

GLI ORGANI COLLEGIALI PREVISTI DALLA «LEX PROPRIA» DELLA SEGNETURA APOSTOLICA•

JAVIER CANOSA

Professore straordinario di Diritto amministrativo canonico

Pontificia Università della Santa Croce

1. Elementi per una considerazione preliminare del tema.- 2. I collegi dei Giudici nella *Lex propria* della Segnatura Apostolica.- a) Svolgimento della funzione giudiziaria.- b) Organizzazione dei Collegi dei Giudici.- c) Modo di procedere del Collegio dei Giudici.- 3. Gli organi collegiali amministrativi.- 4. Organi collettivi ausiliari della funzione legislativa.- 5. Considerazione del Congresso nella tipologia degli organi non paritari.- a) Intervento del Congresso per la funzione giudiziaria.- b) Intervento del Congresso nella funzione amministrativa.- c) Intervento del Congresso nella collaborazione con la funzione legislativa.- 6. Altre possibilità collegiali.- 7. La collegialità nella Segnatura Apostolica.

1. Elementi per una considerazione preliminare del tema

Per trattare il tema degli organi collegiali della Segnatura Apostolica alla luce di quanto stabilito nella recente Legge propria del Supremo Tribunale (in seguito, LPSA) e allo scopo di avere un quadro della situazione precedente alla nuova normativa, farò riferimento nella parte introduttiva a alcune considerazioni preve sulla natura e l'attività di questo dicastero che emergono dai contributi della dottrina canonistica che ha studiato l'argomento durante la vigenza delle *Normae speciales in Supremo Tribunali Signaturae Apostolicae ad experimentum servandae post Constitutionem Apostolicam Pauli PP. VI «Regimini Ecclesiae Universae»*, del 25 marzo 1968 (in avanti, NS 68)¹, in relazione con gli organi collegiali operanti nel Dicastero.

• Pubblicato in AA. VV. (a cura di P. A. BONNET e C. GULLO), *La Lex propria del S. T. della Segnatura Apostolica*, Libreria Editrice Vaticana, Studi Giuridici LXXXIX, Città del Vaticano 2010, pp. 87-119.

¹ Le NS 68 sono state raccolte in diverse pubblicazioni, ad esempio in *Enchiridion Vaticanum*, Bologna 1984, vol. 8, pp. 522-587. Per la descrizione introduttiva ricorrerò spesso agli scritti di Z. Grocholewski, autore che, grazie al lavoro che ha svolto nella Segnatura Apostolica, è un conoscitore diretto della

Innanzitutto va notato che la Segnatura Apostolica è un organismo di natura dicasteriale appartenente alla Curia romana e che, per tanto, ha come finalità costitutiva aiutare il Sommo Pontefice nel suo ministero petrino a servizio della Chiesa universale.

Forse la caratteristica più specifica della Segnatura Apostolica è la sua duplice dimensione, in quanto organo giudiziario ed amministrativo².

Sebbene la tradizionale denominazione³, l'inquadramento legislativo e l'importante attività giurisdizionale possano indurre a pensare che la funzione amministrativa svolta dalla Segnatura Apostolica abbia un'importanza secondaria rispetto a quella giudiziaria, la realtà è diversa. Sia l'attività giudiziaria che quella amministrativa richiedono notevole impegno ed entrambe compiono un servizio necessario per il bene della Chiesa.

A sua volta, la funzione giudiziaria è chiaramente articolata in ordine a due mansioni; la prima è quella giudiziaria, come Tribunale Supremo⁴; la seconda corrisponde alla *Sectio altera* del Dicastero, vale a dire, il tribunale contenzioso amministrativo esistente nella Chiesa⁵.

prassi del Dicastero.

² Tale caratteristica è stata spesso segnalata dalla dottrina. Cito in seguito, ad esempio, Z. Grocholewski sull'argomento in un brano di un suo saggio pubblicato nell'anno 2000, dove l'autore, richiamandosi agli articoli 121-125 della cost. *Pastor bonus* (in seguito, frequentemente sarà citata come PB) osserva: "Questa normativa, da una parte, riafferma che la Segnatura Apostolica è tribunale supremo, sia per quanto concerne la giustizia ordinaria sia per quanto riguarda la giustizia amministrativa, e, d'altra parte, chiaramente constata che essa non è soltanto tribunale, ma svolge anche altre funzioni che comunque si riferiscono all'amministrazione della giustizia nella Chiesa" (Z. GROCHOLEWSKI, *Il ministero del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica nell'amministrazione della Giustizia nella Chiesa*, in «Folia Canonica» 3 (2000), p. 196. L'idea era già stata esposta in precedenti contributi come ad esempio in IDEM, *I Tribunali*, in P. A. BONNET, C. GULLO [a cura di], *La Curia Romana nella Cost. Ap. «Pastor Bonus»*, Città del Vaticano 1990, pp. 403-404). Cf. anche S. F. AUMENTA, *La tutela dei diritti dei fedeli nel processo contenzioso amministrativo canonico*, Roma 1999, p. 114.

³ Si vedano le osservazioni di Grocholewski relative alla mancanza di rispondenza del nome Segnatura Apostolica alle necessità dei tempi in Z. GROCHOLEWSKI, *I Tribunali*, cit., pp. 399-401. Cf. anche J.-B. D'ONORIO, *Le pape et le gouvernement de l'Église*, Paris 1992, p. 398.

⁴ Cf., ad esempio, Z. GROCHOLEWSKI, *I Tribunali*, cit., pp. 404-405 e F. D'OSTILIO, *Il diritto amministrativo della Chiesa*, Città del Vaticano 1995, p. 209.

⁵ Ad esempio, Z. GROCHOLEWSKI, *La 'Sectio Altera' della Segnatura Apostolica con particolare riferimento alla procedura in essa seguita*, in «Apollinaris» 54 (1981), p. 69. Cf. anche Z. GROCHOLEWSKI, *Il sistema dei ricorsi e la giurisdizione dei tribunali amministrativi*, in J. CANOSA (a cura di), *I principi per la revisione del Codice di diritto canonico. La ricezione giuridica del Concilio*, Milano 2000, pp. 461-499 ed E. LABANDEIRA, *Cuestiones de Derecho Administrativo Canónico*, Pamplona 1992, pp. 127-153. Per l'impostazione della Giustizia amministrativa nell'esperienza giuridica secolare, cf. F. SATTA, *Giustizia amministrativa*, Padova

Nel menzionare la Sectio altera della Segnatura Apostolica, istituita nel 1967 con la cost. ap. Regimini Ecclesiae universae, di Paolo VI, non si può non alludere alla raffigurazione utilizzata frequentemente dalla dottrina quando la Segnatura viene descritta come Dicastero strutturato non in due ma in tre sezioni⁶: la prima sezione che svolge le funzioni descritte dalla cost. ap. Pastor bonus, di Giovanni Paolo II, all'art. 122, sarebbe paragonabile a quello che negli stati è il supremo tribunale di giustizia⁷; la seconda sezione, con funzioni sempre giudiziarie ma di giustizia amministrativa, assimilabile ad un organo contenzioso amministrativo centrale come è il Conseil d'Etat in Francia o il Consiglio di Stato in Italia⁸, regolata dall'art. 123 della Pastor bonus; infine, la terza sezione, che sarebbe come la Congregazione di Grazia e Giustizia, equiparabile al Ministero di Giustizia italiano, che raggrupperebbe le funzioni amministrative, ascritte dalla cost. Regimini Ecclesiae Universae alla prima sezione e che tuttavia vengono descritte all'art. 124 della Pastor bonus⁹.

Il paragone fatto con gli enti dei sistemi statali (1^a sezione — Corte Suprema, 2^a sezione — Consiglio di Stato, 3^a sezione — Ministero Giustizia) esprime la concentrazione di delicate mansioni collegate con la Giustizia ecclesiale in un unico organismo e allo

1986, pp. 9-11; M. NIGRO, *Giustizia amministrativa*, Bologna 1976, pp. 294-306; R. E. BOCANEGRA SIERRA, *Consideraciones sobre la planta de la jurisdicción contencioso-administrativa: modelo español y modelos comparados*, in «Revista de Administración Pública» 161 (2003), pp. 15-52.

⁶ Fra gli altri, fanno riferimento alle tre sezioni della Segnatura Apostolica Z. GROCHOLEWSKI, *I tribunali apostolici*, in M. THÉRIAULT, J. THORN (a cura di), *Le nouveau Code de Droit Canonique: actes du Ve Congrès international de droit canonique, organisé par l'Université Saint-Paul et tenu à l'Université d'Ottawa du 19 au 25 août 1984*, vol. I, Université Saint-Paul, Ottawa 1986, p. 478 e IDEM, *La Segnatura Apostolica nell'attuale fase di evoluzione*, in Z. GROCHOLEWSKI, V. CÁRCEL ORTÍ (a cura di), *Dilexit iustitiam: Studia in honorem Aurelii Card. Sabbatani*, Città del Vaticano 1984., p. 226; E. LABANDEIRA, *Trattato di Diritto amministrativo canonico*, Milano 1994, pp. 512-514 e F. D'OSTILIO, *Il diritto amministrativo della Chiesa*, cit., pp. 209-210.

⁷ Fanno riferimento al modello statale del Tribunale di Cassazione Z. GROCHOLEWSKI, *Il ministero del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica nell'amministrazione della Giustizia nella Chiesa*, cit., p. 197; E. LABANDEIRA, *Trattato di Diritto amministrativo canonico*, cit., p. 512; F. D'OSTILIO, *Il diritto amministrativo della Chiesa*, cit., p. 209.

⁸ Cf. Z. GROCHOLEWSKI, *Il ministero del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica nell'amministrazione della Giustizia nella Chiesa*, cit.p. 200; E. LABANDEIRA, *Trattato di Diritto amministrativo canonico*, cit., p. 512 e F. D'OSTILIO, *Il diritto amministrativo della Chiesa*, cit., p. 209. Sull'attività del Conseil d'Etat in Francia e del Consiglio di Stato in Italia, cf. G. PAEOLOGO, *I Consigli di Stato di Francia e d'Italia*, Milano 1998.

⁹ Cf. Z. GROCHOLEWSKI, *Il ministero del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica nell'amministrazione della Giustizia nella Chiesa*, cit.p. 203, E. LABANDEIRA, *Trattato di Diritto amministrativo canonico*, cit., p. 512 e F. D'OSTILIO, *Il diritto amministrativo della Chiesa*, cit., pp. 210.

stesso tempo, permette di immaginare le tre sezioni come tre organi separati che svolgono funzioni distinte, guidate da parametri specifici, richiedenti procedimenti adeguati e, magari, personale proprio.

Siccome in realtà le tre sezioni (due giudiziarie e un'amministrativa) non sono organi diversi ma coesistono in un unico dicastero, la varietà delle funzioni, oltre ai procedimenti stabiliti per ciascuna si esprime nell'eterogenea qualità d'intervento delle persone che a diverso titolo prestano servizio nel Dicastero¹⁰.

Seguendo il disposto delle NS 68, si rileva che nella prima e nella seconda sezione, in quanto Tribunale che svolge una funzione giudiziaria, l'organo principale è il collegio dei giudici, sia di cinque membri sia come plenaria; in entrambi i casi, convocati dal Cardinale Prefetto¹¹, il quale o, in sua mancanza, il Cardinale Giudice di ordine superiore, presiede la riunione del Collegio che, per definire la causa procede tramite l'intervento del Giudice ponente seguito dagli interventi dei restanti giudici membri. Per salvaguardare l'imparzialità necessaria nella funzione pubblica è previsto l'istituto dell'eccezione di *suscipio*¹².

In diversi scritti la dottrina si è pronunciata a favore di una modifica della norma che limitava la possibilità di diventare Giudice della Segnatura Apostolica ai soli Cardinali tenendo conto di diversi fattori, quali la mole di lavoro che avevano di solito i cardinali giudici, normalmente membri di altri dicasteri, la necessità di poter contare su giudici assai esperti in diritto processuale, nonché la tutela dell'imparzialità¹³. Una prima

¹⁰ Cito alcune parole di Grocholewski su questo argomento: "Per una maggiore chiarezza e soprattutto per evitare confusioni concettuali, si esige una più chiara distinzione tra i diversi settori d'attività della Segnatura. Si avverte in altre parole l'esigenza di una terza sezione, che, come abbiamo detto, è già delineata nel c. 1445 [*in nota*: V. GROCHOLEWSKI, «La Segnatura Apostolica nell'attuale fase di evoluzione», p. 228]. Da ciò consegue che ciascuna di esse deve essere — secondo le esigenze proprie — anche diversamente strutturata. Il fatto che la Segnatura è nella prima e seconda sezione un tribunale, e nella terza una congregazione, richiede ovviamente un diverso modo di assolvere il proprio *munus*" (Z. GROCHOLEWSKI, *I tribunali apostolici*, cit., p. 476).

¹¹ Z. GROCHOLEWSKI, *La 'Sectio Altera' della Segnatura Apostolica con particolare riferimento alla procedura in essa seguita*, cit., p. 79 e IDEM, *Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica e Sentenza canonica*, in «Apollinaris» 59 (1986) p. 197.

¹² Cf. X. OCHOA, *De recusatione iudiciali Patrum Cardinalium Signaturae Apostolicae*, in «Apollinaris», 50 (1977), pp. 194-245 e Z. GROCHOLEWSKI, *La 'Sectio Altera' della Segnatura Apostolica con particolare riferimento alla procedura in essa seguita*, cit., p. 86. Sui problemi connessi all'imparzialità e all'indipendenza dei magistrati del Consiglio di Stato Italiano in relazione con la commistione di funzioni giurisdizionali e di funzione amministrative, cf. M. NIGRO, *Giustizia amministrativa*, cit., pp. 304-306.

¹³ Si veda Z. GROCHOLEWSKI, *La 'Sectio Altera' della Segnatura Apostolica con particolare riferimento alla*

risposta si ebbe con la cost. ap. *Pastor bonus*, quando questa legge pontificia stabilì per tutti i dicasteri la composizione di Cardinali e Vescovi¹⁴ e, successivamente, con la sua attuazione nella Segnatura Apostolica nel 1991, con la nomina di alcuni vescovi come giudici membri¹⁵, prassi che si è mantenuta anche posteriormente. Diversi autori hanno pure manifestato l'idea di allargare la possibilità di essere nominati Giudici della

procedura in essa seguita, cit., pp. 105-106 in cui l'autore nota che "a causa, inoltre, del limitato numero dei Cardinali disponibili, vengono necessariamente assunti come membri della Segnatura Apostolica anche quelli che compongono, e in alcuni casi dirigono, gli organi stessi dell'amministrazione centrale della Chiesa. Questo è senza dubbio un inconveniente grave per la giusta ed efficace impostazione della giustizia amministrativa [*in nota*, 'Osserva G. Lobina: «Nonostante le garanzie che può offrire un Collegio costituito da membri altamente qualificati e al di sopra di qualunque eccezione, il fatto che alcuni di essi siano spesso preposti a moderare gli organi dell'Amministrazione centrale attiva della Chiesa, li mette necessariamente nella posizione di giudici e giudicanti. Il cumulo di così alte funzioni non può certo giovare all'amministrazione della giustizia» (G. LOBINA, *La competenza del Supremo tribunale della Segnatura apostolica con particolare riferimento alla «Sectio altera» e alla problematica rispettiva*, Roma 1971, pp. 132-133). Cfr. soprattutto P. MONETA, *La giustizia amministrativa nella Chiesa* in E. CAPPELLINI, *Problemi e prospettive di diritto canonico* (a cura di), Brescia 1977, p. 324. Si veda anche quanto è stato detto all'inizio del presente articolo (capitolo I, 1 e ivi nt. 4) circa la necessità che la giustizia amministrativa non sia esercitata da persone operanti nell'amministrazione attiva']. Il principio stabilito nell'art. 4 § 2, delle *Normae Speciales*, secondo il quale non possono essere assunti come votanti o referendari della Segnatura Apostolica coloro che lavorano nei Dicasteri della Curia Romana, avrebbe tanto più ragione per i giudici, ossia per i Cardinali membri del Supremo Tribunale [*in nota*, 'Anzi, il Gordon, e con lui G. Lobina, auspicano anche che — a motivo dell'indole diversa della Sectio Altera e della Sectio Prima della Segnatura Apostolica — diversi siano i Cardinali componenti l'una e l'altra Sezione (I. GORDON, *Normae Speciales Supremo Tribunalis Signaturae Apostolicae*, in «Periodica» 59 (1970), p. 107; G. LOBINA, *La competenza ...*, cit., pp. 121-122). Però in tale prospettiva, se si volesse ritenere la figura della Segnatura Apostolica e l'art. 1 § 1 delle *Normae Speciales*, ci vorrebbero ben 24 Cardinali per la Segnatura Apostolica, che non fossero membri delle Sacre Congregazioni.'].»

¹⁴ Nel suo intervento *I Tribunali*, cit., pp. 402-403, Grocholewski intravede ormai prossima la nuova composizione del Tribunale, allargata a membri non Cardinali, a partire dal nuovo assetto legislativo stabilito dalla cost. *Pastor Bonus*: "Si applica quindi alla Segnatura l'art. 3, § 1 della *Pastor Bonus*, di carattere generico, secondo il quale: «I Dicasteri, a meno che in ragione della loro particolare natura o di una legge speciale non abbiano una diversa struttura, sono composti dal Cardinale Prefetto da un Arcivescovo Presidente, da un determinato numero di Padri Cardinali e di alcuni Vescovi...» e forse anche il § 2 del medesimo articolo: «Secondo la natura peculiare di alcuni Dicasteri, nel numero dei Cardinali e dei Vescovi possono essere annoverati chierici...». Ciò significa concretamente che è stata aperta la via a che nel futuro *Ordo servandus* ossia nelle norme speciali da preparare secondo l'art. 38 della *Pastor Bonus*, possano anche essere annoverati come giudici della Segnatura Apostolica almeno alcuni Vescovi".

