze di merito in primo grado della Segnatura rispetto al can. 41 § 1 della *lex propria* del 1908 e il can. 1604 § 1 del codice del 1917, in quanto le *Normae speciales* includono i provvedimenti contro i patroni <sup>(61)</sup>, non previsti dalle disposizioni precedenti. In questo modo diventerebbero appellabili tutte le sentenze — quelle ricomprese dall'art. 17 § 2 delle *Normae speciales* nella competenza della prima sezione — che non comportano un giudizio in definitiva alla Rota Romana, cioè quelle di merito che sono sempre di primo grado. Sembra quindi legittimo proporre l'assolutezza del principio del diritto all'appello nelle cause sul merito in primo grado appartenenti alla competenza della prima sezione della Segnatura Apostolica.

L'appellabilità delle sentenze di primo grado della Segnatura Apostolica potrebbe trovare un'ulteriore difficoltà — anche se non inficerebbe il nostro discorso assiologico — qualora le nuove norme proprie della Rota Romana indicassero che i provvedimenti riguardanti gli uditori rotali non possono essere confermati dal Pontefice, così come era richiesto nella

<sup>(61)</sup> Cf. F. D'OSTILIO, *De appellationis problemate in Sectione Altera*, cit.,

del 1908<sup>(62)</sup> e nelle Norme del 1934, del 1969 e del 1983. La conferma del Pontefice (1968) non prevedevano in *Normae speciales* della Segnatura. Questa seconda impostazione legislativa è adoperata nell'art. 18/a della cost. ap. *Pastor bonus* — innovando la precedente cost. ap. *Regimini* —, manifestando la subordinazione che potrebbe essere compromessa dal provvedimento del Pontefice tramite la conferma della sentenza. La legge della Curia Romana, infatti, eccettua dalla conferma pontificia le sentenze dei tribunali apostolici dettate *intra limites propriae sententiae*, anche se possano essere considerate *decisiones maioris momenti*. In tal modo è stato ribadito il proposito di attuare sempre di più le direttive per la legislazione postconciliare, sancite dal Sinodo del 1969 — in particolare dai principi 6° e 7° — ed accolte dal Pontefice nella prefazione del codice del 1983. Inoltre, poiché il can. 1445 § 1, art. 122, 3° della cost. ap. *Pastor bonus* affermano la competenza della Segnatura in talune cause in cui sono parte convenuta gli uditori apostolici, sembrerebbe facente ai summenzionati principi che le nuove sentenze dei tribunali apostolici<sup>(64)</sup> omettano ogni riferimento alla conferma pontificia<sup>(65)</sup>. Comunque, la conferma del Pontefice (tranne che fosse « in

(62) Vedi l'art. 9 § 1 nella nota 49.

(63) Cf. SACRA ROMANA ROTA, *Normae S. Romanae Rotae Tribunalis*, 29 giugno 1934, art. 11 § 1, in *AAS*, 26 (1934), pp. 449-491; Id., *Nuove Norme del Tribunale della Sacra Romana Rota*, approvate « Ad experimentum et ad triennium » dal papa Pio XI il 25 maggio 1969, art. 33 § 1, Tipografia Poliglotta Vaticana, 1969; Id., *Normae S. Romanae Rotae Tribunalis*, 16 gennaio 1982, art. 54 § 1, in *AAS*, 7 (1982), pp. 490-517.

(64) Cf. can. 1402; cost. ap. *Pastor bonus*, artt. 125 e 130.

(65) Sulla possibilità di derogare tramite queste norme il disposto della cost. ap. *Pastor bonus*, sulla distinzione tra la conferma in forma comune e in forma specifica, e sui requisiti della seconda, cf. SEGRETERIA DI STATO, *Regolamento Generale della Curia Romana*, 4 febbraio 1992, cit., artt. 109-111; J.I. ARRIETA, *Funzione pubblica e attività di governo nell'organizzazione centrale della Chiesa: il Regolamento Generale della Curia Romana*, in *Ius Ecclesiae*, 4 (1992), pp. 608-609; V. GÓMEZ GLESIAS, *La « aprobación específica » en la « Pastor bonus » y la seguridad jurídica de la Persona y Derecho*. Suplemento « *Fidelium iura* » de derechos y deberes fundamente del fiel, 3 (1993), pp. 361-423; F.J. URRUTIA, *Quondam habeatur approbatio « ma específica »*, in *Periodica*, 80 (1991), pp. 3-17; A. VIANA, *El Reglamento General de la Curia Romana (4.II.1992). Aspectos generales y regulación de las aprobaciones específicas en forma específica*, in *Ius Canonicum*, 32 (1992), pp. 501-529.

forma specifica ») non vieterebbe l'appello presso un altro turno della Segnatura <sup>(66)</sup>.

