

ALCUNE QUESTIONI  
SUL RIGETTO “IN LIMINE”  
NELLA “LEX PROPRIA”  
DEL SUPREMO TRIBUNALE  
DELLA SEGNAURA APOSTOLICA

ZENON GROCHOLEWSKI

SOMMARIO: I DUBBI: 1. Può l'Ecc.mo Segretario, respingere in limine un ricorso contenzioso-amministrativo quando “indubie et evidenter fundamentum careat” (cf. art. 76, § 1)? 2. Se la decisione del Congresso che respinge il ricorso contro il decreto del Segretario per la mancanza del fondamento può essere impugnato o meno (cf. artt. 76, § 4 e 84 della LP)? LA GENESI DELLE NORME DEGLI ARTT. 76 e 84: 1. La prassi precedente; 2. La preparazione della “Lex propria”. DOPO L'ENTRATA IN VIGORE DELLA “LEX PROPRIA”. RISPOSTA AI QUESITI: Il primo dubbio; Il secondo dubbio. CONCLUSIONE.

LA *Lex propria* (LP) del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica, come è abituale per molti testi legislativi di recente produzione e che apportano novità, richiede una attenta interpretazione per sciogliere alcuni dubbi: tra questi si evidenzia l'istituto del rigetto *in limine* del ricorso contenzioso-amministrativo presentato alla Segnatura Apostolica. È su questo che si intende brevemente e schematicamente intervenire.\*<sup>1</sup>

I DUBBI

1. Può l'Ecc.mo Segretario, respingere “in limine”  
un ricorso contenzioso-amministrativo  
quando “indubie et evidenter fundamentum careat” (cf. art. 76, § 1)?

Secondo il citato paragrafo, il Segretario respinge *in limine* il ricorso che “in-

\* L'articolo ripropone, con qualche lieve modifica, la ponenza illustrata nella terza sessione della Plenaria del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica (3-4 febbraio 2011), che ha ottenuto l'approvazione dei Padri.

<sup>1</sup> Cfr. C. GULLO, Il “giusto processo” amministrativo ed il rigetto “e limine” del ricorso alla c.d. “Sectio Altera” del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica (artt. 73-84 NSTSA), in J. PUDUMAI DOSS, M. GRAULICH (a cura di), “Iustitiam et iudicium facere”: Scritti in onore del Prof. don Sabino Ardito, SDB, Pubblicazioni dell'Università Pontificia Salesiana, Roma, 2011, pp. 199-204.

dubie atque evidenter aliquo caret praesupposito” e vengono elencati a mo’ di esempio quattro casi.

Non si parla qui del fondamento, dell’elemento cioè riguardante il merito della causa, ossia del *fumus boni iuris*, ma solo del presupposto. Anche i citati quattro esempi non si riferiscono esplicitamente al merito della causa, ma al presupposto, nel senso di un elemento formale che manca (la competenza, la legittimità ad agire, la mancata indicazione della legge che si asserisce violata,<sup>2</sup> la scadenza dei termini). L’istanza di soluzione del dubbio quindi non è superflua, tanto più se ci accorgiamo che nell’art. 83 della LP viene usata la formula “caret praesupposito vel fundamento” (nel Congresso “Praefectus decernit utrum recursus [...] reiciendus [sit] quia manifeste ipse caret praesupposito vel fundamento”), similmente nell’art. 108 (“Secretarii est [...] in limine reicere ob manifestum defectum praesuppositi vel fundamenti”), cioè oltre o accanto alla parola “praesuppositum” viene posta la parola “fundamentum”.

La questione quindi merita di essere esaminata seriamente. Essa è nel nostro caso fondamentale e la più difficile.

*2. Se la decisione del Congresso che respinge il ricorso  
contro il decreto del Segretario per la mancanza del fondamento  
può essere impugnato o meno (cf. artt. 76, § 4 e 84 della LP)*

Generalmente, a norma dell’art. 83 della LP, è il Congresso che decide “utrum recursus admittendus sit ad disceptationem an reiciendus”. Anche se il ricorso non viene ammesso “ad disceptationem” si può comunque ricorrere al Collegio che però in tal caso giudicherà soltanto se si deve ammettere “ad disceptationem” o respingere il ricorso.