¹⁵ Cf. Z. GROCHOLEWSKI, *Il ministero del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica nell'amministrazione della Giustizia nella Chiesa*, cit., p. 211.

Segnatura ad altri chierici particolarmente esperti in diritto processuale canonico, benché non fossero vescovi¹⁶. Questa loro proposta è stata finalmente prevista dalla LPSA¹⁷.

Nella procedura interna del Collegio giudicante durante la riunione dei giudici per definire una causa, il ponente descrive gli elementi di fatto e di diritto, dopodiché ogni giudice porge il suo voto. Alla decisione non assiste nessun altro, sebbene, durante la vigenza delle NS 68, alla prima parte della riunione poteva essere richiesto eventualmente l'intervento del Promotore di Giustizia per illustrare alcuni aspetti della causa. Avvenuta la votazione, il ponente redige la parte dispositiva e sottopone il testo della sentenza all'approvazione dei restanti giudici¹⁸.

¹⁶ “Considerando che fra i cardinali residenti a Roma — che del resto sono sovraccarichi di numerose mansioni — non sono molti quelli che hanno avuto occasione di approfondire il diritto processuale, e specialmente di avere esperienze in materia, è pensabile ammettere nel collegio dei giudici della Segnatura anche altri esperti [*in nota*, ‘Più ampiamente abbiamo trattato la questione nel nostro «La 'Sectio Altera' della Segnatura Apostolica con particolare riferimento alla procedura in essa seguita, in *Apollinaris* LIV (1981), pp. 104-106 e nel nostro «La Segnatura Apostolica nell'attuale fase di evoluzione», p. 225.'], fra i quali forse gli uditori rotali più quotati”, in Z. GROCHOLEWSKI, *I tribunali apostolici*, cit., pp. 475-476. J. Llobell suggerì la possibilità di “conferire la competenza di contenzioso amministrativo ad una sezione specializzata della Rota Romana, poiché questo tribunale possiede un sufficiente numero di giudici indipendenti e un atteggiamento prevalentemente giudiziario” (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], p. 150). P. Moneta ritenne invece che “sottoporre l'operato di questi alti dignitari ecclesiastici al sindacato di un tribunale composto da prelati di rango inferiore (come ad es. quelli che compongono il tribunale della Rota Romana), oltre ad apparire in certo modo lesivo della dignità di essi, avrebbe potuto ingenerare nei giudici un senso di soggezione o di riverenza, poco idoneo ad assicurare le necessarie imparzialità e serenità di giudizio” (P. MONETA, *Giustizia amministrativa (dir. can.)*, in AA. VV., *Enciclopedia giuridica*, vol. 15, 1989, p. 5).

¹⁷ Art. 1 § 2 LPSA: “Coetui Membrorum adscribi quoque possunt aliqui clerici, integrae fama, in iure canonico doctores atque eximia doctrina praediti”.

¹⁸ Cf. Z. GROCHOLEWSKI, *Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica e Sentenza canonica*, cit., p. 204. Anche qui Grochowski ha avanzato una proposta, che in questo caso, come si vedrà più avanti nella presente relazione, è stata accolta soltanto parzialmente: “Per i vantaggi indicati nel diritto processuale moderno dell'*immediatezza* dei rapporti tra il giudice, le parti e le fonti prova, e dell'*identità* del giudice durante tutta l'istruttoria e nella fase della decisione della causa [*in nota*: Cfr. Ad es., A NICORA, *Il principio di oralità nel diritto processuale italiano e nel diritto processuale canonico*, Roma 1977, pp. 346-353], si potrebbe proporre anche la questione della utilità che il Segretario — dopo aver svolto la funzione di giudice istruttore con ampi poteri direttivi del processo — possa partecipare, pur senza però voce deliberativa, alla sessione del Collegio dei Cardinali, per poter dare qualche eventuale chiarimento specialmente riguardo alla assunzione delle prove, e d'altra parte per essere sensibilizzato a dare attenzione, nella direzione del processo, agli elementi che il Collegio giudicante considera rilevanti. Questo, naturalmente, se i giudici in futuro dovessero rimanere i soli Cardinali. Se invece dovessero esserlo anche i non Cardinali, il giudice istruttore potrebbe forse con vantaggio partecipare al Collegio

Se così agisce il Collegio di cinque giudici, la plenaria non presenta peculiarità relative alla procedura. Sostanzialmente tale procedura collegiale è comune sia al processo giudiziario della sezione prima che al contenzioso-amministrativo della *Sectio altera*. La differenza si trova nella materia più che nel procedimento.

Si è accennato al collegio dei giudici, ma non al Congresso. Quale è il ruolo del Congresso? E ancor prima, che cosa è il Congresso?

Le *Normae Speciales* del 1968 non fanno menzione del Congresso¹⁹, sebbene sia ben conosciuto in dottrina, nella prassi e nella giurisprudenza della Segnatura. Il Congresso viene descritto in dottrina come la riunione nella quale il Cardinale Prefetto prende decisioni dopo l'intervento consultivo del Segretario, del Sottosegretario (per la durata di questa carica), del Promotore di Giustizia nonché, eventualmente, un votante o un referendario, e si la causa lo richiede, del Difensore del Vincolo²⁰.

giudicante" (Z. GROCHOLEWSKI, *La 'Sectio Altera' della Segnatura Apostolica con particolare riferimento alla procedura in essa seguita*, cit., p 109).

¹⁹ Cf. *ibid.*, p. 78, nt. 39 e Z. GROCHOLEWSKI, *Ricorso al Collegio dei Cardinali contro la decisione del Congresso presso la Segnatura Apostolica*, in G. BARBERINI (a cura di), *Raccolta di scritti in onore di Pio Fedele*, vol. I, Perugia 1984, p. 452.

²⁰ Z. GROCHOLEWSKI,, *La 'Sectio Altera' della Segnatura Apostolica con particolare riferimento alla procedura in essa seguita*, cit., pp. 92-93. Per ciò che attiene alla natura del Congresso, precisa: "Contro gli autori che considerano tutti i partecipanti al Congresso come giudici [*in nota*: Ad es. G. LOBINA, *Elementi di procedura amministrativa canonica*, Roma 1973, pp. 27-29. L'Autore annovera perfino il difensore del vincolo tra i giudici (*ibidem*, p. 28). Contrariamente I. GORDON: «sed licet hi omnes interveniant, solus Cardinalis Praefectus decisionem fert» (*Normae...* cit., p. 99, n.52).] — sembra doversi affermare che l'autorità del Congresso è tutta nella persona del Cardinale Prefetto, mentre tutti gli altri hanno soltanto una funzione consultiva. Questi infatti non sono mai considerati dalle *Normae Speciales* come giudici. L'art. 116 che delinea il Congresso, stabilisce che «Cardinalis Praefectus... decernit» (singolare!) mentre il compito degli altri viene designato come semplice intervento («*intervenientibus Secretario...*»)» La citazione conclude con le seguenti parole. "Ciò del resto concorda pienamente con quanto sostenevano gli autori — prima della riforma della Curia Romana — circa la natura del Congresso [*in nota*: Cfr. ad esempio F. ROBERTI, *De processibus*, Ed. 4^a, In Civitate Vaticana 1956, p. 376, n. 154; S. GOYENECHÉ, *De SS. Congregationum, Tribunalium et Officiorum constitutione et interna ordinatione post Const. «Sapientis Consilio» pars. II – Tribunalia et Officia*, in *Apollinaris* 25 (1952) 135-136. Per quanto riguarda i votanti e i referendari cfr. soprattutto la Cost. Ap. *Ad incrementum decoris* del 15-8-1934, artt. 125 e 141 (AAS 26, 1934, pp. 517 e 520).]" Grocholewski fa riferimento alla potestà di emettere delle decisioni "nel Congresso, cioè dal Cardinale Prefetto, con partecipazione del Segretario, del Promotore di Giustizia, del Difensore del vincolo, del Sottosegretario e eventualmente di qualche Votante o Referendario" (Z. GROCHOLEWSKI, *La facoltà del Congresso della Segnatura Apostolica di emettere dichiarazioni di nullità di matrimonio in via amministrativa*, in AA. VV., *Investigationes theologico-canonicae*, Roma 1978, p. 219), al giudice circa l'ammissione del ricorso nel contenzioso amministrativo che è "il Cardinale Prefetto, che si pronunzia nel così detto *Congresso*[*in nota*:

Il ruolo del Congresso nelle cause giudiziarie consiste nell'ammettere o dichiarare una causa non ammessa all'esame del Collegio dei Giudici²¹. Se la causa è rigettata per mancanza di presupposti, alla parte ricorrente resta la possibilità di un ricorso al Collegio dei Giudici contro la decisione del Congresso.

Fin qui si è visto il ruolo principale del Collegio e la funzione necessaria dell'intervento del Cardinale Prefetto in Congresso per la funzione giudiziaria svolta dalla 1^a e 2^a sezione secondo l'impianto previsto dalle NS 68. La terza sezione, stando allo schema adottato da diversi autori, adopera la procedura amministrativa tipica di una Congregazione della Curia romana e il ruolo quantitativamente principale spetta al Congresso²². Molte delle pratiche trattate dalla Segnatura in questa sezione sono decise in questa riunione ma

L'espressione *il Congresso* non c'è nelle *Normae Speciales*, però è usata nei decreti della Segnatura Apostolica e dagli autori che scrivono al riguardo], al quale intervengono il Segretario, il Promotore di Giustizia e spesso anche un Votante o un Referendario [*in nota*: Art. 116. *Cardinalis Praefectus, intervenientibus Secretario, Promotore Iustitiae et Subsecretario... decernit utrum recursus admittendus sit ad disceptationem, an reiciendus*. Va notato che l'ufficio del sottosegretario presso la Segnatura Apostolica, il 14 marzo 1977 (cfr. Lettera della Segreteria di Stato, prot. N. 305831; presso la Segnatura Apostolica prot. n. 823/68 Var.), è stato soppresso. Nella riunione per la decisione partecipa normalmente — anche se questo non è stato previsto dalle *Normae Speciales*—un Votante o un Referendario della Segnatura Apostolica. Inoltre, dal 1977, al Congresso partecipano, benché soltanto passivamente, il cancelliere e il notaio della *Sectio Altera*]” (IDEM, *La 'Sectio Altera' della Segnatura Apostolica con particolare riferimento alla procedura in essa seguita*, cit., pp. 78-79), al significato della parola *Congresso* che “si riferisce a quelle riunioni nelle quali il Cardinale Prefetto del Supremo Tribunale, coll'intervento dei suoi collaboratori (Segretario, Promotore di Giustizia, qualche Votante e Referendario, nonché, se lo richiede la causa, anche il Difensore del vincolo) prende certe decisioni” (Z. GROCHOLEWSKI, *Ricorso al Collegio dei Cardinali contro la decisione del Congresso presso la Segnatura Apostolica*, cit., p. 452). Cf. sulla composizione del Congresso anche Z. GROCHOLEWSKI, *Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica e Sentenza canonica*, cit., p. 197. P. Moneta descrive il Congresso come “quel ristretto organismo composto dal cardinale prefetto, coadiuvato dal segretario, dal promotore di giustizia e, solitamente, da un votante o referendario” (P. MONETA, *Segnatura apostolica (Supremo Tribunale della)*, in AA. VV., *Enciclopedia del diritto*, vol. 41, Milano 1989, p. 950).

²¹ Cf. Z. GROCHOLEWSKI, *La 'Sectio Altera' della Segnatura Apostolica con particolare riferimento alla procedura in essa seguita*, cit., pp. 79 e 87, IDEM, *Ricorso al Collegio dei Cardinali contro la decisione del Congresso presso la Segnatura Apostolica*, cit., p. 469 e IDEM, *Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica e Sentenza canonica*, cit., p. 198.

²² Cf. Z. GROCHOLEWSKI, *La facoltà del Congresso della Segnatura Apostolica di emettere dichiarazioni di nullità di matrimonio in via amministrativa*, in AA. VV., *Investigationes theologico-canonicae*, Roma 1978, p. 220, in cui si tratta della facoltà del Congresso di emettere dichiarazioni di nullità del matrimonio in via amministrativa per i casi “che non richiedono *accurationem disquisitionem aut investigationem*”. Grochowski ritiene necessario chiarire che la procedura è amministrativa poiché la Segnatura è un Tribunale, ma nella funzione descritta nell'articolo agisce come un Dicastero amministrativo (cf. *ibidem*, p. 232).

molte altre pratiche vengono definite dai Superiori del Dicastero fuori del Congresso²³. Anche durante la vigenza delle NS 68 è stato suggerito che potrebbe essere conveniente sottoporre un maggior numero di questioni della terza sezione alla deliberazione del Collegio dei Cardinali²⁴.

Per concludere quest'introduzione si può riepilogare affermando che molte delle innovazioni accolte dalla vigente norma, anche quelle collegate agli organi collegiali hanno avuto un precedente nella prassi e nei commenti degli autori: una maggiore distinzione, anche sistematica, per lo svolgimento delle due funzioni proprie della Segnatura, giudiziaria e amministrativa, l'allargare a chierici esperti in diritto canonico la possibilità di diventare membri, l'intervento del Segretario nel collegio dei giudici e, ancor più importante, nelle riunioni di membri che trattano materie proprie della funzione amministrativa svolta dal Dicastero, il maggiore coinvolgimento del Congresso per le due funzioni, giudiziaria e amministrativa. Sono questioni che verranno esaminate in seguito in relazione con la Lex propria recentemente promulgata.

2. I collegi dei Giudici nella *Lex propria* della Segnatura Apostolica

Nel linguaggio comune, parlare degli organi collegiali equivale a far riferimento ai collegi²⁵. Perciò mi riferirò in primo luogo a quegli organi collegiali che come tali si

²³ Come osserva l'autore in Z. GROCHOLEWSKI, *Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica e Sentenza canonica*, in «Apollinaris» 59 (1986) p. 198, «molte questioni, specialmente quelle riguardanti la potestà amministrativa della Segnatura Apostolica circa il foro giudiziario, vengono decise anche fuori del Congresso».

²⁴ Come afferma Z. GROCHOLEWSKI, *I Tribunali*, cit., p. 404, «Finora i Cardinali della Segnatura Apostolica non si riunivano in Plenaria per trattare gli affari amministrativi riguardanti l'amministrazione della giustizia nella Chiesa, se non soltanto in qualche caso sporadico [*in nota*: Ad es. La Plenaria del 4 dicembre 1969 per discutere sulla natura del Tribunale del Vicariato di Roma e sulla necessità di una delega per gli atti istruttori di tale Tribunale fuori del proprio territorio, (presso la Segnatura Apostolica, prot. N. 309/69 VT), oppure la decisione della Plenaria del 26 gennaio 1974, durante la quale è stato dichiarato nullo in via amministrativa un matrimonio (in Apollinaris 47 [1974] 299-301, in Periodica 64 [1975] 205-208 e in X. OCHOA, *Leges Ecclesiae post Codicem Iuris Canonici editae*, Vol. V, Roma 1980, coll. 6726-6727. Al riguardo cfr. Z. GROCHOLEWSKI, *La facoltà del Congresso della Segnatura Apostolica di emettere dichiarazioni di nullità di matrimonio in via amministrativa*, in AA. VV., *Investigationes theologico-canonicae*, Roma 1978, pp. 214-218]. Sembra però che i relativi problemi sono oggi di tale gravità che sarebbe molto conveniente che siano trattati nelle Plenarie a norma dell'art. 11 della *Pastor Bonus*».

²⁵ In questo senso, S. VALENTINI, *La collegialità nella teoria dell'organizzazione*, ristampa, Milano 1980, p. 19. Sui collegi nel diritto canonico, cf. L. M. DE BERNARDIS, *Note sui collegi*, in AA. VV., *Studi in onore di Guido Saraceni*, Napoli 1988, pp. 139-149 e A. VIANA, *El gobierno colegial en la Iglesia*, in «Ius

presentano in modo inequivocabile nella LPSA, vale a dire, i collegi di giudici nelle loro diverse tipologie.

Il primo articolo della LPSA, al terzo paragrafo stabilisce che il Supremo Tribunale, qualora non sia previsto diversamente, conosce le cause tramite collegi²⁶. La differenza principale rispetto al paragrafo terzo del primo articolo delle *Normae Speciales* del 1968 (in avanti, NS 68) la si trova nell'attuale omissione circa il numero dei Giudici integranti i collegi²⁷. Le NS prevedevano già nel primo articolo che i collegi fossero composti da cinque giudici, invece la LPSA lo fa soltanto all'art. 21 LPSA, dove si prevede che il Collegio dei Giudici sia costituito da cinque membri, numero ribadito esplicitamente dall'art. 68 LPSA, relativo al Collegio di cinque Giudici necessario per trattare le cause contro i Giudici della Rota Romana; l'art 21 LPSA, però, aggiunge la possibilità che ci siano collegi di tre giudici se il Prefetto decide, nel Congresso, che il ricorso contro il decreto di rifiuto emanato nel Congresso, sia giudicato dal Collegio dei tre Giudici.

