

# GIURISPRUDENZA

SUPREMO TRIBUNALE DELLA SEGNATURA APOSTOLICA, Prot. n. 39967/07 CA, *Competentiae*, 16 gennaio 2009 (decreto); Prot. n. 48837/14 CA, *Competentiae*, 5 marzo 2014 (risposta al dubbio).\*

Prot. n. 39967/07 CA

Competentiae

(X – Congregatio pro Clericis)

## DECRETUM

Decreto diei 22 decembris 2006, Summus Pontifex Benedictus PP. XVI, audita relatione Em.mi Praefecti Congregationis pro Doctrina Fidei “circa gravem agendi rationem” Rev.di X, “suprema atque inappellabili decisione nullique recursui obnoxia”, poenam dimissionis e statu clericali eidem sacerdoti irrogavit.

Proinde litteris diei 8 februarii 2007 D.na Y, Delegata Em.mi Archiepiscopi N, praedictum decretum d.no X notificavit, simul vero statuens eum ob dimissionem non amplius habilem esse ab Archidioecesi N recipiendi quamvis sustentationem vel assistentiam socialem (“As a result of your dismissal, you are no longer eligible for any financial support or benefits from the Archdiocese of N”).

Instantia diei 15 februarii 2007, Cl.mus Z, patronus d.ni X, invocato can. 1350,

Prot. n. 39967/07 CA

Competenza

(X – Congregazione per il Clero)

## DECRETO

Con decreto del 22 dicembre 2006, il Sommo Pontefice Benedetto XVI, dopo aver sentito la relazione dell’Em. mo Prefetto della Congregazione per la Dottrina della fede “in merito al grave modo di comportarsi” del Rev.do X, “con decisione suprema e inappellabile e non soggetta ad alcun ricorso”, ha irrogato al medesimo sacerdote la pena della dimissione dallo stato clericale.

Quindi con lettera dell’8 febbraio 2007 la Sig.ra Y, delegata dell’Em.mo Arcivescovo N, ha notificato al Sig. X il predetto decreto, stabilendo contestualmente che lo stesso a motivo della dimissione non fosse più in grado di ricevere dall’Arcidiocesi N un qualsiasi ammonitare di sostentamento o di assistenza sociale (“As a result of your dismissal, you are no longer eligible for any financial support or benefits from the Archdiocese of N”).

Con istanza del 15 febbraio 2007, il Chiar.mo Z, patrono del Sig. X, avendo

\* Vedi dopo i testi del decreto e della risposta al dubbio il commento di ILARIA ZUANAZI, *La competenza della Segnatura Apostolica a trattare le questioni relative alle attribuzioni delle istituzioni curiali: conferme e innovazioni nella costituzione apostolica Praedicate Evangelium*.

§ 2, ab Em.mo Archiepiscopo N reconsiderationem petiit praedictae cessationis cuiusvis sustentationis, contendens illegitimum esse quamvis assistantiam denegare sacerdoti eius aetatis et conditionis, quae autem in eadem instantia explicata non est.

Nulla responsione recepta, Cl.mus Z instantia diei 27 martii 2007 pro d.no X recursum adversus silentium Em.mi Archiepiscopi interposuit apud Congregationem pro Clericis, quae vero die 15 maii 2007, audito Em.mo Archiepiscopo, respondit se instantiam pro competencia ad Congregationem pro Doctrina Fidei transmisisse.

Quam adversus responsionem Cl.mus Z instantia diei 6 iunii 2007 provocavit ad H.S.T., quod die 9 augusti 2007 opportunas notitias petiit ab utraque Congregatione.

Litteris diei 29 februarii 2008, Congregatio pro Doctrina Fidei respondit quod “non intende trattare il ricorso fatto dal Sig. X, ritenendo che l’oggetto di detto ricorso non è di competenza di questo Dicastero”. H.S.T. praedictam die 31 martii 2008 responsionem Congregatio pro Clericis transmisit, insistens ut illa pro competencia examinaret recursum d.mi X. Quod Dicasterium respondit se, iuxta litteras Em.mi Secretarii Status diei 21 novembris 2001, censere “any and all hierarchical recourses made by priests who have been dismissed by reason of a gravius delictum fall under the exclusive competence of the Congregation for the Doctrine of the Faith as long as the accusation occurred after 31 July 2001, the date of *Sacramentorum sanctitatis tutela*”. Quo non obstante, Congregatio affirmavit se paratam esse ad

invocato il can. 1350, § 2, chiede all’Em. mo Arcivescovo N di riconsiderare la predetta cessazione di qualsiasi sostenimento, contestando come fosse illegittimo negare qualunque assistenza a un sacerdote della sua età e condizione, la quale peraltro non viene illustrata nella medesima istanza.