5. *L'appellabilità delle decisioni della « seconda sezione ». Descrizione dello « status quaestionis », muovendo dall'art. 123 §§ 2 e 3 della cost. ap. « Pastor bonus » e da alcune sentenze della Segnatura.*

L'inappellabilità delle sentenze della seconda sezione della Segnatura non può provenire dall'articolo 58 § 2 delle *Normae speciales*, poiché questo si riferisce alle sole decisioni della prima sezione. Le indicazioni sul contenzioso-amministrativo devono essere cercate negli articoli corrispondenti alla procedura presso la seconda sezione (artt. 97-126). L'art. 116, certamente, esclude l'appello per la puntuale fattispecie ivi descritta e sopra accennata. Neppure l'art. 126 ammetterebbe l'appello, perché rinvierebbe al vigente can. 1629, 1°. Sembrerebbe quindi che, tranne *de iure condendo*, non vi sarebbe nulla da aggiungere. Invece, la vigente normativa sul contenzioso-amministrativo consentirebbe l'appello delle sentenze della seconda sezione riguardanti il risarcimento del danno, a norma dell'art. 123 § 2 della cost. ap. *Pastor bonus* <sup>(67)</sup>.

L'inappellabilità delle sentenze sul contenzioso-amministrativo sancita nel 1968 dalle *Normae speciales* sarebbe stata rispettosa del principio del doppio grado di giurisdizione sulle sentenze di merito, anche se non risulta che la dottrina o la giurisprudenza si siano posti il problema, tra l'altro perché sarebbe « mancato il tempo » per riflettere sull'argomento. Invero, nel 1971, la P.C. per l'interpretazione dei decreti del concilio Vaticano II dichiarò che la *legis violatio*, di cui all'art. 106 della REU e all'art. 96 delle NS, consentiva alla Segnatura « *videre tantum de illegitimitate actus impugnati* » <sup>(68)</sup>. Così, dal 1971, il sistema contenzioso-amministrativo stabiliva che le decisioni della seconda sezione potevano soltanto riguardare la legittimità dell'atto amministrativo impugnato, non il « merito », inteso questo come il modo giusto d'impostare il rapporto giuridico scaturi-

<sup>(66)</sup> Cf. CIC 17, can. 1683; CIC 83, can. 1405 § 2; M. LEGA-V. BARTOCETTI, *Commentarius in iudicia ecclesiastica*, vol. 1, cit. p. 414-417; Id., vol. 2, cit., p. 968.

<sup>(67)</sup> Cf. *Regolamento Generale della Curia Romana*, 4 febbraio 1992, art. 120 § 4.

<sup>(68)</sup> Cf. 4<sup>a</sup> risposta dell'11 gennaio 1971, in *AAS*, 63 (1971), pp. 329-330.

to dall'atto amministrativo illegittimo <sup>(69)</sup>, ed escludendo dal giudizio della Segnatura il « merito », inteso come opportunità dell'atto, spettante soltanto alla valutazione discrezionale dell'Amministrazione.

Tuttavia, la cost. ap. *Pastor bonus* (art. 123 § 2) ha ampliato la competenza della Segnatura, allorché offre la possibilità di chiedere in via giudiziaria il risarcimento del danno recato dall'atto illegittimo dell'Amministrazione. Tale possibilità non rientrerebbe più nel mero controllo di legittimità, ma implicherebbe un giudizio sul « merito », inteso nel primo senso appena indicato (non, quindi, sull'opportunità).

L'art. 122 § 1 delle *Normae speciales* utilizza l'espressione « in deliberando *de merito* ». Dalla risposta del 1971 alla cost. ap. *Pastor bonus*, « merito » significava soltanto l'oggetto del contraddittorio sulla legalità dell'atto amministrativo. Invece, dall'entrata in vigore della PB, detto « merito » includerebbe anche il rapporto di giustizia che tale atto configura, poiché la sua determinazione sarebbe presupposto necessario per stabilire il risarcimento del danno, così come è stato deciso in una sentenza e in un decreto della Segnatura <sup>(70)</sup>. La natura straordinaria di questi ultimi provvedimenti della Segnatura — la cui competenza proveniva nella fattispecie dalla commissione graziosa del Pontefice — non dovrebbe essere di ostacolo per l'interpretazione proposta, una volta che il risarcimento del danno appartiene alla competenza ordinaria della Segnatura, e che il giudizio sul merito — escluso ogni controllo sull'opportunità — è condizione essenziale per poter adempiere la nuova competenza <sup>(71)</sup>.

<sup>(69)</sup> La giurisprudenza della Segnatura interpretò molto ampiamente il concetto di « legge » che l'Amministrazione doveva rispettare (cf. A. SABATTANI, *Iudicium de legitimitate actuum administratorum a Signatura Apostolica peractum*, in *Ius Canonicum*, 16/32 (1976), p. 237; J. LLOBELL, *Il « petitum » e la « causa petendi » nel contenzioso-amministrativo canonico*, cit., pp. 137-138).

<sup>(70)</sup> Cf. sentenza *coram* Ratzinger, 27 ottobre 1984, e decreto del 1° giugno 1984, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 2 (1985), pp. 260-270.