Che i collegi di questo tipo siano costituiti per svolgere primariamente la funzione giudiziaria lo si apprende dall'allusione nel citato paragrafo terzo dell'art. 1 LPSA all'organo di appartenenza, che è il "Supremo Tribunale" e non alla "Segnatura Apostolica"; anche l'espressione "trattazione delle cause" e più specificamente la parola "cause", usata sempre nella LPSA nell'accezione contenziosa, identifica una caratterizzazione diversa da quella costituita dalle questioni concernenti la retta amministrazione (*negotia*, che è l'espressione latina usata negli artt. 106 e 107 LPSA)²⁸. Siffatta doppia tipologia — cause e questioni concernenti la retta amministrazione —

Canonicum» 36 (1996), pp. 465-499. Sulla collegialità in senso giuridico, W. AYMANS, *Kollegium und kollegialer Akt im kanonische Abteilung: eine rechtsbegriffliche Untersuchung insbesondere Aufgrund des Codex iuris canonici*, Monaco di Baviera 1969 e P. TOCANEL, *Il concetto di persona giuridica collegiale presso la canonistica moderna*, in «Apollinaris» 63 (1990), pp. 153-169. Sugli organi nel diritto canonico, cf. L. SANDRI, *Organo, rappresentanza e "potestas sacra" nella Chiesa*, in «Apollinaris» 63 (1990), pp. 171-188.

²⁶ LPSA art. 1 § 3 "Supremum Tribunal, nisi aliud caveatur, causas cognoscit per collegia, salva facultate Praefecti eas deferendi ad Signaturam Plenam".

²⁷ NS 68 art 1 § 3. "Cardinales iudices causas cognoscunt per collegia quinque Membrorum, nisi Praefectus decreverit aliquam quaestionem deferendam esse Plenae Signaturae omnium Cardinalium qui Membra sunt Signaturae Apostolicae".

²⁸ Cf. ad esempio, Art. 7 § 1 LPSA: "Promotor iustitiae, quem saltem duo Substituti adiuvant, intervenit in causis et quaestionibus rectam administrationem iustitiae spectantibus".

risponde alla duplice funzione della potestà di giurisdizione, giudiziaria e amministrativa, che svolge la Segnatura Apostolica²⁹.

È soprattutto in riferimento alla norma nel suo insieme che si può desumere che i collegi indicati nell'art. 1 § 3 sono quelli giudiziari poiché la LPSA, per lo svolgimento della funzione amministrativa, non prevede in nessun caso né l'intervento del collegio di cinque né quello di tre membri previsti all'art. 21.

Lo stesso art. 1 § 3 LPSA prevede la facoltà del Prefetto di affidare la causa alla seduta plenaria della Segnatura.

Nel passato, infatti, non poche cause sono state affidate alla Plenaria, in alcuni casi, costituita da tutti i membri, come per le sentenze definitive nelle cause di contenzioso-amministrativo *iurium*, del 14 aprile 1973³⁰, o *debitorum*, del 20 ottobre sempre del 1973³¹.

²⁹ Sulla sequenza storica che ha portato alla distinzione fra la funzione giudiziaria e la funzione amministrativa, cf. I. ZUANAZZI, *Praesis ut prosis. La funzione amministrativa nella diakonia della Chiesa*, Napoli 2005, capitolo terzo, "La contrapposizione tra *administrare* e *iudicare*", pp. 167-229. Cf. anche J. MIRAS, J. CANOSA, E. BAURA, *Compendio di diritto amministrativo canonico*, Roma 2009², pp. 30-36.

³⁰ "Paulo PP. VI feliciter regnante, Pontificatus Dominationis Suae anno X, die 14 aprilis 1973, habita est sessio plenaria alterius sectionis Supremi Tribunalis Signaturae Apostolicae ad definiendam causam iurium inter Paroeciam S. G. repraesentatam per patronum D.num adv. Richardum Romano, Patres Provinciae regularis Ordinis X. repraesentatos per patronum D.num adv. Ioannem Baptistam Ferrata, Sorores Antonianas S. Helenae repraesentatas per patronum adv. Guillelmum Felici, interveniente et disceptante in causa Rev.mo D.no Francisco Salerno, Promotore Iustitiae deputato. (...) Interfuerunt E.mi Cardinales Dinus Staffa, Praefectus et Ponens, Aloisius Traglia, Paulus Marella, Hildebrandus Antoniutti, Aegidius Vagnozzi, Antonius Samoré, Arturus Tabera, Iacobus Violardo. E.mi Patres, actis mature perpensis, necnon defensionibus patronorum ac Voto Promotoris Iustitiae, sequentem tulerunt definitivam sententiam". SUPREMO TRIBUNALE DELLA SEGNETURA APOSTOLICA, sentenza definitiva, 14 aprile 1973, *iurium*, in «Apollinaris» 47 (1974), pp. 347-354, in «Periodica de re morali, canonica, liturgica» 64 (1975), pp. 272-279, in P. V. PINTO, *La giustizia amministrativa*, Milano 1977, pp. 268-274 e in X. OCHOA, *Leges Ecclesiae post Codicem Iuris Canonici editae*, Vol. V, Romae 1980, coll. 6573-6576. I firmanti sono otto giudici dei nove che stando ai dati dell'*Annuario Pontificio* dell'anno 1973 fanno parte del Supremo Tribunale.

³¹ "Paulo PP. VI feliciter regnante, Pontificatus Dominationis Suae anno XI, die 20 octobris 1973, habita est sessio plenaria alterius sectionis Supremi Tribunalis Signaturae Apostolicae ad definiendam causam debitorum inter Capitulum S. I., repraesentatum per patronum D.num adv. Hermannum Graziani, et R. D.nun Can. Basilium, repraesentatum per patronum D.num adv. Renatum Ottaviani, interveniente et disceptante in causa Rev.mo D.no Aemilio Eid, Promotore Iustitiae H.S. Tribunalis. (...) Interfuerunt E.mi Cardinales Dinus Staffa, Praefectus et Ponens, Aloisius Traglia, Paulus Marella, Aegidius Vagnozzi, Antonius Samoré, Arturus Tabera, Paulus Bertoli, Iacobus Violardo, Humbertus Mozzoni". SUPREMO TRIBUNALE DELLA SEGNETURA APOSTOLICA, sentenza definitiva, 20 ottobre 1973, *debitorum*, in «Apollinaris» 47 (1974), pp. 354-367, in «Periodica de re morali, canonica, liturgica» 64 (1975), pp. 280-296, in P. V.

Nel caso della sentenza definitiva *substractionis aedificiorum paroecialium*, del 23 febbraio 1974³², dal testo della decisione sembra potersi desumere che è stata presa dalla Plenaria, sebbene nella pubblicazione non appaiano i nomi.

Stando ai dati riportati dalla pubblicazione annuale *L'Attività della Santa Sede*, integrati da altri elementi disponibili relativi alla composizione dei collegi, si può constatare come nella menzionata pubblicazione (che comunque, come risulta dal sottotitolo, non è ufficiale), i collegi giudicanti della Segnatura Apostolica vengano sempre identificati con le Plenarie; poche volte però la plenaria ha riunito tutti i membri della Segnatura che appaiono sull'*Annuario Pontificio*; normalmente le cause sono state trattate da un numero di giudici inferiore al numero totale, ma comunque superiore a cinque (che era il numero stabilito dalle NS 68, come si è già detto): erano 6 i giudici che hanno deciso il 19 febbraio 1972, *de appellatione contra decisionem Congressus Supremi Tribunalis Signaturae Apostolicae diei 28 iulii 1970*³³, 7 i giudici per giudicare la causa *iurium* del 12 dicembre 1972³⁴, 8 quelli, ad esempio, che hanno deciso la causa *iurium* il 26 giugno

PINTO, *La giustizia amministrativa*, cit., pp. 274-285 e 344-345 e in X. OCHOA, *Leges Ecclesiae post Codicem Iuris Canonici editae*, Vol. V, Romae 1980, coll. 6665-6671. Anche in questo caso i firmanti sono otto dei nove giudici che stando ai dati dell'*Annuario Pontificio* dell'anno 1973 facevano parte del Supremo Tribunale.

³²“Cum nova demum proposita sit instantia, die 4 ianuarii 1971, qua recurrentes provocabant ad Plenariam Signaturam adversus praefatorum recursuum reiectionem a Congressu pronuntiatam die 1 decembris 1970, in Congressu habito die 8 februarii 1972, auditis partibus et Promotore iustitiae decretum est: Quaestio subiicitur Plenariae Signaturae, quae videat (...) “Romae, in sede Supremi Tribunalis Signaturae Apostolicae, die 23 februarii 1974. Dinus Card. Staffa, Praefectus et Ponens (Sequuntur ceterae Cardinalium subsignationes)”. SUPREMO TRIBUNALE DELLA SEG NATURA APOSTOLICA, sentenza definitiva, *Substractionis aedificiorum paroecialium*, 23 febbraio 1974, prot. n. 3334/72 CA, coram Tabera, in P. V. PINTO, *La giustizia amministrativa*, cit., pp. 300-304.

³³SUPREMO TRIBUNALE DELLA SEG NATURA APOSTOLICA, decreto definitivo del collegio dei Giudici, 19 febbraio 1972, *de appellatione contra decisionem Congressus S. T. S. A. diei 28 iulii 1970*, in «Apollinaris» 44 (1971), pp. 34-38 e 46 (1973), pp. 307-314, in «Periodica de re morali, canonica, liturgica» 60 (1971), p. 189 e 64 (1975), pp. 262-271, in «Ius Canonicum» 12 (1972), pp. 63-64, in P. V. PINTO, *La giustizia amministrativa*, cit., pp. 253-260, in X. OCHOA, *Leges Ecclesiae post Codicem Iuris Canonici editae*, Vol. V, Romae 1980, coll. 6404-6409: “Paulo PP. VI feliciter regnante, Pontificatus Dominationis Suae anno IX, die 19 februarii 1972, Patres Cardinales Dinus Staffa, Praefectus, Paulus Marella, Aloisius Traglia, Hildebrandus Antoniutti, Arturus Tabera, Aegidius Vagnozzi, qui et Ponens, Membra Supremi Signaturae Apostolicae Tribunalis, in sede eiusdem S.T. legitime congregati ad decidendum in causam incidentalem”.

³⁴SUPREMO TRIBUNALE DELLA SEG NATURA APOSTOLICA, sentenza definitiva, 12 dicembre 1972, *iurium*, in «Apollinaris» 46 (1973), pp. 315-323, in «Periodica de re morali, canonica, liturgica» 62 (1973), pp. 597-606, in P. V. PINTO, *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, Milano 1977, pp. 261-268 e in «L'Année

1976³⁵, 9 nella causa *creditorum* del 26 gennaio 1974³⁶, ed 11 nella causa *legitimitatis novarum Constitutionum* del 31 marzo 1979³⁷.

Se in termini generali si può affermare che nella materia dei collegi esista una duplice tendenza per quel che attiene il numero dei componenti, all'espansione per assicurare maggiore ponderazione, e alla concentrazione, per motivi di funzionalità³⁸, sembra che vi sia stato un certo interesse volto a promuovere un ragionevole maggiore livello di

canonique» 27 (1983), pp. 194-195 "Paulo PP. VI feliciter regnante, Pontificatus Dominationis Suae anno X, die 12 decembris 1972, Patres Cardinales Dinus Staffa, Praefectus et Ponens, Aloisius Traglia, Paulus Marella, Hildebrandus Antoniutti, Arturus Tabera, Aegidius Vagnozzi, Iacobus Violardo, Membra Supremi Tribunalis Signaturae Apostolicae, in sede eiusdem S. Tribunalis legitime coadunati ad decidendum in causa Amalphitana, Iurium".

³⁵SUPREMO TRIBUNALE DELLA SEGNETURA APOSTOLICA, Sentenza definitiva *Iurium*, 26 giugno 1976, prot. n. 6508/73 CA, *coram* Palazzini, in P. V. PINTO, *La giustizia amministrativa*, cit., pp. 327-339 e in «L'Année canonique» 27 (1983), pp. 196-197: "Paulo PP. VI feliciter regnante Pontificatus Dominationis suae anno XIII, die 26 iunii 1976, infrascripti Cardinales Dinus Staffa, Praefectus; Aegidius Vagnozzi, Maximilianus de Furstenberg, Paolus Bertoli, Iacobus Violardo, Humbertus Mozzoni, Conradus Bafile, Petrus Palazzini, Ponens, Membra Supremi Signaturae Tribunalis, in sede eiusdem Supremi Tribunalis legitime coadunati ad decidendum in causa Lugdunensi nullitatis actuum Capituli generalis electionum Sororum S. Caroli Lugdunensis dioecesis".

³⁶SUPREMO TRIBUNALE DELLA SEGNETURA APOSTOLICA, sentenza definitiva, 26 gennaio 1974, *creditorum*, in «Apollinaris» 47 (1974), pp. 376-384, in «Periodica de re morali, canonica, liturgica» 64 (1975), pp. 306-315, in P. V. PINTO, *La giustizia amministrativa*, cit., pp. 293-300, in X. OCHOA, *Leges Ecclesiae post Codicem Iuris Canonici editae*, Vol. V, Romae 1980, coll. 6727-6730: "Paulo PP. VI feliciter regnante, Pontificatus Dominationis Suae anno XI, die 26 ianuarii 1974, Patres Cardinales Dinus Staffa, Praefectus, Aloisius Traglia, Paulus Marella, Aegidius Vagnozzi, Ponens, Antonius Samoré, Paulus Bertoli, Iacobus Violardo, Petrus Palazzini, Humbertus Mozzoni, Membra Supremi Signaturae Apostolicae Tribunalis, in sede eiusdem S. Tribunalis legitime congregati ad decidendum in causa *Creditorum*".

³⁷SUPREMO TRIBUNALE DELLA SEGNETURA APOSTOLICA, decreto definitivo del Collegio dei Giudici, 31 marzo 1979, *legitimitatis novarum constitutionum*, in «Communicationes» 11 (1979), pp. 18-21, in «Commentarium pro Religiosis» 60 (1979), pp. 263-269, e in X. OCHOA, *Leges Ecclesiae post Codicem Iuris Canonici editae*, Vol. VI, Romae 1987, coll. 7713-7715: "Ioanne Paulo PP. II, feliciter regnante, Pontificatus Dominationis Suae anno I, die 31 martii 1979, Supremum Signaturae Apostolicae Tribunal, videntibus E. mis PP. DD. Pericle Felici, Praefecto et Ponente, Francisco Carpino, Aegidio Vagnozzi, Maximiliano de Furstenberg, Paulo Bertoli, Sylvio Oddi, Humberto Mozzoni, Petro Palazzini, Conrado Bafile, Iosepho Schröffer, et Bernardino Gantin, in causa *Vestmonasterien.*, *Legitimitatis novarum Constitutionum*, inter recurrentem Fr. Anastasium, rapraesentatum per procuratores Adv. Renatum Ottaviani et Adv. Conradum Bernardini, et resistentem S. Congregationem pro Religiosis et Institutis Saecularibus, interveniente in causa Rev. mo P. Vellelmo O'Connell, O.F.M., Promotore Iustitiae deputato, hoc tulit definitivum decretum".

³⁸ Cf. S. VALENTINI, *La collegialità nella teoria dell'organizzazione*, cit., p. 125. Cf. anche J.-B. D'ONORIO, *Le pape et le gouvernement de l'Église*, cit., p. 399.

ponderazione, tenuto conto della delicatezza e, a volte, della difficoltà delle cause che arrivavano all'organo supremo di giustizia della Chiesa. Va osservato, per quanto riguarda i collegi giudicanti della Segnatura Apostolica, alla luce della prassi, che questi organi collegiali della Segnatura potrebbero essere descritti come collegi teoricamente determinati ma "aperti" quanto al numero effettivo dei componenti, laddove la normativa determina solo la quantità minima dei componenti, assicurando così un quorum necessario di membri, ma lasciando a chi costituisce l'organo la facoltà di aumentare tale numero. Nel caso dei collegi dei giudici della Segnatura Apostolica, la facoltà di costituzione del Collegio è riservata, nella LPSA come già accadeva nelle NS 68, al Prefetto. Si tratta di una fattispecie costitutiva che, di volta in volta, richiede di essere perfezionata dall'atto di costituzione e convocazione del collegio.

2. a) Svolgimento della funzione giudiziaria

La funzione svolta dai collegi dei giudici è quella giudiziaria, come compete alla Segnatura Apostolica in qualità di Tribunale Supremo della Chiesa (cf. art. 32 LPSA)³⁹, e richiede l'esercizio della potestà giudiziaria⁴⁰. Le materie di competenza di questa funzione per la Segnatura Apostolica sono, secondo l'art. 33 LPSA: 1° le questioni di nullità delle decisioni definitive, persino quelle che hanno il valore di sentenza definitiva della Romana Rota; 2° le richieste di *restitutio in integrum* contro le decisioni della Rota Romana; 3° i ricorsi nelle cause concernenti lo stato delle persone contro il nuovo esame della causa, negato dalla Rota Romana; 4° i casi di *exceptiones suspicionis* e altre cause

³⁹ Labandeira cita Chiovenda per parlare della distinzione delle funzioni, attestando che "una teoria che ha avuto piuttosto fortuna anche tra i canonisti è quella del Chiovenda (26). Per questo noto processualista, la funzione legislativa si distingue facilmente dalle altre due funzioni, avendo ad oggetto l'elaborazione di norme generali, mentre non sempre è facile distinguere tra la funzione giurisdizionale e quella amministrativa. Chiovenda sostiene che la caratteristica essenziale della funzione giurisdizionale sia la sostituzione: infatti un'attività pubblica si sostituisce all'attività di altre persone; il giudice interviene in causa altrui, svolgendo una funzione logica, imparziale, secondaria, che consiste nell'applicare la norma al caso concreto e che, pertanto, presuppone l'esistenza di questi fatti concreti. La funzione amministrativa, invece, provvede a soddisfare alcune delle moltissime necessità economiche e morali di ordine collettivo. L'Amministrazione agisce sempre considerando unilateralmente l'interesse pubblico, per conto proprio ed entro i limiti del potere che le conferisce la legge. La sua attività è perciò primaria". (E. LABANDEIRA, *Trattato di Diritto amministrativo canonico*, cit, pp. 7-8).