Non avendo ricevuto alcuna risposta, il Chiar.mo Z con istanza del 27 marzo 2007 ha interposto ricorso per conto del Sig. X contro il silenzio dell’Em.mo Arcivescovo avanti alla Congregazione per il Clero, la quale però il giorno 15 maggio 2007, dopo aver sentito l’Em.mo Arcivescovo, rispose di aver trasmesso per competenza l’istanza alla Congregazione per la Dottrina della fede.

Contro questa risposta il Chiar.mo Z con istanza del 6 giugno 2007 è ricorso a Q.S.T., il quale il giorno 9 agosto 2007 ha chiesto le opportune informazioni a entrambe le Congregazioni.

Con lettera del 29 febbraio 2008, la Congregazione per la Dottrina della fede ha risposto che “non intende trattare il ricorso fatto dal Sig. X, ritenendo che l’oggetto di detto ricorso non è di competenza di questo Dicastero”. Il 31 marzo 2008 Q.S.T. ha trasmesso la predetta risposta alla Congregazione per il Clero, insistendo affinché quella per competenza esamini il ricorso del Sig. X. Quel Dicastero rispose di ritenere, secondo la lettera dell’Em.mo Segretario di stato del 21 novembre 2001, che “any and all hierarchical recourses made by priests who have been dismissed by reason of a gravius delictum fall under the exclusive competence of the Congregation for the Doctrine of the Faith as long as the accusation occurred after 31 July 2001, the date of *Sacramentorum sanctitatis tutela*”. Ciò nonostante, la Congregazione

instantiam d.ni X considerandam, sed petiit ut H.S.T. prius decisionem super competentia ferret.

Quibus omnibus praehabitis,

SUPREMUM SIGNATURAE  
APOSTOLICAE TRIBUNAL

Ad competentiam Dicasteriorum Curiae Romanae quod attinet, perspecto quod:

- Dicasteria, secundum uniuscuiusque propriam competentiam, ... cognoscunt, quae Christifideles, iure proprio utentes, ad Sedem Apostolicam deferunt (*Const. Ap. Pastor bonus*, art. 13), quae competentia definitur ratione materiae, nisi aliter expresse cautum sit (*Pastor bonus*, art. 14);
- Conflictus competentiae inter Dicasteria, si qui orientur, huic Supremo Tribunali subiciantur, nisi Summo Pontifici aliter prospiciendum placuerit (*Pastor bonus*, art. 20);
- Congregatio pro Clericis, firmo iure Episcoporum eorumque Conferentiarum, ea cognoscit, quae presbyteros et diaconos Cleri saecularis respiciunt tum quoad personas, tum quoad pastorale ministerium, tum quoad res, quae ad hoc exercendum iis praesto sunt, atque in hisce omnibus opportuna auxilia Episcopis praebet (*Pastor bonus*, art. 93); ipsa, in specie, competens est ad clericorum vitam, disciplinam, iura atque obligationes quod spectat (*Pastor bonus*, art. 95, § 1) atque prospicit ut clericorum sustentationi ac sociali securitati consultatur (*Pastor bonus*, art. 98);
- Congregatio pro Doctrina Fidei delicata contra fidem necnon graviora delicta

ha affermato di essere pronta a considerare l'istanza del Sig. X, ma ha chiesto che prima Q.S.T. emetta la decisione sulla competenza.

Tutto ciò dato per acquisito,

IL SUPREMO TRIBUNALE  
DELLA SEGNATURA APOSTOLICA

Per quanto concerne la competenza dei Dicasteri della Curia romana, riconosciuto che:

- I Dicasteri, secondo la competenza propria di ciascuno, ... esaminano le questioni che i fedeli, usando del proprio diritto, deferiscono alla Sede apostolica (*Cost. ap. Pastor bonus*, art. 13), la quale competenza è determinata in ragione della materia, se non è stato espressamente stabilito diversamente (*Pastor bonus*, art. 14);
- I conflitti di competenza tra i Dicasteri, qualora insorgano, sono sottoposti a questo Supremo Tribunale, a meno che il Sommo Pontefice voglia provvedere altrimenti (*Pastor bonus*, art. 20);
- La Congregazione per il Clero, salvo il diritto dei Vescovi e delle loro Conferenze, si occupa di quelle materie che riguardano i presbiteri e i diaconi del clero secolare in ordine sia alle persone, sia al loro ministero pastorale, sia a ciò che è loro necessario per l'esercizio di tale ministero, e in tutte queste questioni offre ai Vescovi l'aiuto opportuno (*Pastor bonus*, art. 93); la stessa, in particolare, è competente per tutto ciò che riguarda la vita, la disciplina, i diritti e gli obblighi dei chierici (*Pastor bonus*, art. 95, § 1) e procura perché si provveda al sostentamento e alla previdenza sociale del clero (*Pastor bonus*, art. 98).
- La Congregazione per la Dottrina della fede giudica i delitti contro la fede e i delit-