La situazione cambia nel caso in cui il Segretario respinge *in limine* il ricorso a norma dell’art 76, § 1, ossia perché “indubie atque evidenter aliquo caret praesupposito”. In tal caso il ricorrente deve essere informato del suo diritto di ricorrere al Congresso. E l’art. 76, § 4 stabilisce: “Decretum, quo Congressus reiectionem in limine confirmat, nulli iuris remedio est obnoxium”.

LA GENESI DELLE NORME DEGLI ARTT. 76 E 84

*1. La prassi precedente*

Le *Normae speciales* (del 1968), che vigevano fino alla promulgazione dell’attuale LP (21 giu. 2008), non prevedevano una norma simile. Il Segretario

<sup>2</sup> Anche questo sembra essere mancanza del presupposto nel senso formale. Si deve accusare una violazione di legge. Se qualcuno adduce la violazione di una legge che è stata abrogata, non c’è materia del contendere.

poteva respingere *in limine* solo nel caso del ricorso nullo per la mancata sottoscrizione del ricorso o per l'assoluta incertezza circa le persone o l'oggetto del ricorso (art. 107).

Nondimeno è stata presto introdotta una prassi *praeter legem*, secondo la quale il Segretario, oltre ai suddetti due casi, respingeva *in limine* i ricorsi a causa di un difetto evidente. Si constata che dal 1968 al 2008, ossia sotto il regime della *Normae speciales*, circa 185 ricorsi sono stati respinti *in limine* dal Segretario, dei quali circa 30 sono stati respinti, almeno implicitamente, per una evidente carenza di fondamento riguardo all'asserita violazione di legge.

Trattandosi della prassi *praeter legem*, vigenti le *Normae speciales*, contro la decisione del Segretario, che ha respinto *in limine* il ricorso, si poteva ricorrere sia al Congresso, sia ulteriormente al Collegio. È pure utile, al fine di dare una risposta ai quesiti proposti, avere davanti agli occhi i risultati di questi ricorsi:

– In quel periodo soltanto 27 ricorsi, in tali fattispecie, sono stati interposti al Congresso, dei quali 24 furono respinti, 2 ammessi “ad disceptationem”, e uno ammesso, ma è stato respinto in Congresso per un altro motivo.

– Solo in tre casi è stato interposto il ricorso al Collegio contro il decreto del Congresso che ha confermato il rigetto del ricorso *in limine*. In tutti questi casi il Collegio ha confermato la decisione del Congresso.

– Riguardo ai 30 ricorsi respinti *in limine*, precisamente per l'evidente mancanza di fondamento, soltanto in 8 casi è stato interposto ricorso al Congresso. Soltanto in uno di questi la causa è stata ammessa “ad disceptationem” e poi il Collegio ha dichiarato la violazione della legge. Invece dei 7 casi rimanenti, ossia respinti, in due è stato interposto ulteriore ricorso al Collegio, che però ha confermato la decisione del Congresso.

Questi dati di fatto sono senza dubbio significativi.

## 2. La preparazione della “Lex propria”

1. Preparando la LP è stata quindi posta la questione circa l'eventuale inserimento, nella nuova legge, della descritta prassi *praeter legem*, fino a quel momento vigente. Al riguardo:

– È stato constatato che l'esperienza ha dimostrato l'utilità di tale prassi, sia per l'operato della Segnatura, sia per il bene delle parti, sia per il bene pubblico. Quindi la possibilità di respingere *in limine* da parte del Segretario è apparsa già nel primo schema e proseguita nei successivi.

– Il rigetto *in limine* da parte del Segretario è stato chiaramente distinto dalla decisione del Congresso “*utrum recursus admittendus sit ad disceptationem, an reiciendus*”.