⁴⁰Can 135 § 3 CIC: "Potestas iudicialis, qua gaudent iudices aut collegia iudicialia, exercenda est modo iure praescripto, et delegari nequit, nisi ad actus cuius decreto aut sententia praeparatorios perficiendos".

contro i giudici della Rota Romana per atti, inerenti all'esercizio delle loro funzioni e 5° i conflitti di competenza tra i tribunali che non sono soggetti allo stesso tribunale d'appello, a meno che, non sia stato per legge previsto diversamente.

Inoltre, la Segnatura Apostolica in quanto Tribunale di Giustizia amministrativa svolge anche la funzione giudiziaria esercitando l'omonima potestà quando si occupa, secondo l'art. 34 LPSA dei ricorsi interposti entro il termine perentorio di sessanta giorni utili, avverso i singoli atti amministrativi presentati dai Dicasteri della Curia Romana o da questi stessi approvati, tutte le volte che si dubiti se l'atto impugnato abbia violato una legge *in decernendo o in procedendo*⁴¹. In tali casi, all'infuori del giudizio di illegittimità, può anche giudicare, se il ricorrente lo chiede, sul risarcimento dei danni arrecati con l'atto illegittimo. Si occupa, inoltre, delle altre controversie amministrative deferite dal Romano Pontefice o dai Dicasteri della Curia Romana, nonché dei conflitti di competenza tra i Dicasteri medesimi.

L'oggetto di queste funzioni e compiti sono sempre le cause di natura giudiziale, che richiedono l'intervento dei diversi tipi di collegi di giudici, sia perché percorrono l'intero iter processuale, sia quando, eventualmente, nel caso di rigetto dell'ammissione della causa, la parte ricorra al Collegio dei giudici (cf. art. 42 § 1 LPSA).

2. b) Organizzazione dei Collegi dei Giudici

L'art. 1 § 1 LPSA stabilisce che il Tribunale Supremo della Segnatura Apostolica è costituito dal gruppo dei Padri Cardinali e dei Vescovi, nominati dal Sommo Pontefice: presiede il Cardinale Prefetto, scelto dallo stesso Sommo Pontefice. Dall'art. 5 § 1 PB si desume che la nomina ha durata quinquennale.

Per quel che riguarda la cessazione dall'incarico, il § 2 dello stesso art. 5 PB dichiara che compiuto il settantacinquesimo anno di età, i Cardinali preposti sono pregati di presentare le loro dimissioni al Romano Pontefice, il quale, ponderata ogni cosa, procederà. Gli altri Capi di Dicastero, così come i Segretari, compiuto il settantacinquesimo anno di età, decadono dal loro incarico; i Membri cessano raggiunta l'età di ottant'anni.

⁴¹ Per l'impianto previsto per il processo contenzioso-amministrativo nella LPSA, cf. J. LLOBELL, *La struttura del processo contenzioso amministrativo nella nuova "lex propria" della Segnatura Apostolica*, in G. DALLA TORRE e C. MIRABELLI (a cura di), «*Le sfide del diritto*». *Scritti in onore del cardinale Agostino Vallini*, Soveria Mannelli, 2009, pp. 367-383.

Oltre ai cardinali e vescovi, considerati nell'art. 1 § 1 LPSA, possono aggiungersi anche alcuni chierici, di ineccepibile condotta, laureati in diritto canonico e dotati di un'eccellente preparazione canonica (LPSA, art. 1 § 2). Ciò costituisce un'importante innovazione rispetto al disposto delle NS, in cui il Supremo Tribunale era formato da un predeterminato numero di dodici cardinali dei quali uno era il Prefetto (cf. NS 68, art. 1 § 1). La LPSA, seguendo anche in ciò la prassi degli anni scorsi, è più aperta, sia per la condizione richiesta per essere Giudice che per il numero. Attualmente, stando ai dati dell'*Annuario pontificio* del 2009, sono membri della Segnatura Apostolica dodici Cardinali e sei Arcivescovi e Vescovi.

Una circostanza che può incidere sulla condizione di membro è la vacanza della Sede Apostolica. La LPSA afferma esplicitamente all'art. 1 § 4 che quando la Santa Sede è vacante, il Prefetto ed i Membri cessano dalla carica. Quindi, come giustamente ha messo in rilievo Arrieta, durante la vacanza della sede apostolica "come accade negli altri Dicasteri, la Segnatura è sotto la direzione del Segretario, e quindi il reale orizzonte dell'art. 26 della cost. ap. *Universi Dominici gregis*, e dell'attività che la Segnatura potrà realizzare in questo periodo verrà delimitato dalle competenze affidate nella LPSA al Segretario in tale circostanza (art. 2 § 2 LPSA): provvedere all'ordinario funzionamento della Segnatura Apostolica, conducendo soltanto gli affari ordinari"⁴².

Le considerazioni svolte da quest'autore non sono affatto superflue poiché l'art. 26 della cost. ap. *Universi Dominici gregis* afferma che il Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica ed il Tribunale della Rota Romana, durante la vacanza della Santa Sede, continuano a trattare le cause secondo le leggi loro proprie. Nel caso della Segnatura Apostolica, la legge propria (LPSA), richiamata dall'*Universi Dominici gregis*, nello stabilire la cessazione del Prefetto e dei Membri, esclude la fase decisoria delle cause per la durata della Sede vacante e finché non vengano confermati nei loro incarichi.

I collegi dei Giudici sono sempre costituiti e presieduti dal Prefetto (LPSA, art. 5 § 2, 1^o)⁴³; tale presidenza si traduce in "Collegium Iudicum constituere vel Signaturam Plenam convocare, designare Ponentem et Iudicum Sessionibus praeesse" (art. 5 § 2, 1^o LPSA).

Siccome è possibile che nel Collegio dei Giudici costituito per una determinata causa il Prefetto, i Giudici, il Segretario o i Promotori di giustizia siano tenuti ad astenersi dalla

⁴²J.I. ARRIETA, *La legge propria della Segnatura Apostolica*, testo della conferenza tenuta a Reggio Calabria, 10 febbraio 2009, *pro manuscripto*.

⁴³ Il Prefetto presiede non soltanto la Segnatura Apostolica nel suo insieme, ma anche, come si legge nell'art. 5 § 1 LPSA "Signaturam Apostolicam moderatur, eam dirigit eiusdemque personam gerit".

trattazione della causa, nei casi di cui cann. 1448, § 1 del Codice di Diritto Canonico⁴⁴ e 1106, § 1 del Codice dei Canoni delle Chiese Orientali o si astengano in osservanza dei cann. 1447 CIC e 1105 CCEO, l'art. 23 LPSA prevede che, se tale ipotesi si verificasse per il Prefetto, le sue mansioni devono essere esercitate dal Segretario fino alla Sessione dei Giudici, presieduta, tuttavia, dal Cardinale Giudice, primo per ordine e per promozione⁴⁵.

Come Presidente del Collegio dei Giudici il Prefetto ha diverse facoltà che comprendono, oltre a convocare, costituire e presiedere il Collegio e le sessioni dello stesso, l'accennata designazione del Giudice relatore (5 § 2, 1^o LPSA), la possibilità prevista dall'art. 91 § 2 LPSA di deferire immediatamente al Collegio dei Giudici le querele di nullità e la richiesta di *restitutio in integrum* contro le sentenze del Collegio nel processo contenzioso amministrativo e, all'interno delle riunioni del Collegio, può stabilire che la motivazione della decisione, in fatto e in diritto, siano redatte dal Promotore di giustizia (art. 48 § 2 LPSA).

2. c) *Modo di procedere del Collegio dei Giudici*

Normalmente l'intervento del Collegio dei Giudici avviene nella fase finale del processo, una volta che da parte del Segretario siano state accuratamente espletate tutte le formalità inerenti all'istruttoria (art. 6 § 1 LPSA). Come si è visto, è responsabilità del Prefetto costituire il Collegio dei Giudici di cinque membri, a meno che lui stesso non abbia deciso, in Congresso, che il ricorso contro il decreto di rigetto, emanato nel Congresso, sia giudicato dal Collegio dei tre Giudici (art. 21 LPSA) o non abbia convocato la seduta Plenaria (art. 1 § 3 LPSA).

⁴⁴ Can. 1448 § 1 CIC: "Iudex cognoscendam ne suscipiat causam, in qua ratione consanguinitatis vel affinitatis in quolibet gradu lineae rectae et usque ad quartum gradum lineae collateralis, vel ratione tutelae et curatellae, intimae vitae consuetudinis, magnae simultatis, vel lucri faciendi aut damni vitandi, aliquid ipsius intersit"; can. 1106 § 1 CCEO: "Iudex cognoscendam ne suscipiat causam, in qua ratione consanguinitatis vel affinitatis in quolibet gradu lineae rectae et usque ad quartum gradum inclusive lineae collateralis vel ratione tutelae et curatellae, intimae vitae consuetudinis, magnae simultatis vel lucri faciendi aut damni vitandi aliquid ipsius interest".

⁴⁵ Cf. anche art. 6 §§ 1 e 3 LPSA, che prevedono che quando il Prefetto è assente o impedito, il Segretario assuma le sue veci fatti salvi i casi riservati al Prefetto stesso e l'art. 47 § 1 LPSA, regolante la riunione dei Giudici per decidere le cause, alla quale partecipano esclusivamente loro (quindi, non partecipa il Segretario) nel momento della deliberazione per decidere. Nella prassi della Segnatura ci sono state diverse cause per le quali si è dovuto astenere il Prefetto, che aveva conosciuto le controversie in precedenza, in fase di ricorso gerarchico, quando era Segretario del Dicastero resistente. Oltre all'astensione, la LPSA prevede la ricasazione all'art. 24.

Eccezionalmente, laddove il Prefetto sia impedito o si sia astenuto, la convocazione del Collegio spetta al Segretario, come risulta dal combinato degli artt. 6 § 3 e 23 § 2 LPSA, e nella riunione del Collegio la presidenza sarà esercitata dal Cardinale Giudice, primo per ordine e per promozione.

Per la costituzione dell'adunanza, è dunque prevista l'iniziativa del Prefetto (art. 5 § 2, 1° LPSA). Dopo l'ammissione della causa in Congresso, una volta portate a termine, secondo le disposizioni di legge, le questioni da trattare, è lui a trasferire al Collegio dei Giudici la causa da definire (art. 46 LPSA); ciò si verifica anche quando viene esercitata da parte del ricorrente la facoltà di ricorrere al Collegio contro il rigetto del Congresso, e il ricorso, fondato su concreti motivi, è presentato entro il termine perentorio di dieci giorni (art. 28 § 2 LPSA, cf. anche art. 42 LPSA).

Per quanto concerne la discussione della causa da parte del Collegio già riunito sotto la presidenza del Prefetto o di chi, secondo diritto, lo sostituisca, include la presentazione della causa da parte del Giudice Ponente o Relatore, il quale espone, in maniera sintetica, le ragioni pro e contro il ricorso (art. 47 § 1 LPSA) e l'illustrazione della causa, realizzata dal Segretario della Segnatura (art. 6 § 2 LPSA). Il Promotore di Giustizia che, durante la vigenza delle NS 68, interveniva alla riunione dei Giudici nel momento iniziale con tale compito, sarà chiamato a riferire soltanto qualora il Segretario sia impedito o assente (art. 7 § 3 LPSA) o debba astenersi (art. 23 § 3 LPSA).

Successivamente all'illustrazione della causa svolta dal Segretario o, in sua mancanza, dal Promotore di Giustizia, i soli Giudici, senza che alcuno sia presente, pronunciano, in ordine, le loro conclusioni, unitamente ai motivi di diritto e di fatto. Le conclusioni scritte sono quindi aggiunte agli atti della causa, da conservare con la garanzia del segreto. Portata a termine la discussione, il Collegio emana la decisione sulla quale risulta d'accordo la maggior parte dei suffragi (art. 47 §§ 2-3 LPSA e cann. 1426 § 1 CIC e 1085 § 1 CCEO).

3. Gli organi collegiali amministrativi

L'art 1 § 3 della LPSA stabilisce che le cause devono essere conosciute da Collegi, riferendo così la costituzione degli organi collegiali innanzitutto all'attività giudiziaria del Tribunale. Sebbene la redazione del menzionato terzo comma dell'art. 1 non sia escludente, nel senso che vieti che le questioni amministrative che richiedano

l'attenzione della Segnatura vengano esaminate da collegi composti da cinque membri⁴⁶, il riferimento alle cause (che soltanto appare nei titoli dedicati all'attività giudiziaria e contenzioso amministrativa del Supremo Tribunale) lascia intendere, come è stato già segnalato, che è questa l'attività alla quale si applica principalmente tale disposizione.

Infatti, se si esamina la disciplina concernente l'attività amministrativa, le attribuzioni a collegi si riducono al disposto dell'art. 112 LPSA quando dispone che appartiene ai Padri della Segnatura Apostolica, unitamente al Segretario, la deliberazione e approvazione dei due tipi di norme amministrative, i decreti generali esecutivi (cf. cann. 31-33 CIC) e le istruzioni (can. 34 CIC) nonché l'analisi delle questioni generali che riguardano l'attività amministrativa del Dicastero e che richiedono l'esercizio della potestà amministrativa (denominata anche nel CIC potestà esecutiva)⁴⁷.

Credo si possa stabilire una certa corrispondenza fra l'art.112 LPSA e l'art. 11 PB, in cui (§ 1) gli affari di maggiore importanza, a seconda della natura di ciascun Dicastero, sono riservati alla Plenaria; (§ 2) per le questioni aventi carattere di principio generale o per altre che il Prefetto o il Presidente abbia ritenuto necessario che siano trattate in questo modo, tutti i Membri devono essere convocati tempestivamente per le sessioni plenarie, da celebrare, per quanto è possibile, una volta all'anno. Per le sessioni ordinarie, però, è sufficiente la convocazione dei Membri che si trovano nell'Urbe. (§ 3) A tutte le sessioni partecipa il Segretario con diritto di voto.

Le questioni aventi carattere di principio generale considerate nell'art. 11 § 2 PB potrebbero essere paragonate alle questioni generali di cui all'art. 112 LPSA.

Sia l'art. 11 PB che l'art. 112 LPSA prevedono l'intervento del Segretario. L'art. 11 § 3 PB attribuisce al Segretario il diritto di voto; l'art. 112 LPSA non menziona esplicitamente il diritto di voto del Segretario con le parole dell'art. 11 § 3 PB, però si deve pensare che l'espressione usata "una cum Secretario", in relazione all'art. 11 § 3 PB è sufficiente per sostenere l'intervento con diritto di voto del Segretario, anche perché l'art. 47 § 2 LPSA,

⁴⁶ Nelle NS 68 era previsto l'intervento del collegio composto dal Prefetto più quattro dei Cardinali membri della Segnatura, qualora fosse necessario agire d'ufficio per svolgere un'ispezione sugli atti di un tribunale o nel tribunale stesso, nonché per esaminare e prendere decisioni attinenti al risultato dell'ispezione (artt. 94-95 NS 68), tuttavia tale disposizione non si trova più nella LPSA.

⁴⁷ "La distinzione tra potestà amministrativa e potestà giudiziaria, benché non manchi di difficoltà quando si voglia scendere alle precisazioni rigorose, è ammessa da tempo tranquillamente nell'ordinamento canonico" (V. DE PAOLIS, *Il contenzioso amministrativo. Via amministrativa e via giudiziale. Controllo di merito e controllo di legittimità*, in «Periodica de Re Canonica et Morali» 97 (2008), p. 495).

che lascia il Segretario fuori dalle deliberazioni dei Collegi di Giudici si applica soltanto alla funzione giudiziaria.

Emerge quindi il diverso statuto giuridico del Segretario all'interno degli organi collegiali della Segnatura Apostolica a seconda della funzione svolta, come Tribunale di giustizia (ordinaria o amministrativa), da una parte, o, dall'altra, come Dicastero amministrativo, il che rivela ancora la vera duplice natura, giudiziaria e amministrativa.

Tuttavia la considerazione dell'art. 11 PB pone ancora altre questioni come, ad esempio, chiedersi se vi sia qualche ostacolo che impedisce l'attuazione del disposto dell'art. 11 § 2 PB (cf. anche l'art. 112 § 2 del *Regolamento generale della Curia romana*, 1º luglio 1999, in seguito, RGCR) relativo alla sessione ordinaria. Il problema non appariva quando tutti o quasi tutti i membri avevano il loro domicilio abituale a Roma, ma oggi giorno, risulta una possibilità da non escludere, tenuto conto che dei 18 membri della Segnatura Apostolica, la metà risiedono fuori Roma⁴⁸. In ogni caso la redazione dell'art. 112 § 2 RGCR ("alle Sessioni ordinarie sono convocati i Membri residenti a Roma e possono prendervi parte anche gli altri Membri") lascia ampio spazio alla possibilità di informare i membri della Segnatura che abitino fuori Roma sulle sessioni ordinarie e convocare ai residenti nell'Urbe.