tum contra mores tum in sacramentorum celebratione commissa, quae ipsi delata fuerint, cognoscit atque, ubi opus fuerit, ad canonicas sanctiones declarandas aut irrogandas ad normam iuris, sive communis sive proprii, procedit (*Pastor bonus*, art. 52; cfr. Litt. Ap. motu proprio die 30 aprilis 2001 datae, *Sacramentorum sanctitatis tutela*, necnon *Epistula ad totius Catholicae Ecclesiae Episcopos aliosque Ordinarios et Hierarchas interesse habentes de delictis gravioribus eidem Congregationi pro Doctrina Fidei reservatis diei 18 maii 2001*);

- Qua *Epistula* edita, Congregatio pro Clericis aliqua dubia Em.mo Card. Secretario Status proposuit de propria competentia in recursibus hierarchicis sacerdotum “accusati di pedofilia” adversus actus administrativos singulares Episcoporum;

- Litteris diei 21 novembris 2001, Em.mus Card. Secretarius Status criteria ad Congregationem pro Clericis transmisit, iuxta quae “i casi giunti dopo la *Epistula* e quelli giunti prima ma sui quali la Congregazione per il Clero non ha ancora apposto le mani, comprese le questioni amministrative dei delitti caduti in prescrizione, dovrebbero essere rimessi alla Congregazione per la Dottrina della Fede”;

Ad competentiam in casu quod attinet, considerato quod,

- Controversia non spectat ius clericorum ad accipendum honestam sustentationem et assistentiam socialem, de quibus in cann. 281, §§ 1-2 et 384 (cfr. can. 1350, § 1), sed potius invocatum officium Ordinarii, qui ad normam can. 1350, § 2 curet providere, meliore quo fieri potest modo, dimisso e statu clericali, qui propter poenam vere indigeat;

ti più gravi commessi sia contro la morale sia nella celebrazione dei sacramenti, che vengano a essa segnalati e, all'occorrenza, procede a dichiarare o a infliggere le sanzioni canoniche a norma del diritto, sia comune che proprio (*Pastor bonus*, art. 52; cfr. Lettera apostolica *motu proprio* del 30 aprile 2001, *Sacramentorum sanctitatis tutela*, nonché la *Lettera ai Vescovi e agli altri Ordinari e Gerarchi di tutta la Chiesa Cattolica che hanno interesse in merito ai delitti più gravi riservati alla medesima Congregazione per la Dottrina della fede*, del 18 maggio 2001);

- Dopo l'emissione di questa *Lettera*, la Congregazione per il Clero ha rivolto all'Em.mo Cardinale Segretario di stato alcuni dubbi in ordine alla propria competenza sui ricorsi gerarchici dei sacerdoti “accusati di pedofilia” nei confronti degli atti amministrativi dei singoli Vescovi;

- Con lettera del 21 novembre 2001, l'Em. mo Cardinale Segretario di stato ha trasmesso alla Congregazione per il Clero i criteri secondo i quali “i casi giunti dopo la *Epistula* e quelli giunti prima ma sui quali la Congregazione per il Clero non ha ancora apposto le mani, comprese le questioni amministrative dei delitti caduti in prescrizione, dovrebbero essere rimessi alla Congregazione per la Dottrina della Fede”;

Per ciò che concerne la competenza nel caso concreto, considerato che,

- la controversia non riguarda il diritto del chierico a ricevere un onesto sostentamento e l'assistenza sociale, di cui ai cann. 281, §§ 1-2 e 384 (cfr. can. 1350, § 1), ma piuttosto l'invocato dovere dell'Ordinario, che a norma del can. 1350, § 2 deve curare di provvedere nel miglior modo possibile a chi è stato dimesso dallo stato clericale e che a causa della pena sia veramente bisognoso;