<sup>(71)</sup> Cf. P. HAYWARD, *Administrative justice according to the Apostolic Constitution « Pastor Bonus »* (thesis ad doctoratum in Iure Canonico totaliter edita), Roma, 1993, pp. 181-200; Id., *Changes in ecclesiastical administrative justice about by the new competence of the « Sectio altera » of the Apostolic Signatura to award damages*, in *Ius Ecclesiae*, 5 (1993), pp. 643-673; J. LLOBELL, *Il « petitum » e la « causa petendi » nel contenzioso-amministrativo canonico*, cit., pp. 146-148; G. MONTINI, *Il risarcimento del danno provocato dall'atto amministrativo illegittimo e la competenza del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica*, in AA.VV., *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, Città del Vaticano, 1991, pp. 179-200.

Di conseguenza, almeno le sentenze contenzioso-amministrative che giudicano il rapporto giuridico dal quale emerge il danno recato dall'atto amministrativo dichiarato illegittimo, determinando anche il modo di risarcirlo, dovrebbero poter essere sottoposte al doppio grado di giurisdizione (all'appello) presso un altro turno della Segnatura.

La fattispecie è simile a quella studiata da D'Ostilio <sup>(72)</sup> sull'appello dei provvedimenti della seconda sezione della Segnatura che decidono « *negotia administrativa a Romanae Curiae Congregationibus ipsi delata* », a norma dell'art. 107 della cost. ap. *Regimini Ecclesiae Universae* <sup>(73)</sup>. D'Ostilio ha sostenuto infatti sia la natura giudiziaria di questa attività della Segnatura, sia che tale attività riguarda il merito, non soltanto la legittimità, della questione amministrativa sottoposta alla Segnatura <sup>(74)</sup>. Proponeva, perciò, la possibilità dell'appello in quanto rimedio ordinario, non ritenendo sufficiente il sempre possibile ricorso al Pontefice. Storicamente, argomentava D'Ostilio, l'innappellabilità delle sentenze della Segnatura era stata direttamente collegata con l'assenza di giudizio sul merito; nel momento in cui questo presupposto veniva a mancare, la sentenza di prima istanza doveva diventare appellabile <sup>(75)</sup>.

## 6. Conclusioni provvisorie.

Dal Decreto di Graziano sembra possibile affermare l'impugnabilità delle decisioni della Santa Sede manifestamente ingiuste. Dal ripristino, nel 1908, della Segnatura Apostolica le disposizioni legali consentono la querela di nullità e la *restitutio in integrum*, anche se, talvolta, dette impugnazioni hanno la veste del *beneficium novae audientiae* o della rescissione. Recentemente, la sentenza *coram* Fagiolo del 27 febbraio 1993 ha accolto la *restitutio* contro una precedente

<sup>(72)</sup> Cf. F. D'OSTILIO, *De appellationis problemate in Sectione Altera*, cit., *passim*.

<sup>(73)</sup> Cf. *Normae speciales*, art. 96, 3°; can. 1445, § 2; cost. ap. *Pastor bonus*, art. 123 § 3.

<sup>(74)</sup> La natura giudiziaria di questa mansione della Segnatura non è evidente, come può dedursi dal silenzio sull'argomento in uno degli ultimi studi di Grocholewski sulla competenza della Segnatura (cf. *I tribunali*, cit., pp. 406-412). Precedentemente, vedi Z. GROCHOLEWSKI, *La « Sectio Altera » della Segnatura Apostolica con particolare riferimento alla procedura in essa seguita*, cit., p. 66, nota 2; *Id.*, *I tribunali apostolici*, cit., p. 472, n. 4.2.2. La questione è stata complicata dall'art. 121 § 2 del nuovo *Regolamento Generale della Curia Romana*.

<sup>(75)</sup> Cf. F. D'OSTILIO, *De appellationis problemate in Sectione Altera*, cit., pp. 692, 671, 701-702.

decisione del collegio della Segnatura, così come la possibilità della querela di nullità. Inoltre, la disciplina canonica permetterebbe l'appello — presso un altro turno dello stesso tribunale — di tutte le sentenze di merito in prima istanza della Segnatura: siano esse quelle penali, per le quali è competente la prima sezione; siano esse quelle contenzioso-amministrative, presso la seconda sezione, in cui la decisione riguarda il risarcimento del danno prodotto dall'atto dichiarato illegittimo dalla stessa Segnatura; siano esse, infine, i provvedimenti — ammesso che siano giudiziari *stricto sensu* — su materie amministrative affidate alla *sectio altera* dagli altri dicasteri della Curia Romana, a norma dell'art. 123 § 3 della cost. ap. *Pastor bonus*. Il principio generale sancito dal can. 1629, 1° — secondo il quale le sentenze della Segnatura sono inappellabili — sarebbe stato quindi modificato dallo stesso ordinamento, allorché si consente l'appello nelle cause che oltrepassano il controllo di legalità e il giudizio in devolutivo alla Rota Romana. Il principio dell'inappellabilità cederebbe davanti alle esigenze di giustizia — derivanti dalla *rationabilitas* —, per consentire il doppio grado di giurisdizione nelle cause di merito in prima istanza.

JOAQUÍN LLOBELL