Un'altra possibile questione è se il contenuto dell'art. 112 LPSA impone alla Segnatura Apostolica, da quando è vigente la nuova norma, che tutte le disposizioni normative di carattere generale debbano essere decise collegialmente dai Padri o soltanto i decreti generali esecutivi e le istruzioni⁴⁹. Una prima opinione porterebbe a rispondere a favore della seconda interpretazione, stando alla menzione esplicita dell'art. 112 LPSA ai decreti generali esecutivi e alle istruzioni. Tuttavia, siccome il can. 33 § 1 CIC relativo ai decreti generali esecutivi fa riferimento anche a quei documenti di altro nome che in realtà sono decreti generali e, inoltre, decreti generali esecutivi e istruzioni sono le uniche norme amministrative previste dal CIC, non sarebbe esagerato dedurre che per stabilire norme generali di rango inferiore alla legge il Congresso proponga e i Padri siano chiamati a

⁴⁸ Si attua così una disposizione contenuta nell'art. 7 PB che stabilisce che fra i membri alcuni dimorino nell'Urbe e altri fuori di essa, sottolineando l'interesse a poter contare su membri che siano Vescovi diocesani. Attualmente, alla vista dei dati riportati dall'*Annuario Pontificio* dell'anno 2009, sono membri della Segnatura che risiedono fuori dell'Urbe, nella propria Diocesi i Cardinali Glemp, Rouco, Egan, Erdö, Caffarra, Martínez Sistach, l'Arcivescovo Mercieca e i Vescovi Mussinghoff e Versaldi.

⁴⁹ Cf. sulle norme generali emanate da organi amministrativi nel diritto canonico, E BAURA, *L'attività normativa dell'Amministrazione ecclesiastica*, in «Folia Canonica», 5 (2002), pp. 59-84, in particolare, pp. 63-65.

studiare, apporre eventuali modifiche e approvarle. Per esempio, per la preparazione e l'approvazione del Regolamento del Dicastero⁵⁰ apparirebbe giusto un contributo dei Membri, oltre a quello del Congresso.

Per alcuni degli interventi dei Membri nell'attività amministrativa della Segnatura non sarebbe da escludere la riunione ordinaria. L'art. 113 § 2 RGCR lascia a ciascun dicastero la determinazione degli argomenti da sottoporre alla sessione ordinaria, e nel caso della Segnatura, tali argomenti, tra gli altri, possono essere alcune delle questioni amministrative che abbiano carattere generale (e che conseguentemente spesso vengano dopo pubblicate sugli AAS o *Communications*). Non dovrebbe neanche negarsi la possibilità che altre questioni di natura amministrativa, sebbene non aventi carattere generale, fossero trattate nelle sessioni ordinarie e/o plenarie, ad esempio, questioni amministrative che senza possedere particolare gravità o senza valenza generale, richiedano invece, a giudizio del Prefetto, una ponderazione ulteriore a quella che si ha in Congresso se decideranno criteri della Segnatura che saranno seguiti nel futuro⁵¹. Comunque, l'applicazione delle norme della PB e del RGCR in quanto non siano contrarie alla LPSA, in osservanza dei principi della preminenza della legge posteriore rispetto alla legge precedente, e della gerarchia normativa, è conseguenza degli artt. 1 e 2 della PB e 1

⁵⁰ Cf. artt. 38 PB e 1 § 2, 26 a) ed e), 27 b), 28, 29, 133 e 145 § 2 RGCR, nonché Appendice III del RGCR (*Mansionario Generale della Curia Romana*).

⁵¹ Ad esempio, alcune risposte che hanno carattere particolare ma che tuttavia fanno emergere l'orientamento della Segnatura per un determinato tipo di problemi. Si veda, ad esempio, commentando la risposta particolare della Segnatura Apostolica del 12 luglio 1993, prot. n. 24339/93 VT, R. L. BURKE, *Commentarium de responsione in casu particulari de inidoneitate advocatorum qui in unione irregolari vivant ad patrocinium in causis nullitatis matrimonii exercendum*, in «Periodica de re morali, canonica, liturgica», 82 (1993), pp. 701-708 dove, a pp. 701-702 si legge: «Responsio est actus administrativus in casu particulari, ideoque «vim legis non habet et ligat tantum personas atque res pro quibus data est » (can. 16 § 3). Non agitur de decreto generali quod emanatur secundum propriam proceduram et in Actis Apostolicae Sedis publici iuris fit [*in nota*: Cf, c, 31, §§ 1-2, simul cum c. 8; et SECRETARIA STATUS, *Regolamento generale della Curia Romana*, in AAS 84 (1992) 247, art. 115, § 5.] Responsio tamen pro aliis, ultra casum particularem, momentum habet quia mentem Signaturae Apostolicae revelat seu praxim Curiae Romanae praebet. Argumenta propterea in responsione adducta sunt considerata pro solutione aliorum huiusmodi casuum (cf. c. 19)»; il menzionato commento è stato pubblicato anche in lingua inglese, *Doubt concerning the Admission of Advocates living in an Irregular Union to Patronise Marriage Nullity Cases in Diocesan Tribunals. Commentary*, in «Forum» 5 (1994), pp. 49-55 e spagnola, *Abogados, uniones matrimoniales irregulares y causas de nulidad. Texto y comentario de una Respuesta del Tribunal Supremo de la Signatura Apostólica*, in «Revista Española de Derecho Canónico» 51 (1994), pp. 639-645, In quel caso la decisione fu presa dall'allora Pro-Prefetto in Congresso. Sui mezzi utilizzati dalla Segnatura Apostolica per svolgere la funzione di vigilanza, cf. M. J. ARROBA CONDE, *Diritto processuale canonico*, Roma 1996³, pp. 158-159.

§ 1 RGCR, allarga quanto disposto dall'art. 122 LPSA e pone altre questioni che dovranno essere risolte soprattutto dalla prassi. Ad esempio, l'applicazione dell'art. 116 RGCR, che prevede che "[Q]uanto discusso nelle riunioni deve essere messo a verbale dal Sottosegretario, il quale avrà cura che al termine delle riunioni siano ritirati tutti i fascicoli riservati". Tenuto conto della mancata previsione dell'ufficio di sottosegretario nella Segnatura, forse tale ruolo dovrà essere svolto dal capo della Cancelleria a cui è già stato affidato, ad esempio, il compito previsto nell'art. 11 § 4 LPSA⁵².

Ancora nell'ambito dell'attività amministrativa dei collegi dei membri della Segnatura Apostolica una questione che necessariamente verrà posta è come opererà l'art. 23 LPSA, relativo all'astensione, per la risoluzione del ricorso gerarchico (art. 114 LPSA) e dell'eventuale successivo ricorso contenzioso-amministrativo⁵³. E di nuovo emerge la duplice dimensione della Segnatura con delle conseguenze organizzative riguardanti la costituzione degli organi⁵⁴. In passato, c'è stato il caso di un Pro-Prefetto, poi Prefetto del Dicastero, che prima era stato Segretario di una Congregazione della Curia romana e precedentemente si era occupato di una serie di cause arrivate in Segnatura, in sede di ricorso gerarchico, quando lui ricopriva la carica di Segretario della Congregazione che era parte resistente nel contenzioso-amministrativo. In quel caso, giustamente, il Pro-Prefetto si astenne dal Collegio giudicante dette cause⁵⁵. In una fattispecie simile, vale a

⁵² Art. 11 § 4 LPSA: "Ipse [il Capo della Cancelleria] curat ut omnes decisiones colligantur, quarum aliquae, quotannis a Praefecto in Congressu selectae, ope Supremi Tribunalis publici iuris fiunt".

⁵³ L'ipotesi di un ricorso gerarchico nel quale il Superiore che doveva decidere era la Segnatura Apostolica si è presentata sicuramente nell'anno 2006, stando ai dati dell'*Attività della Santa Sede* di quell'anno, che a p. 733 fa riferimento all'esame nel Congresso del 15 dicembre 2006 di un *Recursus hierarchicus relate ad recusationem inscriptionis in album*, prot. n. 32590/01 VT, per il quale il relatore nel Congresso fu P. N. Schöch, O. F. M.

⁵⁴ "Il primo momento, trattandosi di un ricorso gerarchico, si fonda sull'esercizio della potestà amministrativa; il secondo, trattandosi di un tribunale, sull'esercizio della potestà giudiziaria" (V. DE PAOLIS, *Il contenzioso amministrativo. Via amministrativa e via giudiziale. Controllo di merito e controllo di legittimità*, cit., p. 471). Il fatto che nei due momenti vengano attuate potestà diverse (esecutiva nel primo momento e giudiziaria nel secondo) non sembra affievolire il principio secondo il quale "no serious judicial order permits the simultaneous nomination of persons to offices in tribunals which are subordinate to one another, even when they never act on the same case in both instances, for such a practice can easily compromise the impartiality and freedom required for a true review by the tribunal of appeal of the decisions given in the first instance" (R. L. BURKE, *The Distinction of Personnel in Hierarchically-Related Tribunals*, in «Studia canonica», 28 [1994], p. 91, citando il provvedimento della Segnatura Apostolica 1169/91 SAT).

⁵⁵ Si trattava di Mons. Agustoni, Segretario della Congregazione per i Chierici fino al 2 aprile 1992, data a partire dalla quale è stato Pro-Prefetto della Segnatura Apostolica fino al 26 novembre 1994, quando

dire, quando la stessa Segnatura Apostolica è il Superiore gerarchico che decide un ricorso amministrativo e poi diventa parte resistente del processo contenzioso amministrativo, il Prefetto — ma lo stesso discorso si può riferire al Segretario —, si astiene nel contenzioso-amministrativo, se è intervenuto nella fase gerarchica? Sarebbe ipotizzabile pure che si astenga *ad cautelam* nella fase del ricorso gerarchico per poter intervenire nel processo contenzioso-amministrativo? Quale sarebbe la soluzione più adatta per garantire adeguatamente l'imparzialità e l'indipendenza di giudizio nonché l'immagine esterna di esse?

è stato nominato Cardinale Prefetto della Segnatura, fino al 5 ottobre 1998, e che non ha fatto parte dei seguenti collegi di Giudici, che hanno giudicato 13 delle cause nelle quali la Congregazione per i Chierici era parte resistente e una causa nella quale era resistente l'APSA: 20 giugno 1992, sentenza definitiva prot. n. 22036/90 CA, *adv. Cong. pro Clericis*, Card. Gantin (*Praes.*), Mons. Herranz, Mons. Giannini, Mons. Eid, Mons. Fagiolo (pon.); 31 ottobre 1992, sentenza definitiva prot. n. 22571/91 CA, *adv. Cong. Clericis*, Card. Lourdusamy (*Praes.*), Card. Gagnon, Mons. Herranz, Mons. Mercieca (pon.), Mons. Eid, Mons. Fagiolo; 31 ottobre 1992, decreto definitivo prot. n. 22239/89 CA, *adv. Cong. Clericis* Card. Lourdusamy (*Praes.*), Card. Gagnon, Mons. Herranz, Mons. Mercieca, Mons. Eid, Mons. Fagiolo (pon.); 14 novembre 1992, sentenza definitiva prot. n. 21445/89 CA, *adv. Cong. Clericis*, Card. Gantin (*Praes.*), Card. Castillo Lara, Card. Lourdusamy, Card. Gagnon, Mons. Herranz, Mons. Mercieca, Mons. Eid (pon.), Mons. Fagiolo; 16 gennaio 1993, sentenza definitiva prot. n. 21883/90 CA, *adv. Cong. Clericis*, Card. Lourdusamy (*Praes.*), Card. Javierre, Mons. Herranz, Mons. Giannini, Mons. Mercieca, Mons. Eid, Mons. Fagiolo (pon.); 27 febbraio 1993, sentenza definitiva prot. n. 18190/86 CA, *Querela Nullitatis*, *adv. Cong. Clericis*, Card. Gantin (*Praes.*), Card. Castillo Lara, Card. Javierre, Card. Gagnon, Mons. Giannini, Mons. Eid, Mons. Fagiolo (pon.); 27 marzo 1993, sentenza definitiva prot. n. 22221/90 CA, *Restitutio in integrum*, *adv. APSA*, Card. Gantin (*Praes.*), Card. Etchegaray, Card. Javierre, Card. Lourdusamy, Card. Gagnon Mons. Giannini, Mons. Herranz, Mons. Mercieca, Mons. Eid, Mons. Fagiolo (pon.); 27 marzo 1993, sentenza definitiva prot. n. 22113/90 CA, *Exsecutionis sententiae H. S. T.*, *adv. APSA*, Card. Gantin (*Praes.*), Card. Etchegaray, Card. Javierre, Card. Lourdusamy, Card. Gagnon Mons. Giannini, Mons. Herranz, Mons. Mercieca (pon.), Mons. Eid, Mons. Fagiolo; 8 maggio 1993, sentenza definitiva prot. n. 21220/89 CA, *adv. Cong. Clericis*, Card. Javierre (*Praes.*), Card. Lourdusamy, Card. Gagnon, Mons. Fagiolo (pon.), Mons. Eid, Mons. Herranz; 11 giugno 1993, sentenza definitiva prot. n. 22785/91 CA, *adv. Cong. Clericis*, Card. Gantin (*Praes.*), Card. Javierre, Mons. Fagiolo (pon.), Mons. Mercieca, Mons. Herranz, Mons. Giannini; 12 marzo 1994, decreto definitivo prot. n. 23943/93 CA, *adv. Cong. Clericis*, Card. Lourdusamy (*Praes.*), Card. Castillo Lara, Card. Javierre, Mons. Giannini, Mons. Herranz, Mons. Mercieca, Mons. Eid, Mons. Fagiolo (pon.); 25 giugno 1994, decreto definitivo prot. n. 21883/90 CA, *Actionis iudicati: praeliminaris: an datur actio iudicati in casu*, *adv. Cong. Clericis*, Card. Gantin (*Praes.*), Card. Lourdusamy, Card. Castillo Lara, Card. Javierre, Card. Gagnon, Mons. Giannini, Mons. Eid, Mons. Fagiolo (pon.); 12 novembre 1994, decreto definitivo prot. n. 22036/90 CA, *Actionis iudicati*, *adv. Cong. Clericis*, Card. Gantin (*Praes.*), Mons. Herranz, Mons. Giannini, Mons. Eid, Mons. Fagiolo (pon.); 24 giugno 1995, sentenza definitiva prot. n. 22571/91 CA, *Restitutio in integrum*, *adv. Cong. Clericis*, Card. Gantin (*Praes.*), Card. Lourdusamy, Card. Javierre, Card. Gagnon, Card. Fagiolo, Mons. Herranz, Mons. Eid, Mons. Davino (pon.). I dati sono stati ripresi dalla pubblicazione annuale *L'Attività della Santa Sede* degli anni corrispondenti.

Mi pare che le possibilità siano le seguenti:

1. Il Prefetto e il Segretario non si astengono né nel ricorso gerarchico né in quello contenzioso-amministrativo, interpretando l'astensione come obbligatoria soltanto quando ricorrono i presupposti descritti dai cann. 1448 § 1 CIC e 1106 § 1 CCEO, richiamati dall'art. 23 LPSA⁵⁶, e i contenuti dei cann. 1447 CIC e 1105 CCEO come non applicabili alla fattispecie. Quest'interpretazione è tuttavia assai improbabile.

2. Né il Prefetto né il Segretario si astengono nella fase di ricorso gerarchico e il Prefetto si astiene nel ricorso contenzioso-amministrativo, applicando l'art. 23 § 2 LPSA al ricorso contenzioso-amministrativo.

3. Non si astiene il Prefetto ma il Segretario nella fase di ricorso gerarchico e il Prefetto si astiene nel ricorso contenzioso-amministrativo, applicando l'art. 23 § 3 LPSA al ricorso gerarchico *ad cautelam* e l'art. 23 § 2 LPSA al ricorso contenzioso-amministrativo.

4. Il Prefetto si astiene ma non il Segretario nella fase di ricorso gerarchico; quest'ultimo invece si astiene nel ricorso contenzioso-amministrativo, applicando l'art. 23 § 2 LPSA al ricorso gerarchico *ad cautelam* e l'art. 23 § 3 LPSA al ricorso contenzioso-amministrativo

Lascio la risoluzione di quest'eventualità al Relatore che, durante il presente corso sulla Legge propria della Segnatura Apostolica, terrà la relazione sui ricorsi gerarchici. Volevo ora segnalare che in quattro delle soluzioni prospettate il ricorso gerarchico comporta una composizione diversa dei Collegi.

4. Organi collettivi ausiliari della funzione legislativa

Dopo aver trattato dell'intervento collegiale dei membri della Segnatura Apostolica nello svolgimento delle funzioni giudiziaria e amministrativa, sembra opportuno fare almeno un breve cenno all'attività degli organi collettivi della Segnatura Apostolica in quanto ausiliari della funzione legislativa. Anche qui ci riferiamo ad organi collettivi che sono collegiali, in cui la posizione dei componenti è paritaria. Dal proemio della LPSA, si

⁵⁶Art. 23 LPSA: § 1. "Praefectus, Iudices, Secretarius, Promotor iustitiae et Defensor vinculi abstinere debent a causa pertractanda in casibus de quibus in cann. 1448, § 1 Codicis Iuris Canonici et 1106, § 1 Codicis Canonum Ecclesiarum Orientalium". § 2. "Si Praefectus a causa abstinet, eius munera in causa exercenda sunt a Secretario usque ad Iudicum Sessionem, cui vero praeest Cardinalis Iudex ordinis et promotionis prior". § 3. "Si Secretarius a causa abstinet, eius munera in causa exercenda sunt a Promotore iustitiae".

apprende che, per il compito di redigere la legge propria, secondo l'articolo 125 PB, i Padri del Supremo Tribunale, sotto la guida del Cardinale Agostino Vallini, allora Prefetto del Dicastero, ultimarono lo schema preparato dal Congresso nella Congregazione Plenaria dei giorni 15 e 16 del mese di novembre dell'anno 2007 decidendo di chiedere al Sommo Pontefice l'approvazione del testo aggiornato delle norme, perché fosse munito della sanzione Apostolica. Anche S. E. R. Mons. Daneels, Segretario del Dicastero, nell'articolo pubblicato sull'Osservatore Romano ha fatto riferimento a tale contributo della Plenaria della Segnatura Apostolica nella preparazione della LPSA:

“Lo schema della *Lex propria*, frutto di questo intenso e prolungato studio e confronto, è stato quindi presentato alla sessione plenaria dei cardinali e vescovi membri della Segnatura Apostolica, celebrata nei giorni 15 e 16 novembre 2007. In tale sede, dopo un'articolata relazione introduttiva del prefetto della Segnatura Apostolica e l'approvazione all'unanimità dello schema presentato come documento adatto ad essere base di discussione, sono stati sottoposti collegialmente ad esame tutti e singoli gli emendamenti che i padri hanno presentato al testo dello schema della *Lex propria*.