- Cum praedictum officium caritatis aequitatisque ligamen peculiare habeat cum statu clericali quo prius gaudebat dimissus, Congregatio pro Clericis per se competens habenda est ad cognoscendas instantias hanc materiam respiacentes quas dimissi e Clero saeculari ad Sedem Apostolicam deferunt, saltem iure de quo in can. 212, § 2 utentes, attentis etiam iis quae forte in decreto vel sententia ad rem statuta sint;
  - Quia vero Congregatio pro Doctrina Fidei casum Rev.di X iam examinaverat, eius dimissionem Summo Pontifici proposuerat et poenam latam dein notificandam curaverat, Congregatio pro Clericis instantiam sacerdotis dimissi ad Congregationem pro Doctrina Fidei pro prudentia remisit, ad mentem predictae epistolae Em.mi Card. Secretarii Status;
  - Cum autem nihil ad rem statutum sit in decreto dimissionis et ipsa Congregatio pro Doctrina Fidei pro sua competentia examen casus iam absolverit, integra habenda est competentia Congregationis pro Clericis;
- Praetermissis aliis quaestionibus iuris et facti in examine instantiae adhuc solvendis;
- Visis artt. 34, § 3 et 105 Legis propriae H.S.T.;
- Quibus omnibus sedulo perpensis, in Congressu, die 16 ianuarii 2009 coram infrascripto Praefecto H.S.T. habitu, decrevit:
- Congregationem pro Clericis in casu competentem habendam esse et facto haberi ad instantiam d.ni X examinandam.
- Poiché il predetto dovere di carità e di equità ha un legame particolare con lo stato clericale di cui il dimesso godeva in precedenza, la Congregazione per il Clero deve essere ritenuta competente a esaminare le istanze riguardanti questa materia che i dimessi dal clero secolare deferiscono alla Sede apostolica, quanto meno usufruendo del diritto previsto nel can. 212, § 2, prestando anche attenzione alle disposizioni eventualmente contenute nel decreto o nella sentenza;
  - Poiché invero la Congregazione per la Dottrina della fede aveva già esaminato il caso del Rev.do X, aveva proposto al Sommo Pontefice la sua dimissione e poi aveva curato la notifica della pena irrogata, la Congregazione per il Clero ha rimesso per prudenza alla Congregazione per la Dottrina della fede l'istanza del sacerdote dimesso, tenendo conto della predetta lettera dell'Em.mo Cardinale Segretario di stato;
  - Non essendo tuttavia stabilito nulla sulla questione nel decreto di dimissione e avendo la Congregazione per la Dottrina della fede già adempiuto all'esame del caso per quanto di sua competenza, si deve riconoscere la piena competenza della Congregazione per il Clero;

Omesse le altre questioni di diritto e di fatto che devono essere ancora risolte nell'esame dell'istanza;

Visti gli articoli 34, § 3 e 105 della Legge speciale di Q.S.T.;

Tutto ciò attentamente considerato, in Congresso, nel giorno 16 gennaio 2009 davanti al sottoscritto Prefetto di Q.S.T., decide:

che la Congregazione per il Clero deve essere ritenuta competente e di fatto è tenuta ad esaminare l'istanza del Sig. X.

Quod decretum notificetur iis quorum interest ad omnes iuris effectus.

Datum Romae e Sede huius Supremi Tribunalis, die 16 ianuarii 2009

✠ RAIMUNDUS LEO BURKE, *Praefectus*

✠ FRANCISCUS DANEELS, o.praem.,  
*Secretarius*

Prot. n. 48837/14 CA

Competentiae

(Rev.dus X – Congregatio pro Institutis vitae consecratae et Societatibus vitae apostolicae)

Recepto recursu hierarchico Rev.di X, Congregatio pro Institutis vitae consecratae et Societatibus vitae apostolicae huic Signaturae Apostolicae dubium proponendum censuit ac proposuit de sua competentia in re.

Transmissis actis causae apud idem Dicasterium usque adhuc prostantibus iis que ab H.S.T. rimatis,

#### SUPREMUM SIGNATURAE APOSTOLICAE TRIBUNAL

Re sedulo examini subiecta;

Viso praescripto art. 137, § 2 Ordinationis generalis Romanae Curiae, quo Curiae Romanae Dicasteria, recursum quemdam hierarchicum pertractantia, Signaturae Apostolicae dubia deferre possunt de eorundem Dicasteriorum competentia deque recta recursus propositio;

Animadverso quod solutionem dubii de competentia, uti par est, Dicasteria Romanae Curiae ab H.S.T. exquirunt sive ad rectam administrationem fovendam

Questo decreto sia notificato a coloro che sono interessati per tutti gli effetti di diritto

Roma, dalla sede di questo Supremo Tribunale, il 16 gennaio 2009

✠ RAYMOND LEO BURKE, *Prefetto*

✠ FRANS DANEELS, o.praem.,  
*Segretario*

Prot. n. 48837/14 CA

Competenza

(Rev.do X – Congregazione per gli Istituti della vita consacrata e le Società di vita apostolica)

Dopo aver ricevuto il ricorso gerarchico del Rev.do X, la Congregazione per gli Istituti di vita consacrata e le Società di vita apostolica ha ritenuto e ha proposto un dubbio da presentare a questa Segnatura Apostolica in riguardo alla sua competenza in materia.