– Per quanto riguarda i motivi, per i quali il ricorso possa essere respinto

*in limine*, nel primo schema del 2000 la possibilità era limitata ai quattro casi già menzionati (“*si et ‘tantum si’ indubie et evidenter...*”), ma già all’inizio del 2001 la facoltà è stata ampliata, nel senso che detti quattro casi, sono stati indicati solo come esempi (“*si indubie atque evidenter aliquo careat praesupposito, ‘veluti si’*”). Alcuni anni dopo, e precisamente durante un Congresso nel 2007 riguardante la revisione di tutto lo schema del 2007, è stata proposta una formulazione più breve che esplicitamente menzionava il “fondamento”: “*Secretarius suo decreto recursum in limine reicit, si statim indubie et evidenter apparet eum carere praesupposito vel quocumque fundamento...*”. Ma nella discussione è stato affermato che tale testo non esclude il rigetto *in limine* quando il ricorso appare privo di alcun fondamento. Penso che anche questa osservazione abbia un peso per la soluzione del nostro problema.

2. *Lo schema della LP è stato poi discusso e approvato durante la Plenaria del 15-16 novembre 2007.*

Allora nella *presentazione* dello schema riguardo al processo contenzioso-amministrativo (tit. iv) è stato osservato che “la maggior parte delle [novità] recepisce la prassi che già da anni è applicata in Segnatura e che ha dato buona prova di sé sul versante pratico-applicativo”. È stata quindi sottolineata l’utilità del rigetto *in limine* da parte del Segretario “di ricorsi che si presentano a prima vista e con evidenza sprovvisi di quegli elementi che sono richiesti assolutamente per un ricorso legittimo”. Inoltre è stato affermato (e questo è importante!): “È stato definito l’oggetto del rigetto *in limine*, quale assenza di un ‘presupposto’ del ricorso, anche se il concetto di presupposto risulta ampliato [...] in correlazione con l’oggetto del rigetto in Congresso, quale assenza di presupposto o fondamento (art. 83, § 1)”. Anche se – almeno per me – la frase non è del tutto chiara, si parla comunque del concetto *ampliato* di presupposto.

L’Em.mo Prefetto nella *relazione prima della discussione* ha, fra l’altro, ripetuto che le novità: “sono [anche] il riflesso dell’esperienza e della prassi della Segnatura Apostolica successiva alla *Regimini Ecclesiae universae*. Una *Lex propria* dunque che vorrebbe avere l’ambizione di nascere già collaudata dalla vita”. E quella prassi conteneva anche la possibilità di rigettare il ricorso per il mancato fondamento.

Inoltre, fra i criteri che hanno guidato la riforma ha elencato anche “quello di rendere più snella la procedura, così da abbreviare i tempi delle cause e giungere rapidamente alla decisione. In questa luce, [...] va letta fra l’altro la] propost[a] di riforma, sull[a] qual[e] la Plenaria è chiamata ad esprimersi: la preclusione di accesso al Collegio di un ricorso rigettato *in limine* dal Segretario e successivamente dal Congresso”.

*La Plenaria*: 1. Ha approvato la proposta del possibile rigetto del ricorso *in*

*limine*, come affermato all’art. 76, § 1, aggiungendo però che il Segretario per poter rigettare in *limine* il ricorso deve ascoltare il Promotore di Giustizia. (Non si è discusso però nella Plenaria degli motivi per i quali può essere rigettato il ricorso *in limine*).

2. Riguardo alla possibilità o meno di ricorso al Collegio contro la decisione del Congresso che respinge il ricorso sono state confermate le proposte degli artt. 76, § 4 e 84.

3. Nella *presentazione dello schema della LP al Santo Padre*, riguardo ai processi contenziosi-amministrativi, fra l’altro è stato ripetuto che “la maggior parte delle novità recepisce comunque la prassi che già da anni è applicata in Segnatura e che ha dato buona prova di sé sul versante pratico-applicativo” (in questa prassi, ripeto, vi era la possibilità di rigettare *in limine* anche per il mancato fondamento), e che in genere queste novità intendono rispondere di più “ad esigenze di giustizia meno formale e più sostanziale”.