Lo schema, integrato con gli emendamenti approvati, ha ricevuto infine l'approvazione unanime dei padri della plenaria ed è stato presentato poi dal prefetto al Pontefice. Il testo, sottoposto ad ulteriore studio, è stato firmato il 21 giugno 2008”⁵⁷.

Mi sembra che tale efficace precedente, menzionato nel Proemio della LPSA, offra ragioni sufficienti per pensare che possa ripetersi nel futuro qualora la Segnatura Apostolica sia chiamata a dare il proprio contributo all'attività legislativa del Sommo Pontefice, come suo organismo collaboratore, ad esempio, nell'ambito dell'art. 112 LPSA, che prevede l'intervento dei Padri per analizzare le questioni generali concernenti la retta amministrazione della giustizia combinato con l'art. 113 § 1 RGCR che stabilisce che “[N]ella Sessione plenaria, dopo che ne è stato informato il Sommo Pontefice, sono trattate le questioni di maggiore importanza, che abbiano natura di principio generale o altre che il Capo Dicastero ritenga necessario”, e che da tale analisi scaturisca la necessità di promuovere un intervento legislativo del Papa. In tal caso l'atto collegiale si può porre sia nella fase iniziale che nella fase intermedia di creazione del provvedimento, in questo caso legislativo, e sarà sempre un intervento ausiliare, tenuto conto della mancanza di potestà legislativa caratteristica di tutti i Dicasteri della Curia romana, applicabile anche

⁵⁷ F. DANEELS, *La nuova lex propria del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica*, in “L'Osservatore Romano”, 24 dicembre 2008, p. 7.

alla Segnatura Apostolica, a meno che, per una materia in particolare, non abbia ricevuto una delega di potestà legislativa da parte del Santo Padre (can. 30 CIC)⁵⁸.

Sembra applicabile a questo tipo di attività della plenaria, di aiuto alla funzione legislativa, quanto detto sull'intervento del Segretario con voto deliberativo, anche perché rientra nelle attribuzioni previste dall'art. 112 LPSA e non si tratta della funzione giudiziaria richiedente, secondo l'art. 47 § 2 LPSA, la condizione di Giudice.

Analogamente a quanto avviene per lo svolgimento delle funzioni giudiziaria e amministrativa, per intervenire nella funzione legislativa il Collegio competente della Segnatura, che normalmente sarà la Plenaria, verrà convocato dal Prefetto (art. 5 § 2 LPSA), il quale ordinariamente presiederà le adunanze. Anche qui avviene la discussione e la deliberazione, come si può ricavare anche dal proemio della LPSA nonché dalle testimonianze del Card. Vallini, nel suo intervento in questo corso e dal citato articolo di Mons. Daneels. Essendo un atto interno al procedimento legislativo, più che un'ulteriore fase integrativa dell'efficacia riguardante la norma legislativa, si dovrà parlare piuttosto della necessaria approvazione pontificia, della promulgazione e della pubblicazione della legge sugli AAS, come fasi sostanziali, mentre il contributo collegiale della Segnatura rimane strumentale.

5. Considerazione del Congresso nella tipologia degli organi non paritari

Gli interventi del Congresso avvengono sia nella funzione giudiziaria che nella funzione amministrativa e tale circostanza, considerata dal punto di vista degli organi collegiali previsti dalla LPSA merita una certa attenzione. Fino a questo momento si è parlato dei Collegi di Giudici e delle diverse ipotesi di collegi composti da membri della Segnatura per svolgere la funzione amministrativa o dare un utile contributo alla funzione legislativa del Sommo Pontefice. Sebbene fosse diversa la funzione, era tuttavia comune la natura paritaria degli organi collegiali, poiché si presentavano composti da membri con uguale diritto di voto deliberativo per la formazione della volontà collegiale.

⁵⁸ RGCR art. 125 § 2: "I Dicasteri non possono emanare leggi e decreti generali, di cui al can. 29 del Codice di Diritto Canonico, né derogare alle disposizioni del diritto stabilito dal Sommo Pontefice senza la Sua specifica approvazione. Possono, invece, concedere dispense nei singoli casi, a norma di diritto". Per quanto riguarda invece i decreti legislativi emanati dai Dicasteri della Curia romana, cf. J. MIRAS, J. CANOSA, E. BAURA, *Compendio di diritto amministrativo canonico*, cit., pp. 102-105.

Occuparsi adesso del Congresso della Segnatura trova la sua ragione nell'esistenza nel Diritto canonico di collegi non paritari, vale a dire, organi collettivi nei quali ci sono diversi tipi di membri, alcuni con diritto di voto deliberativo altri con diritto di voto soltanto consultivo. Strutturalmente qualsiasi organo collettivo si presenta come un'organizzazione pluripersonale per lo svolgimento di attività che possono avere un diverso rilievo giuridico. Da questa prospettiva, così come viene descritto dall'art. 22 LPSA, il Congresso della Segnatura apostolica appare come una sorta di organismo collettivo composto da Prefetto, Segretario, Promotore di giustizia, Difensore del vincolo, Promotori di giustizia sostituiti nonché da altri Officiali o dai propri Referendari invitati al caso (art. 22 § 1 LPSA). In casi di urgenza, può essere legittimamente costituito oltre che dal Prefetto e dal Segretario, o da chi lo sostituisca, da altre due persone fra quelle previste per il Congresso in situazioni ordinarie (art. 22 § 2 LPSA). Si tratta di un istituto concepito sul modello del Congresso di altri Dicasteri (artt. 118-120 RGCR), che nella Segnatura Apostolica possiede però caratteristiche del tutto peculiari. Come stabilisce la LPSA, il Congresso è la sede in cui il Prefetto della Segnatura prende molte delle decisioni che sono di sua competenza (artt. 5 § 2, 2° e 22 § 1 LPSA).

Sebbene ci siano autori che escludono che gli organi collettivi nei quali soltanto uno dei membri abbia voto deliberativo siano veri collegi⁵⁹, in dottrina vi sono altri autori che ritengono che gli organi collettivi non paritari, che sono strutture di corresponsabilità⁶⁰,

⁵⁹ Cf., ad esempio, F. D'OSTILIO, *Il diritto amministrativo della Chiesa*, cit., p. 283. Anche S. F. AUMENTA sottolinea il carattere monocratico del Congresso (Cf. S. F. AUMENTA, *La tutela dei diritti dei fedeli nel processo contenzioso amministrativo canonico*, cit., p. 177).

⁶⁰ La corresponsabilità esercitata da appositi organi, è stata trattata da F. Daneels, che facendo riferimento ad uno degli organi di corresponsabilità a livello diocesano afferma: "Tanquam primum organum corresponsabilitatis in dioecesi est coetus delectorum sacerdotum aliorumque christifidelium Ecclesiae particularis, qui in bonum totius communitatis dioecesanae Episcopo dioecetano adiutricem operam Praestant, ad normam cann. 461-468 (cf. can. 460). Propositae quaestiones omnes liberae sodalium disceptationi subiiciantur (cf. can. 465), sed unus in synodo dioecetana legislator est Episcopus dioecetanus, aliis synodi sodalibus voto tantummodo consultivo gaudentibus (cf. can. 466)" (F. DANEELS, *De dioecesanis corresponsabilitatis organis*, in «Periodica de re morali, canonica, liturgica» 74 (1985), p. 306). Riporto la citazione perché mi sembra utile per mostrare come nella Chiesa ci siano organi nei quali soltanto un membro ha voto deliberativo e gli altri hanno voto consultivo.

possano essere considerati anche organi quasi-collegiali⁶¹ o proprio collegi non paritari⁶².

Siccome l'analisi ora condotta tiene conto soprattutto del dato normativo presente nella LPSA, ci sono tre ragioni che a mio parere, rendono legittima la trattazione nella presente relazione del Congresso della Segnatura.

La prima è che contrariamente a quanto accadeva nelle NS 68, la LPSA si riferisce esplicitamente al Congresso in molte occasioni (41, per la precisione). Da solo, questo dato non avrebbe molto valore se non fosse — ed è questo il secondo motivo — che in molti dei riferimenti presenti nella LPSA il Congresso viene considerato come centro d'imputazione. Gli esempi sono tanti, molti di più di quelli che esplicitamente attribuiscono al Prefetto la responsabilità della decisione da prendere. Presento un esempio di ciascuna di queste modalità di riferimento:

Nell'art. 28 § 2 "Quoties adversus decretum Congressus datur facultas recurrendi ad Collegium, recursus motivis suffultus exhibendus est intra terminum peremptorium decem dierum"⁶³ appare il Congresso quale centro d'imputazione⁶⁴.

⁶¹ Così denominati da P. V. PINTO, *Diritto amministrativo canonico. La Chiesa: mistero e istituzione*, Bologna 2006, p. 541.

⁶² Spiegando il ruolo del Congresso, Arrieta afferma: "Il Congresso è certamente un collegio nel senso giuridico canonico, nel quale però, come prevede il can. 115 § 2 CIC, il voto deliberativo corrisponde solo al Prefetto. Si tratta, quindi, di un "collegio non paritario" [in nota: Cfr. J.I. Arrieta, *Diritto dell'organizzazione ecclesiastica*, Milano 1997, pp. 128-130], categoria ben conosciuta nell'esperienza giuridica della Chiesa. Nella Segnatura del Tribunale della Penitenzieria apostolica — che riunisce il Penitenziere maggiore e i sei Prelati che lo assistono — accade lo stesso. E' solo il Penitenziere maggiore a prendere la decisione finale. In un caso e nell'altro, ad ogni modo, pur nel carattere monocratico delle rispettive cariche, i loro titolari hanno il dovere di ascoltare quanti per diritto fanno parte del Collegio ed hanno voce consultiva; ed è comunque giusto che in questi casi si ritenga applicabile ciò che in termini generali, e per tutta la Chiesa, dice il can. 127 § 2, 2° CIC su come debba atteggiarsi il Superiore che ha chiesto un voto consultivo, anche quando giuridicamente non sia tenuto a seguirlo: 'il Superiore, sebbene non sia tenuto da alcun obbligo ad accedere al loro voto, benché concorde, tuttavia, senza una ragione prevalente, da valutarsi al suo giudizio, non si discosti dal voto delle stesse, specialmente se concorde'. La preponderanza del Prefetto in seno al coetus sembra d'altronde concorde col fatto che, tra quanti partecipano al Congresso, solo lui è membro del Collegio di Giudici del Tribunale della Segnatura. Ma tale coerenza riguarda l'attuazione della Segnatura in quanto Tribunale, e pone alcune perplessità maggiori quando detta posizione di predominio è considerata nell'ambito delle funzioni amministrative del Dicastero, quando cioè esso sovrintende all'amministrazione della giustizia e deve attuare funzioni di natura analoga a quelle dei Dicasteri amministrativi della Curia romana." J.I. Arrieta, *La legge propria della Segnatura Apostolica*, testo della conferenza tenuta a Reggio Calabria, pro manuscripto.

⁶³ Questa (almeno apparente) soggettività si manifesta anche negli artt. 30 § 1, 41 § 1, 55 § 2, 59 § 2, 60, 61, 65, 76 § 4, 78 § 2, 94, 96 § 3, 98, 99 LPSA.

Invece, nell'art. 21 "Collegium Iudicum quinque membris constituitur, nisi Praefectus in Congressu decernat recursum adversus decretum reiectionis in Congressu latum, quoties datur, a Collegio trium Iudicum iudicandum esse"⁶⁵ è il Prefetto ad apparire come organo decidente.

Non mi sembra che da questa diversa menzione del Congresso nella LPSA si possa trarre la conclusione che ci siano due tipi di Congresso, dei quali uno sia organo collettivo non collegiale e l'altro invece sia un organo collegiale. Ma penso che neanche si possa negare che il Congresso della Segnatura, quando svolge la funzione giudiziaria presenta delle caratteristiche diverse da quelle che possiede il Congresso quando esercita la funzione amministrativa. Sia per l'una che per l'altra il legislatore ha stabilito che per realizzare determinati tipi di atti giuridici il Prefetto, prima di decidere, debba necessariamente sentire alcuni suoi collaboratori. Simile ascolto non può risolversi in una serie di successivi voti, scritti od orali che siano, non contestuali, ma debbono essere orali e vanno presentati alla presenza degli altri⁶⁶. Tale contestualità è il terzo dato interessante.

Denominazione, imputazione, contestualità. Da questi tre dati segue che divenga appropriato trattare del Congresso in una relazione che considera gli organi collegiali previsti dalla LPSA⁶⁷, e che venga studiato come organo che interviene diversamente nella funzione giudiziaria e nella funzione amministrativa.

L'intervento del Congresso mette in luce come la LPSA valorizzi il contributo collegiale per la presa di decisioni rilevanti da parte del Prefetto, in modo che lui e i suoi

⁶⁴ Anche in dottrina è frequente il riferimento al Congresso come centro d'imputazione: ad esempio, cf. in E. BAURA, J. CANOSA (a cura di), *La giustizia nell'attività amministrativa della Chiesa: il contenzioso amministrativo*, Milano 2006, nei contributi di E. BAURA, *Analisi del sistema canonico di giustizia amministrativa*, p. 42; R. COPPOLA, *L'effetto sospensivo nel processo davanti alla sectio altera della segnatura apostolica*, p. 346; F. DANEELS, *Il contenzioso-amministrativo nella prassi*, p. 309; C. GULLO, *La prova nel contenzioso amministrativo*, p. 373, e precedentemente tanti altri autori, come P. V. PINTO, *La giustizia amministrativa*, cit., pp. 55-58; P. VALDRINI, *Injustices et droits dans l'Église*, Strasbourg 1985, pp. 48-49; E. LABANDEIRA, *Trattato di Diritto amministrativo canonico*, cit., pp. 549-551, fra gli altri.

⁶⁵ Cf. anche gli artt. 11 § 4, 22 § 1 e 83 § 1 LPSA.

⁶⁶ "I voti [consultivi o deliberativi che siano] dei componenti un collegio non sono atti giuridici, ma semplici fatti concorrenti alla formazione della fattispecie, ed in significativi prescindendo da questa. Non è perciò che nel collegio vari atti si fondano in uno, ma uno solo è l'atto, risultante da un procedimento tipico". S. VALENTINI, *La collegialità nella teoria dell'organizzazione*, cit., p. 53.

⁶⁷ Denominazione, imputazione, contestualità. Mentre il termine "Congresso" e, quindi, l'imputazione al Congresso, non sono presenti nelle NS 68, la contestualità, emerge nelle NS 68, ma tuttavia è molto più presente nella LPSA.

collaboratori, convocati a norma del diritto, agiscano congiuntamente, si ritrovino insieme e possano discutere la questione loro sottoposta *ex lege* o perché è stata portata dallo stesso Prefetto alla valutazione del gruppo. Il Legislatore ritiene importante che ciascun membro sia presente e possa godere della possibilità d'intervenire secondo quanto previsto dal can. 127 CIC, che stabilisce nel suo primo paragrafo che quando dal diritto è stabilito che il Superiore per porre gli atti necessiti del consenso o del consiglio di un collegio o di un gruppo di persone, il collegio o il gruppo deve essere convocato a norma del can. 166 CIC, a meno che, quando si tratti di richiedere soltanto il consiglio, non sia stato disposto altrimenti dal diritto particolare o proprio; perché poi l'atto valga si richiede che sia richiesto il consiglio di tutti. Il can. 127 CIC aggiunge nel secondo paragrafo, comma 2, che se si esige il consiglio, è invalido l'atto del Superiore che non ascolta le persone medesime; il Superiore, sebbene non sia tenuto da alcun obbligo ad accedere al loro voto, benché concorde, tuttavia, senza una ragione prevalente, da valutarsi a suo giudizio, non si discosti dal voto delle stesse, specialmente se uniforme⁶⁸.

Quindi esistono decisioni per le quali il Prefetto agisce individualmente, altre che richiedono la partecipazione previa di diversi collaboratori (si potrebbe parlare di una sorta di collegialità procedimentale), il che avviene, ad esempio, nelle procedure in cui è previsto il criterio esplicitato nell'art. 106 § 1 LPSA, nel quale il Prefetto decreta dopo aver sentito il parere del Promotore di giustizia, udito il Segretario, e, eventualmente, il Difensore del Vincolo; e decisioni che il Prefetto prende nel Congresso (si potrebbe parlare di una collegialità contestuale), a seguito di una discussione assieme alle persone convocate⁶⁹. La finalità della discussione, all'interno del Congresso, consiste nel permettere il confronto delle opinioni individuali per ottenere, in tal modo, una maggiore completezza nell'analisi dei singoli problemi.