Essendo stati trasmessi gli atti della causa fino ad allora esibiti presso il medesimo Dicastero ed essendo stati gli stessi studiati da Q.S.T.,

#### IL SUPREMO TRIBUNALE DELLA SEGNATURA APOSTOLICA

Dopo aver valutato attentamente la questione;

Vista la prescrizione dell'art. 137, § 2 del Regolamento generale della Curia romana, per la quale i Dicasteri della Curia romana, nel trattare un ricorso gerarchico, possono deferire alla Segnatura Apostolica i dubbi circa la loro competenza e circa la corretta proposizione del ricorso;

Constatato che i Dicasteri della Curia romana, come conviene, chiedono a Q.S.T. la soluzione del dubbio sulla competenza sia per favorire una cor-

sive ad recursus contentiosos administrativos quantum fieri potest praecavendos, atque quod examen dubii propositi, attenta eius natura praeliminari, actis hucusque exhibitis nititur;

Pro comperto habito quod decreta a Rev. do X, impugnata ad fines in relationibus cum aetate minoribus ab eodem non servatos tantum attinent, quin ullo modo de delictis, de actione poenali, de accusationibus poenalibus, de investigatione poenali praevia vel de notitia saltem verisimili de delicto in iisdem fiat sermo;

Visti artt. 13, 14, 52 necnon 108, § 1 Const. Apost. *Pastor bonus*;

Audito Rev.mo Promotore Iustitiae;

Vi art. 121 Const. Apost. *Pastor bonus*, art. 32 *Legis propriae* huius Supremi Tribunalis necnon art. 137, § 2 Ordinationis generalis Romanae Curiae,

Dubio a Congregatione pro Institutis vitae consecratae et Societatibus vitae apostolicae proposito respondendum esse ac respondere decrevit:

*Affirmative*, seu ex actis quae hucusque prostant ad Congregationem pro Institutis vitae consecratae et Societatibus vitae apostolicae competentiam spectare in recursu hierachico de qua supra pertractando.

Et notificetur.

Datum Romae, e Sede Supremi Signaturae Apostolicae Tribunalis die 5 martii 2014.

✠ Franciscus Daneels, o.praem.  
*Secretarius*

Iosephus Ferdinandus Mejía Yáñez, m.g.  
*Moderator Cancellariae*

retta amministrazione sia per prevenire per quanto sia possibile i ricorsi contentiosi amministrativi, e che l'esame del dubbio proposto, data la sua natura preliminare, viene chiarito dagli atti esibili fino a questo momento;

Accertato che i decreti impugnati dal Rev.do X riguardano soltanto il mancato rispetto dei confini nei rapporti con persone minori di età, senza che negli stessi si faccia menzione in alcun modo a delitti, a una azione penale, ad accuse penali, a investigazione penale previa o a una notizia almeno verosimile di un delitto;

Visti gli articoli 13, 14, 52 nonché 108, § 1 della Cost. Apost. *Pastor bonus*;

Sentito il Rev. mo Promotore di Giustizia;

In forza dell'art. 121 della Cost. Apost. *Pastor bonus*, dell'art. 32 della *Lex propria* di questo Supremo Tribunale nonché dell'art. 137, § 2 del Regolamento Generale della Curia romana,

Decide che si debba rispondere al dubbio proposto dalla Congregazione per gli Istituti di vita consacrata e per le Società di vita apostolica e risponde:

*Affermativamente*, ossia in base agli atti esibiti fino ad ora la competenza di cui sopra nella trattazione del ricorso gerarchico spetta alla Congregazione per gli Istituti di vita consacrata e le Società di vita apostolica.

Si notifichi.

Roma, dalla sede del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica, 5 marzo 2014

✠ Frans Daneels, o.praem.  
*Segretario*

José Fernando Mejía Yáñez, m.g.  
*Capo della Cancelleria*



LA COMPETENZA  
DELLA SEGNATURA APOSTOLICA  
A TRATTARE LE QUESTIONI RELATIVE  
ALLE ATTRIBUZIONI  
DELLE ISTITUZIONI CURIALI:  
CONFERME E INNOVAZIONI  
NELLA COSTITUZIONE APOSTOLICA  
*PRAEDICATE EVANGELIUM*

THE APOSTOLIC SIGNATURA'S COMPETENCE TO DEAL  
WITH QUESTIONS CONCERNING THE ATTRIBUTIONS  
OF CURIAL INSTITUTIONS:  
CONFIRMATIONS AND INNOVATIONS  
IN THE APOSTOLIC CONSTITUTION  
*PRAEDICATE EVANGELIUM*