Più specificamente circa il *rigetto “in limine”* del ricorso da parte del Segretario sono state sostanzialmente riferite le spiegazioni, che ho citato sopra, contenute nella presentazione dello schema alla Plenaria del 2007, aggiungendo che la Plenaria ha integrato l’art. 76, § 1 introducendo la necessità di ascoltare il Promotore di Giustizia per poter respingere il ricorso *in limine*.

Riguardo poi al *ricorso avverso il rigetto da parte del Congresso*, fra l’altro è stato spiegato: “La constatazione che nella pratica il rigetto del ricorso da parte del Congresso è sempre stato confermato dal Collegio dei Giudici ha fatto sorgere l’interrogativo se mantenere o abrogare la facoltà di ricorso al Collegio dei Giudici avverso il rigetto del Congresso.

La soluzione media e innovativa che LP prevede consta di tre elementi:

– conferma generale della ricorribilità al Collegio dei Giudici avverso il rigetto del ricorso da parte del Congresso (cf. *art. 84 LP*) [...];

– restringimento del Collegio che potrà giudicare nel caso a soli tre giudici, anziché cinque (cf. *art. 84 LP*; cf. pure artt. 42 e 21 LP) [...];

– introduzione di un’eccezione, in cui è singolarmente negata la facoltà di ricorrere al Collegio dei Giudici: si tratta del caso in cui il Congresso rigetta confermando il rigetto *in limine* deciso dal Segretario (cf. *art. 76, § 4 LP*); la snellezza è favorita dalla preclusione dell’accesso al Collegio di quei ricorsi che già sono stati giudicati dal Segretario *in limine* come evidentemente sprovvisti di fondamento [!] e su questo punto il Congresso, adito su ricorso dalla parte, ha confermato il giudizio del Segretario.

La soluzione innovativa pare conciliare l’esperienza sinora svolta, l’esigenza di celerità e snellezza nel processo [e le garanzie processuali ...] La Plenaria [...] ha introdotto quale ulteriore garanzia l’audizione del Promotore di Giustizia [...] l’ha giudicato così un punto di sano equilibrio tra opposte esigenze e l’ha approvato”.

È da notare che in questa presentazione al Santo Padre si parla del riget-

to *in limine* da parte del Segretario dei ricorsi giudicati “*come evidentemente sprovvisti di fondamento*”.

4. Gli artt. 76 e 84 senza ulteriori cambiamenti sono stati incorporati nella LP, promulgata dalla *Lettera Apostolica Motu proprio “Antiqua ordinatione”* del 21 giugno 2008. Ciò significa che il Santo Padre, dopo aver studiato la proposta, e le spiegazioni offertegli, *ex certa scientia* ha fatto propri detti articoli (come del resto tutti gli altri), conoscendo anche la loro ratio?

#### DOPO L'ENTRATA IN VIGORE DELLA “LEX PROPRIA”

Dopo l'entrata in vigore della LP, il Segretario ha proseguito nel rigetto *in limine* dei ricorsi secondo la prassi descritta, e cioè anche (almeno implicitamente) “*ob evidentem defectum fundamenti*”. Dal 1 nov. 2008 fino al 1 ago. 2010, ben 17 ricorsi sono stati rigettati *in limine* esplicitamente per l'evidente mancanza del fondamento e 8 implicitamente.

Ciò significa che la Segnatura, in seno alla quale è stato elaborato lo schema della LP, era consapevole della conferma nella LP della prassi precedente, ossia della possibilità di respingere *in limine* anche i ricorsi per la mancanza evidente ed indubbia del fondamento.

In un caso, respinto il ricorso *in limine* “*ob evidentem defectum cuiusvis fundamenti*”, è stato proposto il ricorso al Congresso, adducendo come motivo proprio il fatto che il Segretario non è competente a rigettare il ricorso “*ob defectum fundamenti*”. Il Congresso del 13 nov. 2009 però ha confermato la decisione del Segretario, affermando: 1. “*dicta facultas Exc.mi Secretarii extenditur ad quodvis recursus praesuppositum, non tantum ad ea exemplificative indicata in art. 76, § 1, nn. 1-4*”; 2. “*cum nullus recursus fundamento carens ad disceptationem admitti possit, gratis a priori excluderetur possibilitas reiciendi in limine recursum iam prima facia indubie et evidenter hoc praesupposito carentem*”. Anche in un altro caso è stato proposto un simile ricorso, ancora da decidere nel Congresso.