Farò quindi riferimento al Congresso in quanto esso, sebbene non sia un organo paritario, è veramente uno strumento giuridico di collegialità, intesa qui in senso giuridico ampio.

⁶⁸ Cf. V. DE PAOLIS, A. D'AURIA, *Le Norme Generali. Commento al Codice di Diritto Canonico. Libro Primo*, Città del Vaticano 2008, p. 380.

⁶⁹ La questione che sarà oggetto della decisione del Prefetto deve essere prima discussa: "The *Congresso* is composed of the Cardinal Prefect, the Secretary, the Promoter of Justice and other main officials of the *Signatura* and possibly the deputy Promoter of Justice and some *Votantes* or *Referendarii* (Consultors) of the *Signatura*. They all take part in the discussion of the matter, but at the end the Cardinal Prefect alone makes the decision" (J. PUNDERSON, *Contentious-Administrative Recourse to the Second Section of the Supreme Tribunal of the Apostolic Signatura*, in «Forum: A Review of Canon Law and Jurisprudence» 7 [1996], p. 303).

Come si vedrà in seguito, il Congresso interviene sia per la funzione giudiziaria che per la funzione amministrativa. Dalle considerazioni sul suo ruolo nell'una e nell'altra emergerà una caratterizzazione più completa di questo "strumento collegiale".

5. a) Intervento del Congresso per la funzione giudiziaria

L'atto che si realizza nel Congresso per la funzione giudiziaria viene posto normalmente nella fase iniziale del processo che si svolge nel Tribunale della Segnatura Apostolica quando il ricorso risulta ammesso (cf. artt. 43, 54, 56 LPSA) o anche quando il ricorso è rigettato e il ricorrente intende impugnare il decreto di rigetto del Congresso. Questa seconda possibilità si deduce dalla lettura dell'art. 42 § 1 LPSA che prevede che contro il decreto di rigetto, a meno che non si provveda diversamente per legge, è ammesso il ricorso al Collegio dei Giudici⁷⁰.

L'intervento congressuale avviene invece ad integrazione della fase finale quando il ricorso è rigettato e il ricorrente non intende impugnare il decreto di rigetto del Congresso o anche, secondo l'art. 59 § 2 LPSA, nei ricorsi contro il diniego del nuovo esame di una causa da parte della Rota Romana, laddove il Congresso rigetti la riproposizione della causa, poiché la legge esclude qualsiasi rimedio giuridico o, anche in altri casi come quelli previsti dall'art. 64 LPSA, vale a dire, nel giudizio sulla ricusazione contro i giudici della Rota Romana, il Congresso, rimosso qualsivoglia appello giuridico, stabilisce se si debba dar luogo alla ricusazione del Giudice e, in un certo senso, per quanto riguarda la risoluzione dei conflitti di competenza fra i tribunali inferiori, disciplinato dall'art. 72 § 2 LPSA, che stabilisce che il Congresso, escluso qualsiasi altro rimedio giuridico, in virtù del suo decreto, risolva il conflitto presentato. Per quanto attiene alla funzione giudiziaria svolta nel contenzioso-amministrativo, l'intervento del Congresso si pone nella fase finale qualora il Segretario, udito il Promotore di giustizia, abbia respinto con suo decreto il ricorso perché indubbiamente ed evidentemente risulta privo di qualche presupposto e il Congresso abbia confermato tale rigetto del ricorso (art. 76 § 4 LPSA), o quando c'è stata la soluzione pacifica, che pone fine alla lite e tale soluzione necessita di essere approvata dal Congresso (art. 78 § 2 LPSA). L'intervento del Congresso si pone nella fase finale del procedimento iniziato con la richiesta di sospensione dell'atto impugnato qualora a giudizio del Segretario, udito il Promotore di Giustizia, abbia deciso che l'istanza di sospensione per l'esecuzione della decisione impugnata, sia da respingere allo stato iniziale, poiché in quel caso il Congresso concede

⁷⁰ Cf. J. MIRAS, J. CANOSA, E. BAURA, *Compendio di diritto amministrativo canonico*, cit., pp. 396-397.

o nega la sospensione dell'esecuzione entro sessanta giorni da quando è pervenuta l'istanza (art. 96 LPSA).

L'atto del Congresso si pone invece nella fase integrativa laddove sorga qualche controversia sulle formalità dell'esecuzione che dallo stesso Congresso verrà risolta (art. 94 LPSA).

Per quel che concerne l'organizzazione interna del Congresso, la composizione è descritta nell'art. 22 LPSA, che al § 1 fa riferimento alla riunione normale, stabilendo che nel Congresso, il Prefetto dà la decisione, con l'intervento del Segretario, del Promotore di giustizia, del Difensore del vincolo e dei Sostituti Promotori di giustizia, nonché eventualmente di altri promotori di giustizia deputati per cause determinate, con l'intervento del Capo della Cancelleria con funzioni di notaio; al Congresso possono essere invitati quei Referendari la cui presenza sia ritenuta utile a giudizio del Prefetto.

Nel § 2 dello stesso art. 22 LPSA si stabilisce che in caso urgente basta che siano presenti altri due dei convocati, tranne il Prefetto ed il Segretario.

Va notato che tutti i partecipanti al Congresso menzionati hanno ricevuto la nomina da parte del Sommo Pontefice (cf. artt. 1 § 1 e 4 LPSA a meno che partecipi un Promotore di Giustizia deputato per la causa nominato dal Segretario fra i periti che non sono referendari, cf. art. 9 LPSA).

Dalla lettura della LPSA non sembra che il Congresso possa prescindere del Prefetto. Infatti, l'art. 6 § 3 prevede che il Segretario assuma le veci del Prefetto assente o impedito, fatti salvi i casi riservati al Prefetto stesso, e dagli artt. 5 § 2.2 e 22 LPSA sembra proprio che presiedere il Congresso sia un'attribuzione riservata al Prefetto. Tuttavia, come prescrive l'art. 23 § 2, se il Prefetto si astiene in una causa, i suoi compiti fino alla Sessione dei Giudici, che frequentemente includono almeno un Congresso, devono essere esercitati dal Segretario.

Nel caso del Segretario, sarà sostituito nel Congresso dal Promotore di Giustizia qualora egli sia impedito o assente (cf. art. 7 § 3 e 23 § 3 LPSA). Va ricordato che in altri Dicasteri è vigente l'art. 118 RGCR che prevede che

§ 1. "Al Congresso prendono parte il Capo Dicastero, il Prelato Superiore, il Sottosegretario, i Capi Ufficio e, a giudizio del Capo Dicastero, gli Aiutanti di Studio e altri Officiali, salva diversa disposizione per i singoli Dicasteri. § 2. Presiede il Congresso il Capo Dicastero o, in sua assenza, il Prelato Superiore. § 3. Affinché il Congresso possa riunirsi legittimamente, si richiede ed è sufficiente la presenza di almeno due dei

Superiori (Capo Dicastero, Prelato Superiore, Sottosegretario), del Capo Ufficio e dell'Aiutante di Studio responsabile della pratica. In caso di assenza o di impedimento del Capo Ufficio, vi parteciperà l'Aiutante di Studio più anziano della rispettiva Sezione, salvo diverse disposizioni dei singoli Dicasteri”⁷¹.

Ci sono Congressi in cui la presenza del Promotore di Giustizia potrebbe ledere la parità processuale. Ad esempio, nelle cause contro i Giudici della Rota Romana, l'art. 67 § 1 LPSA dispone che nel giudizio penale il Promotore di giustizia espleti le funzioni della parte attrice. La prassi della Segnatura Apostolica risolverà questo problema quando si porrà.

La convocazione del Congresso si verifica quando, secondo l'art. 40 LPSA, il Prefetto stabilisce il giorno in cui tenerlo e ordina che ne sia data comunicazione alle parti. Nel contenzioso-amministrativo, l'art. 83 § 1 LPSA prevede che convocato il Congresso a norma dell'art. 40, il Prefetto stabilisce se il ricorso sia da ammettere alla discussione oppure da respingere, poiché in maniera evidente risulta privo del presupposto o di fondamento. Nella seconda fattispecie (reiezione) deve esprimere i motivi.

Lo svolgimento del Congresso, secondo l'art. 22 LPSA, avviene nell'adunanza nella quale, il Prefetto prende la decisione, con l'intervento del Segretario e di tutti gli altri partecipanti, prima menzionati. In caso urgente basta che siano presenti altri due dei convocati, oltre al Prefetto ed il Segretario.

Il presupposto per la convocazione del Congresso è un atto giuridico, che nell'ambito giudiziario sarà costituito da un ricorso giudiziale o contenzioso-amministrativo.

La deliberazione è presieduta dal Prefetto (cf. art. 5 § 2, 2^o LPSA), ed è lui a prendere le decisioni, che vengono notificate alle parti per iscritto (cf. art. 83 § 2 LPSA). Fra le altre decisioni, la LPSA determina che, quando occorra, nelle deliberazioni verrà stabilito in merito alle spese, agli onorari e, qualora se ne presenti il caso, in merito ai danni da risarcire (cf. art. 30 § 3 LPSA).

La LPSA dispone che il Prefetto, che è il Giudice unico, debba prendere determinate decisioni nel Congresso e non possa farlo in un modo diverso. Detto in altre parole, il Prefetto per decidere validamente su determinate materie deve convocare e sentire ai partecipanti nel Congresso prima di prendere la decisione. Tale materie sono:

⁷¹ Sul contenuto di quest'articolo del RGCR, identico all'art. 102 del precedente RGCR, cf. J. CANOSA, *commento all'art. 102 RGCR*, in J. I. ARRIETA, J. MIÑAMBRES, J. CANOSA, *Legislazione sull'organizzazione centrale della Chiesa*, Milano 1997, p. 435.

1. L'accettazione o rigetto di un ricorso dopo che sia stato ricevuto dal Segretario (cf. artt. 41 e 83 § 2 LPSA);

2. Nelle domande sulla *restitutio in integrum* contro una decisione della Rota Romana, qualora, da probabili indizi emerga il sospetto che la richiesta di restituzione sia stata avanzata per ritardare l'esecuzione, stabilisce che la sentenza sia consegnata per l'esecuzione (cf. 55 § 2 LPSA).

3. Nei ricorsi avverso il diniego del nuovo esame della causa, da parte della Rota Romana, ammette o respinge la nuova proposizione della causa (cf. 59 § 2 LPSA).

4. Nei ricorsi del numero precedente, decide sulla richiesta di sospensione dell'esecuzione della sentenza durante la pendenza del ricorso presso la Segnatura Apostolica (art. 61 LPSA).

5. Decide sulla ricusazione di un Giudice della Rota Romana (art. 64 LPSA)

6. Nei conflitti di competenza tra i Tribunali, risolve il conflitto presentato, stabilendo, il foro competente e il modo del proseguimento (art. 72 § 2 LPSA).

7. Nel processo contenzioso-amministrativo, decide il ricorso contro il decreto del Segretario di rigetto *a limine* (art. 76 §§ 3-4 LPSA).

8. Nel processo contenzioso-amministrativo, approva la soluzione pacifica, raggiunta tra le parti (art. 78 § 2 LPSA).

9. Nel processo contenzioso-amministrativo, dirime le eventuali controversie sulle formalità dell'esecuzione (art. 94 LPSA).

10. Nel processo contenzioso-amministrativo, decide il ricorso contro il decreto del Segretario di diniego della richiesta di sospensione dell'atto impugnato (art. 96 §§ 3 LPSA) o provvedere in altro modo alla menzionata sospensione (art. 99 LPSA).

11. Nell'ambito contenzioso-amministrativo, risolve i conflitti di competenza tra i Dicasteri (art. 105 LPSA).

Siccome è facoltà del Prefetto convocare la riunione plenaria della Segnatura qualora ritenga che la materia lo richieda, sarebbe ipotizzabile, per alcune di queste fattispecie in circostanze eccezionali, che dopo il Congresso il Prefetto ritenesse necessario un intervento della Plenaria (o anche della riunione ordinaria del tribunale con i Giudici residenti nell'Urbe).

Sulla fase d'integrazione dell'efficacia, l'art. 41 § 2 LPSA dispone che le decisioni del Congresso vengano notificate per iscritto alle parti e, per il caso dei ricorsi avverso il

nuovo esame della causa, negato dalla Rota Romana, il Decreto, emanato dal Congresso venga notificato alla parte ricorrente e al Decano della Romana Rota, informata la controparte, ed il Congresso può, mentre pende il ricorso presso la Segnatura Apostolica, decidere sulla sospensione dell'esecuzione della sentenza da concedere o da revocare. Nel processo contenzioso amministrativo, l'art. 83 § 2 LPSA stabilisce che le decisioni del Congresso vengano per iscritto notificate alle parti.

Per quello che si riferisce alla pubblicità riguardo ai terzi, sembra che alle decisioni del Congresso possa essere applicato il contenuto dell'art. 11 § 4 LPSA, concernente il compito del Capo della Cancelleria di raccogliere tutte le decisioni, affinché alcune, ogni anno, siano selezionate nel Congresso dal Prefetto, e pubblicate; almeno ciò sembra da alcune indicazioni della prassi⁷².

⁷² Oltre ad alcune sentenze e decreti definitivi del Collegio dei Giudici, sono stati pubblicati alcuni decreti del Prefetto emanati in Congresso, come ad esempio, SUPREMO TRIBUNALE DELLA SEGNATURA APOSTOLICA, decreto del [Prefetto, emanato in] Congresso, 25 luglio 1968, *remotionis a munere*, in «Apollinaris» 43 (1970), p. 467, in «Periodica de re morali, canonica, liturgica» 60 (1971), p. 330, in «Ius Canonicum» 12 (1972), p. 53, in X. OCHOA, *Leges Ecclesiae post Codicem Iuris Canonici editae*, Vol. III, Romae 1972, col. 5415 e in J. I. O'CONNOR (ed.), *Canon Law Digest*, VII, Chicago 1975, p. 275(in inglese); SUPREMO TRIBUNALE DELLA SEGNATURA APOSTOLICA, decreto del [Prefetto, emanato in] Congresso, 11 novembre 1969, *remotionis a paroecia*, in «Apollinaris» 43 (1970), pp. 522-524, in «Periodica de re morali, canonica, liturgica» 60 (1971), pp. 331-333, in «Ius Canonicum» 12 (1972), pp. 54-55 e in X. OCHOA, *Leges Ecclesiae post Codicem Iuris Canonici editae*, Vol. IV, Romae 1974, coll. 5679-5680; SUPREMO TRIBUNALE DELLA SEGNATURA APOSTOLICA, decreto del [Prefetto, emanato in] Congresso, 7 luglio 1970, *iurium - massae capitularis*, in «Apollinaris» 43 (1970), pp. 524-526, in «Periodica de re morali, canonica, liturgica» 60 (1971), pp. 337-340, in «Ius Canonicum» 12 (1972), pp. 55-56, in X. OCHOA, *Leges Ecclesiae post Codicem Iuris Canonici editae*, Vol. IV, Romae 1974, coll. 5857-5858 e in J. I. O'CONNOR (ed.), *Canon Law Digest*, VII, Chicago 1975, p. 275(in inglese); SUPREMO TRIBUNALE DELLA SEGNATURA APOSTOLICA, decreto del [Prefetto, emanato in] Congresso (dopo che la Segnatura Apostolica aveva esaminato questa causa in seguito ad una commissione pontificia), 6 luglio 1971, *de subsidio caritativo religiosis dando mulieribus quae e Religione dimittuntur* In «Apollinaris» 44 (1971), pp. 625-627, in «Periodica de re morali, canonica, liturgica» 61 (1972), pp. 186-189, in «Ephemerides Iuris Canonici» 28 (1972), pp. 314-318, in «Commentarium pro Religiosis» 52 (1972), pp. 181-183, in «Ius Canonicum» 14 (1974), pp. 375-377 e in X. OCHOA, *Leges Ecclesiae post Codicem Iuris Canonici editae*, Vol. IV, Romae 1974, coll. 6132-6134; SUPREMO TRIBUNALE DELLA SEGNATURA APOSTOLICA, decreto del [Prefetto, emanato in] Congresso (dopo che la Segnatura Apostolica aveva esaminato questa causa anche nel merito in seguito ad una commissione pontificia), 19 giugno 1972, *de ratione redditus qui ex exercitio ministeriorum ecclesiasticorum proveniunt*, in «Apollinaris» 45 (1972), pp. 391-396, in «Periodica de re morali, canonica, liturgica» 61 (1972), pp. 683-688, in «Ius Canonicum» 14 (1974), pp. 377-379 e in X. OCHOA, *Leges Ecclesiae post Codicem Iuris Canonici editae*, Vol. IV, Romae 1974, coll. 6283-6285; SUPREMO TRIBUNALE DELLA SEGNATURA APOSTOLICA, decreto del [Prefetto, emanato in] Congresso, 11 luglio 1972, *de renuntiatione canonicatui*, in «Apollinaris» 45 (1972), pp. 396-400, in «Periodica de re morali, canonica, liturgica» 61 (1972), pp. 688-693, in «Ius Canonicum» 14 (1974), pp.