ILARIA ZUANAZZI

SOMMARIO: 1. Le disposizioni della costituzione apostolica *Praedicate Evangelium* circa l'intervento della Segnatura Apostolica nelle questioni "de competentia dicasteriorum". – 2. La funzione della Segnatura Apostolica in ordine ai conflitti di competenza tra dicasteri. – 2.1. La progressiva estensione della funzione della Segnatura Apostolica. – 2.2. Questioni aperte sui conflitti di competenza tra i dicasteri. – 3. La funzione della Segnatura Apostolica in ordine ai dubbi sulle competenze delle istituzioni curiali. – 3.1. Lo sviluppo storico della normativa. – 3.2. Questioni aperte sulla definizione dei dubbi circa la competenza delle istituzioni curiali.

ilaria.zuanazzi@unito.it, Professore ordinario, Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Torino, Italia.

Contributo sottoposto a doppia revisione anonima (*Double-Blind Peer-Review*).

**1. LE DISPOSIZIONI DELLA COSTITUZIONE APOSTOLICA  
*PRAEDICATE EVANGELIUM CIRCA L'INTERVENTO  
 DELLA SEGNATURA APOSTOLICA NELLE QUESTIONI  
 "DE COMPETENTIA DICASTERIORUM"***

**I**n conformità con l'organizzazione precedente della Curia romana, la costituzione apostolica *Praedicate Evangelium*<sup>1</sup> conserva come criterio prevalente di ripartizione delle competenze tra istituzioni curiali<sup>2</sup> quello della materia oggetto di attribuzione,<sup>3</sup> anche se per alcuni dicasteri si aggiunge il riferimento ad altre ragioni, quali lo *status personale*<sup>4</sup> o il territorio.<sup>5</sup> In linea tendenziale viene applicato il principio di distinzione delle funzioni di governo, riservando al romano pontefice la potestà legislativa<sup>6</sup> e agli organismi di giustizia la potestà giudiziale,<sup>7</sup> ma la regola non viene osservata in modo rigoroso, dal momento che alcuni dicasteri cumulano competenze di natura diversa.<sup>8</sup> Peraltra, i criteri di riforma del nuovo ordinamento mirano a far rispettare con maggiore attenzione le attribuzioni proprie di ciascun ufficio,<sup>9</sup> al fine di garantire "la razionalità, l'efficacia e l'efficienza"<sup>10</sup> della distribuzione degli incarichi e dell'operato delle istituzioni.

In coerenza a questa impostazione possono essere lette le disposizioni che regolano lo svolgimento delle funzioni nelle ipotesi di competenze sovrapposte, sia nel senso che ci siano delle attribuzioni condivise effettivamente da più istituzioni curiali, sia nel senso che si possa verificare un concorso reale o apparente di competenze in determinate fattispecie concrete. Al primo caso sono dedicate le indicazioni che promuovono il coordinamento del

<sup>1</sup> FRANCESCO, costituzione apostolica *Praedicate Evangelium* (PE) del 19 marzo 2022, entrata in vigore il 5 giugno 2022, «Communicationes» 54 (2022), pp. 9-81.

<sup>2</sup> Per designare in modo estensivo la pluralità degli uffici della Curia romana, la costituzione ricorre al termine "istituzioni curiali", che ricomprende la Segreteria di Stato, i dicasteri e gli organismi (quelli di giustizia e quelli economici) (PE, III, art. 12, § 2). Sull'uso non sempre coerente di questa nozione nelle varie parti della costituzione, si veda S. F. AUMENTA, *Il concetto di "istituzione curiale" nella cost. apost. di riforma della Curia romana Praedicate Evangelium*, «Archivio giuridico» 154 (2022), pp. 879-895.

<sup>3</sup> PE, III, art. 20.

<sup>4</sup> Per il Dicastero per le Chiese orientali, PE, v, art. 82, § 1.

<sup>5</sup> Per il Dicastero per l'Evangelizzazione, Sezione per la prima evangelizzazione e le nuove Chiese particolari, PE, v, art. 61.

<sup>6</sup> PE, III, art. 30.

<sup>7</sup> PE, III, art. 32, § 2 e VI, art. 189.

<sup>8</sup> Per l'analisi della distinzione delle funzioni nell'organizzazione della Curia romana, si veda E. BAURA, *El ejercicio de la potestad de la Curia romana a la luz de la "Praedicate Evangelium" y el derecho de los fieles al buen gobierno*, in corso di pubblicazione in «Ius canonicum».

<sup>9</sup> In PE, III, art. 3 si evidenzia lo spirito di collaborazione, di corresponsabilità e di rispetto delle competenze altrui.