Questa panoramica circa la prassi sia prima che dopo la LP e la formazione della LP come vedremo ci aiuterà a rispondere alle due questioni proposte. Anzi mi sembra essenziale in ordine a tale risposta.

#### RISPOSTA AI QUESITI

Adesso cerchiamo di rispondere alle due questioni, avendo presenti i cann. 17 e 18.

Can. 17 - Le leggi ecclesiastiche sono da intendersi secondo il *significato proprio* delle parole considerato nel testo e nel contesto; che se rimanessero dubbie e oscure, si deve ricorrere ai *luoghi paralleli*, se ce ne sono, al *fine* e alle *circostanze* della legge e *all'intendimento del legislatore*.

Can. 18 - Le leggi che stabiliscono una pena, o che *restringono il libero eser-*

*cizio dei diritti*, o che contengono un’eccezione alla legge, sono sottoposte a interpretazione stretta.

#### IL PRIMO DUBBIO

Se l’Ecc.mo Segretario può in forza dell’art. 76, § 1 della LP, respingere “in limine” un ricorso contenzioso-amministrativo quando “indubie et evidenter fundamentum careat”.

Secondo il citato paragrafo, come ho già detto all’inizio, il Segretario respinge in limine il ricorso che “indubie atque evidenter aliquo careat praesupposito”. Si parla quindi di presupposto e non di fondamento e i quattro casi, elencati a titolo di esempio, non si riferiscono esplicitamente al merito della causa.

1. Comunque, riguardo al “significato proprio” della parola “presupposto”, si nota una certa ambiguità nel senso che essa può riferirsi anche al merito della causa, ossia al fondamento, al *fumus boni iuris*:

– infatti il terzo esempio indicato nell’art. 76, § 1 come mancanza del presupposto, ossia “haud exstat lex, quae asseritur violata” può sotto certi aspetti essere considerato come mancanza del fondamento *in iure* (al riguardo però cf. la nota 1, alla pag. 1).

– inoltre, nelle decisioni emanate sia prima del 1 nov. 2008 (allora *praeter legem*), sia dopo quella data (*ad normam legis*), non sempre è facile distinguere fra il rigetto per mancanza del presupposto e mancanza del fondamento. In quattro decisioni di rigetto *in limine* prima del 2008 in parte motiva si parla esplicitamente della mancanza del *fondamento* in favore dell’addotta violazione della legge, mentre nella parte dispositiva si parla del rigetto *in limine* “ob evidentem defectum *praesupposti*” (p. 20 insieme con nt. 36). Anche la sopra citata decisione del Congresso del 13 nov. 2009 indica la mancanza del fondamento come mancanza del presupposto.

A causa di tale ambiguità o elasticità della parola “presupposto”, non ha alcuna utilità il confronto con i menzionati artt. 83 e 108 dove si trova l’espressione “caret praesupposito vel fundamentum”, tanto più che la particella “vel”, diversamente che “aut”, non ha di per sé senso disgiuntivo.

In realtà, oltre ai *presupposti formali* di un ricorso, c’è anche un *presupposto sostanziale*, ossia la mancanza del “*fumus boni iuris*”, in quanto non può essere giudicata alcuna causa, nella quale manca un tale “*fumus*”. L’art 76, § 1 non precisa che si deve trattare di un presupposto *formale*.