5. b) *Intervento del Congresso nella funzione amministrativa*

Rispetto alle NS 68 è aumentato considerevolmente l'intervento del Congresso per quel che attiene lo svolgimento della funzione amministrativa. Nelle NS 68, in cui non era menzionato il Congresso, ma si faceva invece riferimento a "Cardinalis Praefectus, intervenientibus Secretario, Promotore Iustitiae, Subsecretario, Referendario et, si casus ferat, Defensore Vinculi, decernit", questo tipo di procedura collegiale era richiesto soltanto per quattro provvedimenti:

1. art. 88 § 1 NS 68, per decidere se deferire al Sommo Pontefice la richiesta di commissione di una causa alla Rota Romana o ad un altro Tribunale o la richiesta di un'altra grazia relativa all'amministrazione di Giustizia;

2. art. 90 § 1 NS 68, l'esame della nuova petizione di una richiesta al Santo Padre di commissioni che precedentemente erano state negate dal Prefetto in Congresso;

3. art. 92 § 1 NS 68, decisione di erigere un tribunale regionale o interregionale;

4. art. 93 NS 68, decidere se procedere all'ispezione negli atti di un tribunale o nello stesso tribunale, su istanza di qualcuno dei soggetti legittimati.

Nella normativa vigente sono invece competenze del Congresso legate alla funzione (amministrativa) di vigilanza della retta amministrazione della giustizia, qualora siano emerse gravi irregolarità cinque fattispecie diverse ex art. 111 § 1 LPSA:

1. art.111 § 1 LPSA, i precetti da impartire a singoli tribunali per salvaguardare la retta giurisprudenza;

2. art.111 § 1 LPSA, i precetti da impartire a singoli tribunali per salvaguardare il modo prescritto di procedere secondo la legge;

3. art.111 § 1 LPSA, i precetti da impartire a singoli tribunali sul trasferimento della causa ad altro tribunale;

4. art.111 § 1 LPSA, i precetti da impartire a singoli tribunali sulla sospensione dell'esecuzione della decisione;

5. art.111 § 1 LPSA, ordinare l'ispezione del tribunale interessato.

Ci sono altre sette mansioni del Congresso nell'ambito amministrativo, previste dalla LPSA:

6. art.112 LPSA, preparare il testo dei decreti generali esecutivi o delle istruzioni

379-381, in X. OCHOA, *Leges Ecclesiae post Codicem Iuris Canonici editae*, Vol. IV, Romae 1974, coll. 6295-6297; SUPREMO TRIBUNALE DELLA SEGNETURA APOSTOLICA, decreto del [Prefetto, emanato in] Congresso, *iurium*, 30 ottobre 1990, prot. n. 18881/87 CA. in «Notitiae» 26 (1990), pp. 711-713, fra altri decreti pubblicati.

concernenti la retta amministrazione della giustizia perché possa essere esaminato dai Membri della Segnatura;

7. art.113 § 1 LPSA, revocare o rettificare anche d'ufficio la decisione presa dal moderatore di un tribunale circa il personale nei confronti del quale è stato preso un provvedimento (perché precedentemente è stato disposto dal Prefetto della Segnatura al moderatore del tribunale di provvedere);

8. art.113 § 2 LPSA, decidere in merito alle sanzioni disciplinari seguite davanti alla Segnatura;

9. art.115 § 2 LPSA, stabilire la concessione della dispensa dell'obbligo della doppia decisione conforme nel processo di nullità matrimoniale;

10. art.115 § 2 LPSA, stabilire l'affidamento della causa al giudizio del Tribunale della Rota Romana;

11. art.115 § 3 LPSA, decidere sul beneficio della nuova udienza nelle commissioni e nei rescritti

12. art.116 § 1 LPSA, provvedere, salvi gli artt. 106 § 1 e 109, sulla domanda di grazia, che può essere concessa unicamente dal Romano Pontefice, se si debba consigliare il SS.mo per la grazia, a meno che la richiesta non sia da respingere preliminarmente.

13. art.118 LPSA, occuparsi della dichiarazione di nullità del matrimonio nei casi, che non esigono una discussione oppure un'indagine più accurata, dopo aver acquisito le obiezioni del Difensore del vincolo ed il parere del Promotore di giustizia⁷³.

L'art. 107 § 2 LPSA conferisce al Prefetto il potere stabilire che nel Congresso si discuta sulle singole questioni che sono all'infuori dei casi recensiti. Questa facoltà viene prevista esplicitamente nei casi in cui abitualmente non c'è bisogno (anche per economia di tempo e di lavoro) dell'intervento del Congresso qualora il Prefetto valuti che ciò sia necessario o conveniente.

5. c) Intervento del Congresso nella collaborazione con la funzione legislativa

Per quanto riguarda l'intervento del Congresso nella preparazione delle leggi, si deve distinguere l'intervento diretto, del quale si ha una testimonianza per la preparazione

⁷³ Parte della dottrina considera questo compito appartenente alla funzione giudiziaria. Così, ad esempio, Cf. M. ARROBA, *Peculiarità dell'iter processuale nelle cause matrimoniali dopo l'istruzione Dignitas connubii*, in J.I. ARRIETA (a cura di), *L'Istruzione Dignitas connubii nella dinamica delle cause matrimoniali*, Venezia 2006, p. 43.

della LPSA con ottanta sedute del Congresso dedicate a preparare la norma⁷⁴, che indubbiamente è un precedente per futuri interventi legislativi del Supremo Legislatore in relazione con l'attività della Segnatura Apostolica o con l'amministrazione della Giustizia⁷⁵.

6. Altre possibilità collegiali

Nella LPSA non si parla di altre possibilità collegiali. Certamente vengono considerati i Referendari singolarmente ma non i Collegi dei Votanti e dei Referendari, che esistevano invece in passato. Non sembra che ci siano riferimenti normativi della collegialità all'interno di alcuni uffici che operano nella Segnatura, nei quali ci sono il titolare dell'ufficio principale e i suoi collaboratori. Mi riferisco agli uffici di Promotore di Giustizia e di Capo della Cancelleria. Entrambi hanno dei collaboratori - i due Promotori di Giustizia sostituiti e i notai, rispettivamente) ma non sembra che dalla LPSA possa desumersi un funzionamento collegiale all'interno dei due uffici.

D'altro canto, il Prefetto e gli altri membri della Segnatura, come anche il Segretario, possono far parte di organismi collegiali collegati con l'attività della Santa Sede, in genere, o con l'attività di altri dicasteri, si tratterà tuttavia di organi collegiali esterni alla Segnatura Apostolica, come sono, ad esempio, la riunione dei Cardinali capi dicastero, la Commissione disciplinare della Curia romana, la Commissione degli avvocati della Curia romana, eventuali commissioni interdicasteriali speciali. Vanno menzionati soltanto perché possono influire sulla composizione di alcuni collegi della Segnatura, qualora la partecipazione ad uno di questi organi determini, per cause specifiche, l'astensione in un organo collegiale della Segnatura⁷⁶.

⁷⁴ Cf. F. DANEELS, *La nuova lex propria del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica*, cit. p. 7.

⁷⁵ Sarebbe possibile fare riferimento all'importante ruolo indiretto del Congresso nella preparazione delle leggi quando proprio nel Congresso, nel modo previsto dall'art. 11 § 4 LPSA si procede alla scelta delle decisioni della Segnatura che verranno pubblicate. Tale attività di pubblicazione della giurisprudenza e della prassi della Segnatura può avere un (assai benefico) influsso sulla prassi delle curie (non soltanto sulla *praxis Curiae Romanae*) così come sulle riforme legislative. Cf. J. CANOSA, *Giurisprudenza della segnatura apostolica e prassi amministrativa*, in E. BAURA, J. CANOSA (a cura di), *La giustizia nell'attività amministrativa della Chiesa: il contenzioso amministrativo*, cit., pp. 124-125.

⁷⁶ Attualmente il Segretario della Segnatura Apostolica è membro della *Commissione disciplinare della Curia Romana*, organo che interviene per alcuni provvedimenti disciplinari che eventualmente possono dar luogo ad un ricorso contenzioso-amministrativo davanti alla Segnatura Apostolica. Cf. SEGRETERIA DI STATO, *Regolamento della Commissione disciplinare della Curia Romana* in Bollettino ULSA n. 4 (1° gennaio 1994-31 dicembre 1995), www.vatican.va/roman_curia/labour_office/docs/documents/ulsa_b04_1_it.

7. La collegialità nella Segnatura Apostolica

Nell'evoluzione della Segnatura Apostolica, la promulgazione della LPSA ha segnato un passo in avanti assai rilevante⁷⁷, consentendo a questo organismo⁷⁸ di svolgere meglio il grave compito affidato a servizio del ministero petrino del Papa e della Chiesa universale⁷⁹. Per quanto riguarda gli organi collegiali all'interno della Segnatura ci sono stati importanti sviluppi: la possibilità di collegi di tre giudici, l'allargamento della capacità di diventare membri della Segnatura a chierici esperti in diritto canonico, l'intervento del Segretario nel collegio dei giudici e, ancor più importante, con voto deliberativo, nelle riunioni di membri che trattano materie proprie della funzione amministrativa svolta dal Dicastero, il maggiore coinvolgimento del Congresso per le due funzioni, giudiziaria e amministrativa e nelle diverse fasi dei procedimenti, anche per l'esecuzione dei provvedimenti, ecc. Tuttavia ciò non esclude la convenienza che ci siano perfezionamenti futuri, dei quali molti verranno introdotti grazie alla prassi, anche riguardo agli organi collegiali.

Un dato che non va trascurato è che nella LPSA si prevedono manifestamente le due funzioni, giudiziaria e amministrativa, entrambe principali, distinte con maggiore chiarezza, più che tramite il riferimento a delle Sezioni (che non sussiste più a livello legislativo e resta negli autori come un ricordo del passato, e sembra logicamente destinato a scomparire prima o poi), in ragione del tipo di materia di competenza e, conseguentemente, della procedura impiegata, con un maggiore impegno-garanzia

⁷⁷ In relazione con l'evoluzione del contenzioso-amministrativo canonico, S. Berlingò nel primo intervento di questo corso dedicato alla *Lex propria*, come "tappa significativa e di assoluto rilievo, non certo l'ultima" (S. BERLINGÒ, *La competenza di legittimità e di merito della Segnatura Apostolica secondo la Lex propria*, in «Stato, Chiese e pluralismo confessionale. Rivista tematica [www.statoechiese.it]» aprile (2009), p. 22.

⁷⁸ Secondo F. D'Ostilio, "la Segnatura Apostolica è un organo complesso nel quale si trovano più organi" (F. D'OSTILIO, *Il diritto amministrativo della Chiesa*, cit., p. 279).

⁷⁹ Come si evince dalle parole di G. Montini, pubblicate nell'anno 2005, la LPSA si era resa necessaria, ad esempio per lo svolgimento della funzione amministrativa della Segnatura: "La situazione attuale, infatti, si deve ritenere anomala, poiché a fronte di una nuova competenza generale in materia di concessione di dispense da leggi processuali vi è un vuoto regolamentare in merito alle materie e ai procedimenti da porre in atto per la concessione di quelle grazie." (G. MONTINI, *La prassi delle dispense da leggi processuali del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica [art. 124, n. 2, 2ª parte, Cost. ap. Pastor bonus]*, in «Periodica de Re Canonica» 94 [2005], p. 116).

collegiale del Prefetto e dei suoi collaboratori nell'ambito della funzione amministrativa, rispetto a quello che avveniva precedentemente e era previsto nelle NS 68.

La LPSA tuttavia non distingue le modalità d'intervento nel Congresso per entrambe le funzioni. L'art. 22 LPSA, che regola l'articolazione organizzativa e dinamica del Congresso, si trova nella prima parte della LPSA, comune ad entrambe le funzioni giudiziaria e amministrativa. Nulla vieta quindi che in una stessa riunione ci sia un Congresso per trattare cause giudiziarie e problemi di natura amministrativa. Saranno i partecipanti, soprattutto il Prefetto, a regolarsi per trattare ogni materia con l'approccio corrispondente, giudiziario o amministrativo. Tuttavia, non sarebbe a mio avviso inutile che il futuro Regolamento interno della Segnatura (cf. artt. 38 PB e 1 § 2 RGCR), dettasse delle disposizioni per rendere più nitida la menzionata distinzione funzionale in ossequio, fra l'altro, all'indipendenza di giudizio del Supremo Tribunale⁸⁰.

Che la chiara distinzione fra le funzioni di governo giovi all'una e l'altra penso che non sia messo in dubbio. Il precedente Segretario della Segnatura scriveva al riguardo:

“Propriamente parlando non sono le procedure che qualificano il potere. Di fatto le due funzioni giudiziaria e amministrativa hanno la base comune che le qualifica in ordine all'applicazione della legge, hanno tuttavia un significato diverso: la potestà amministrativa è nell'ordine del governo, quella giudiziaria nell'ordine del giudizio, che ha come titolare il giudice. L'atto amministrativo singolare del superiore è retto dalla prudenza nella singola situazione, e in qualche modo può essere sempre modificato; l'atto di giudizio, invece, è retto dal principio della verità e della giustizia; e ha una sua definitività. Proprio per questa specifica proprietà, l'atto amministrativo singolare del superiore, pur nel rispetto della norma, ha un ampio margine di discrezionalità; e per tanto ha una procedura molto più agile entro la quale il superiore possa muoversi con una certa libertà: ed è appunto la procedura amministrativa. Il giudice invece, dovendo accertare in modo definitivo la verità e la giustizia nel singolo caso, dovrà avere un rigore molto maggiore: egli non ha molto margine di discrezionalità, perché la verità e la giustizia non possono essere dichiarate secondo le circostanze; a queste esigenze risponde la procedura giudiziaria”⁸¹.

⁸⁰ “Por vía reglamentaria estimo que aún caben soluciones normativas que terminen sentando con claridad tal diferenciación” C. DE DIEGO-LORA, *Vigilancia y control de legalidad de los tribunales eclesíasticos por el Tribunal Supremo de la Signatura Apostólica*, in «Ius Canonicum» 30 (1990), p. 149.

⁸¹V. DE PAOLIS, *Il contenzioso amministrativo. Via amministrativa e via giudiziale. Controllo di merito e controllo di legittimità*, in «Periodica de Re Canonica et Morali» 97 (2008), pp. 494-495.

Il come si opera nella pratica, dipenderà molto della prassi, che fornirà gli strumenti idonei per rammentare agli interessati che, mentre nel Congresso giudiziario il Prefetto è Giudice, nel Congresso amministrativo, è Superiore amministrativo. Analogo discorso sarebbe applicabile alle riunioni dei Membri del Dicastero, presieduti dal Prefetto, giudiziarie il più delle volte, ma amministrative in altre occasioni.

Indubbiamente, la collegialità può contribuire anche in questa direzione. Tra le ragioni che inducono, sul piano organizzativo, a preferire spesso la struttura collegiale nello stile di governo presente nella vita giuridica della Chiesa, si evidenzia la convenienza di garantire, attraverso la pluripersonalità, la ponderazione e la serietà delle deliberazioni che, necessariamente, appaiono maggiori laddove sussista la possibilità del confronto di opinioni diverse. La collegialità facilita l'obiettività e l'imparzialità delle deliberazioni, fa confluire esperienze di persone diverse, tutte esperte, affinché la deliberazione maturi attraverso un raffronto di punti di vista che possono essere pure divergenti⁸². Perciò anche la maggiore collegialità che emerge dalla LPSA va salutata con apprezzamento⁸³.

La LPSA non è già una norma *ad experimentum*; è una legge pontificia promulgata e come tale gode di stabilità. Ma come ogni legge lascia spazi che devono essere colmati dalla saggezza di chi la applica, e, in questo ambito, la prassi e la giurisprudenza, anche per quanto riguarda la conformità degli organi previsti rispetto agli scopi funzionali, se

⁸² Per l'importanza della collegialità per il sindacato d'equità, cf. B. SERRA, *Arbitrium et aequitas nel diritto amministrativo canonico*, Napoli 2007, pp. 284-285, che però aggiunge: "Eppure, fermo restando che non si ha Collegio indipendente senza l'indipendenza di ciascuno dei suoi membri, il carattere della collegialità si stempera nella prassi dell'attività della *Sectio Altera*". Sull'indipendenza e l'imparzialità amministrativa, cf. G. CONTESTABILE, *Indipendenza ed imparzialità della pubblica amministrazione: contributo alla ricerca di una soluzione organizzativa e di gestione*, Roma 1995.

⁸³ La cost. ap. *Pastor bonus* aveva dato nuovo impulso alla collegialità nell'ambito della Curia romana: "Habita igitur ratione huius communionis, universam Ecclesiam veluti conglutinantis, etiam hierarchica eiusdem Ecclesiae constitutio explicatur atque ad effectum deducitur: quae *collegiali simul ac primatiali* natura ab ipso Domino praedita est, cum «Apostolos ad modum collegii seu coetus stabilis instituit, cui ex iisdem electum Petrum praefecit»" (PB, *Proemium*, n. 2). A. Viana spiega che "esta afirmación que la ley pontificia refiere concretamente a la autoridad suprema, confirma que el gobierno en la Iglesia no es una actividad meramente individual, reservada exclusivamente y en todas sus manifestaciones a los oficios de capitalidad. El principio personal o capital, que algunos llaman también monárquico, es completado por el principio colegial; de manera que participan en la dirección de la vida social del Pueblo de Dios diversos sujetos colectivos y en todos los niveles de organización del gobierno: universal, interdiocesano, diocesano. La colegialidad es en este sentido un verdadero criterio informador de la vida jurídica de la Iglesia, aunque siempre de manera complementaria con las exigencias constitucionales derivadas del principio capital, fundado en la sucesión apostólica" (A. VIANA, *El gobierno colegial en la Iglesia*, cit., pp. 465-466).

vengono pubblicate, come manifestazione di fiducia nella comunità degli studiosi, non mancheranno di dare buoni risultati, traducendosi in una corresponsabilità più ampia, che senza essere l'espedito di un acuirsi dei pressanti doveri affidati a quanti compongono la Segnatura Apostolica, diverrà un migliore servizio alla Chiesa.