<sup>10</sup> «[O]gni Dicastero ha competenze proprie. Tali competenze devono essere rispettate ma anche distribuite con razionalità, con efficacia e con efficienza» (FRANCESCO, *Discorso alla Curia romana in occasione degli auguri natalizi*, 22 dicembre 2016, in [www.vatican.va](http://www.vatican.va)).

lavoro dei dicasteri negli affari di competenza mista<sup>11</sup> o nelle questioni che coinvolgono l'interesse di più Dicasteri,<sup>12</sup> in modo non solo di valorizzare il contributo di ciascuno, ma anche di assicurare la corretta formazione degli atti, con la partecipazione di tutti gli uffici competenti. Al secondo caso, invece, sono destinate le norme che definiscono come chiarire eventuali dubbi o incertezze sui reali confini delle attribuzioni di ciascun ufficio, ovvero che stabiliscono come risolvere veri e propri conflitti di competenze che possono sorgere nei rapporti tra le istituzioni curiali.

Diversamente dai meri dubbi che generano incertezze sulla reale estensione della competenza di un organismo, ossia se comprenda o meno il potere di occuparsi di un determinato affare o una causa contenziosa, ma senza che sul punto ci sia una divergenza con un altro ufficio, invece i conflitti di competenza presuppongono che ci sia un contrasto tra due istituzioni in merito a chi appartenga il potere giudiziale o amministrativo su di una specifica questione. I conflitti possono essere di segno positivo, se ciascuno degli uffici coinvolti reclama la propria competenza, o di segno negativo se tutti negano di avere giurisdizione in materia.<sup>13</sup> Si distingue anche tra conflitti reali, quando due uffici siano effettivamente intervenuti sulla questione con provvedimenti tra loro incompatibili, e conflitti virtuali o potenziali, quando il conflitto non è ancora sorto di fatto, ma si può verificare nel caso in cui un ufficio sia stato interpellato su di una questione già trattata da un altro. E ancora, si può delineare la figura del conflitto meramente apparente, alla base del quale non c'è una effettiva sovrapposizione di competenze tra uffici, ma solo un problema di interpretazione della normativa che consenta di delineare con precisione la rispettiva sfera di attribuzioni.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> PE, III, art. 28, §§ 1-4. Per trattare gli affari di competenza mista che richiedono una consultazione reciproca e frequente si prevede anche la possibilità di istituire un'apposita commissione interdicasteriale (§ 5).

<sup>12</sup> In PE, III, art. 29 si prescrive, per la preparazione di un documento generale, di trasmettere il testo a tutte le altre istituzioni curiali interessate. Sul coordinamento del lavoro nella Curia romana, si vedano M. GANARIN, *La riforma della Curia romana nella costituzione apostolica Praedicate Evangelium di papa Francesco. Osservazioni a una prima lettura*, «Il diritto ecclesiastico» 1-2 (2022), pp. 279-286; F. PUIG, *Coordinamento ed unità di azione della Curia romana nella costituzione apostolica Praedicate Evangelium*, «Ius Ecclesiae» 34 (2022), pp. 435-460; A. VIANA, *La potestà della Curia romana secondo la costituzione apostolica «Praedicate Evangelium»*, «Ephemerides iuris canonici» 62 (2022), pp. 550-553.

<sup>13</sup> La definizione viene data in riferimento ai conflitti tra tribunali da F. ROBERTI, *De processibus*, vol. 1, Città del Vaticano, Pontificium Institutum Utriusque Iuris, 1956<sup>4</sup>, p. 420. Una nozione sostanzialmente analoga si trova applicata ai conflitti delle congregazioni tra di loro e con i tribunali in E. GRAZIANI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, Città del Vaticano, LEV, 1997, pp. 54-57.

<sup>14</sup> E. GRAZIANI (*Lezioni di giustizia amministrativa*, cit., p. 55) distingue anche tra conflitti d'amministrazione, che vertono tra due distinti organi amministrativi, e conflitti propriamente di competenza, che nascono tra due organi giudiziari (*Ibidem*). Questa denominazio-

In materia di questioni sulla competenza delle istituzioni curiali si possono riscontrare nella *Praedicate Evangelium* alcune conferme nel segno della continuità, ma anche alcune innovazioni nel segno del perfezionamento: in entrambi gli aspetti viene potenziato il ruolo del Supremo tribunale della Segnatura Apostolica.<sup>15</sup> Nel senso della continuità si colloca la norma che conferma la scelta delle costituzioni precedenti di deferire al Supremo tribunale della Segnatura Apostolica il compito di decidere i conflitti di competenza tra i dicasteri e tra questi e la Segreteria di stato.<sup>16</sup> Nel senso invece dell'innovazione, quanto meno nei confronti delle costituzioni precedenti,<sup>17</sup> si pone la norma che affida allo stesso tribunale il ruolo di dirimere i dubbi sulla competenza delle istituzioni curiali nel ricevere i ricorsi gerarchici.<sup>18</sup>