2. Prendendo poi in considerazione il fine della LP, cioè la desiderata semplificazione, la celerità, l’omissione delle cose inutili, il rilievo da dare alla giustizia sostanziale piuttosto che alle formalità, nonché le circostanze nelle quali la legge è sorta, si deve notare che la facoltà di poter respingere *in limine* il ricorso che “indubie atque evidenter caret fundamentum”, appare molto

utile in quanto: promuove una giusta economia procedurale, evitando i processi ordinari nelle cause futili, prive di ogni fondamento, nonché le inutili e nocive dilazioni; costituisce un atto di carità verso la parte ricorrente, alla quale viene indicata la futilità della causa, così che essa possa meglio valutare se vale la pena di proseguire la causa ed assumersi maggiori spese; se la parte ricorrente non insiste anche la parte resistente non deve spendere soldi per difese ed energie nelle cause futili.

Quest' utilità viene confermata dal gran numero di cause nelle quali il rigetto *in limine* non è stato seguito da un ulteriore ricorso, e dal fatto che in quelle in cui è stato proposto un ulteriore ricorso, esso si è dimostrato poi sempre inutile.

3. Penso che, in ordine alla nostra risposta, c'entrino anche elementi che riguardano l'intendimento del Legislatore (*mens legislatoris*). Vorrei ricordare tre elementi della sopra delineata storia:

– Quando nel 2007 è stata proposta una formulazione più breve dell'art. 76, § 1, e che esplicitamente menzionava il “fondamento”: “*Secretarius suo decreto recursum in limine reicit, si statim indubie et evidenter apparet eum carere praesupposito vel quocumque fundamento...*”, nella discussione è stato affermato che il testo non escludeva il rigetto *in limine* quando il ricorso appariva privo di fondamento.

– Nella Plenaria del 2007 nella presentazione dello schema si è notato che nell'art. 76, § 1 “il concetto di presupposto risulta ampliato [...] in correlazione con l'oggetto del rigetto in Congresso, quale assenza di presupposto o fondamento (art. 83, § 1)”. Questo è stato ripetuto nella presentazione dello schema al Santo Padre.

– Nella presentazione dello schema al Santo Padre si parla esplicitamente “di ricorsi che già sono stati giudicati dal Segretario *in limine* come evidentemente sprovvisti di fondamento”.

Quindi il concetto più ampio del presupposto – comprendente cioè non soltanto i presupposti *formali*, ma anche quello *sostanziale*, ossia “*fumus boni iuris*” – in riferimento all'art. 76, § 1, è stato prospettato durante la formazione della LP e come tale è stato presentato al Santo Padre. Il Santo Padre ha conosciuto quindi tale *mens* facendola sua.

Di conseguenza la mia risposta al primo dubbio è affermativa, scilicet quod *Secretarius H.S.T. recursum contentiosum administrativum in limine reicere potest qui indubie et evidenter fundamentum careat*.

Il secondo dubbio

*Utrum, necne, decretum Congressus actum Secretarii eiusmodi in casu confirmans impugnari possit* (cf. artt. 76, § 4 et 84 LP).

Se al primo dubbio la risposta è affermativa, ossia che nel concetto del “presupposto” entra anche l'indubbia ed evidente mancanza del fondamento, la risposta al secondo dubbio appare ovvia, cioè: “*decretum, quo*

Congressus reiectionem in limine confirmat, nulli iuris remedio est obnoxium”.

Anche se il Segretario respinge il ricorso a norma dell’art. 76 per mancanza di fondamento si può soltanto ricorrere al Congresso, e riguardo ad un ulteriore ricorso, ripeto, la norma è chiara: “decretum, quo Congressus reiectionem in limine confirmat, nulli iuris remedio est obnoxium”.

Quindi la mia risposta al secondo dubbio è: negative, scilicet quod decretum, quo Congressus reiectionem in limine etiam ob defectum fundamenti confirmat, nulli iuris remedio est obnoxium, ad normam artt. 76, § 4 et 84 LP.

#### CONCLUSIONE

Avendo presenti sia le garanzie processuali sia il fatto che il Segretario può respingere il ricorso *in limine* solo quando il difetto è “indubbio ed evidente”, non penso che si possa dare rilevanza all’osservazione che nei casi di mancanza del *fumus boni iuris* le questioni sono spesso più complesse che quella della mancata osservanza di qualche formalità. Infatti – ripeto – il rigetto *in limine* può avere luogo soltanto se il difetto è *indubbio ed evidente*.