Nonostante le precisazioni contenute nella nuova regolamentazione, la disciplina di ciascuna delle due fattispecie risulta ancora da definire nell'esatta interpretazione degli elementi costitutivi e da completare nei profili attuativi, in modo da garantire risultati di maggiore giustizia. Nell'attesa di un aggiornamento della normativa, pertanto, per aiutare a comprendere meglio questi istituti può essere utile uno sguardo storico sull'evoluzione della loro disciplina e l'analisi di alcune precedenti applicazioni, quali sono le pronunce della Segnatura Apostolica citate sopra.<sup>19</sup> Il primo decreto del 16 gennaio 2009 affronta un conflitto di competenze in negativo, nel quale le due congregazioni interpellate si dichiarano entrambe incompetenti e si rifiutano di ricevere ed esaminare il ricorso gerarchico. Il secondo provvedimento del 5 marzo 2014, invece, riguarda un dubbio sulla competenza a ricevere un ricorso gerarchico da parte di una congregazione che si rivolge alla Segnatura Apostolica per fare chiarezza.

ne non pare tuttavia accolta nelle diverse costituzioni che si sono succedute nella regolamentazione della Curia romana, dato che parlano sempre di conflitti di competenza a riguardo di tutte le istituzioni curiali, sia che siano congregazioni (ora dicasteri), sia che siano tribunali.

<sup>15</sup> Sul tema si veda A. RIPA, *La Segnatura Apostolica e i conflitti di attribuzione*, in F. GIAMMARRESI (a cura di), *La Costituzione Apostolica Praedicate Evangelium, Struttura, contenuti e novità*, Città del Vaticano, Lateran University press, 2022, pp. 65-75.

<sup>16</sup> PE, III, art. 22: «Eventuali conflitti di competenza tra i dicasteri e tra questi e la Segreteria di stato vanno sottoposti al Supremo tribunale della Segnatura Apostolica, a meno che il romano pontefice non intenda provvedere in altro modo».

<sup>17</sup> Come viene esposto più ampiamente *infra* nel § 3, una norma che riconosceva una competenza parzialmente diversa alla Segnatura Apostolica era contenuta, non già nella costituzione apostolica *Pastor bonus*, bensì nel *Regolamento generale della Curia romana* (art. 137, § 2), generando peraltro per questa divergenza tra le fonti, l'una di rango legislativo e l'altra subordinato, problemi rilevanti di interpretazione.

<sup>18</sup> PE, III, art. 32, § 1: «I ricorsi gerarchici sono ricevuti, esaminati e decisi, a norma di diritto dalle istituzioni curiali competenti in materia. In caso di dubbio sulla determinazione della competenza dirime la questione il Supremo tribunale della Segnatura Apostolica».

<sup>19</sup> STSA *decretum coram Burke*, 16 gennaio 2009, prot. n. 39967/CA, *Competentiae; coram Daneels*, 5 marzo 2014, prot. n. 48837/14 CA, *Competentiae*.

Tenendo conto di questi precedenti, si intende svolgere un'analisi distinta delle due attribuzioni della Segnatura Apostolica in materia di conflitto o di dubbio sulle competenze, evidenziando le possibili questioni problematiche e delineando alcune soluzioni *de iure condito* o *de iure condendo*.

## 2. LA FUNZIONE DELLA SEGNATURA APOSTOLICA IN ORDINE AI CONFLITTI DI COMPETENZA TRA DICASTERI

### 2. 1. *La progressiva estensione della funzione della Segnatura Apostolica*

L'attribuzione alla Segnatura Apostolica del compito di dirimere i conflitti di competenza tra i dicasteri è il frutto di un progressivo ampliamento delle sue funzioni che, a partire dal suo ripristino con la costituzione apostolica *Sapienti consilio*,<sup>20</sup> giunge con provvedimenti successivi a conferire al Supremo tribunale la risoluzione delle questioni controverse relative alla giurisdizione prima dei tribunali e poi dei dicasteri della Curia romana.

Il passo iniziale è il chirografo *Attentis expositis* con cui il papa Benedetto XV concede alla Segnatura Apostolica l'incarico di conoscere e di decidere sulle richieste di commissione pontificia dirette a estendere le competenze della Rota romana in deroga alle attribuzioni ordinarie.<sup>21</sup> L'ampliamento successivo viene disposto dal codice piano-benedettino che ricomprende nella potestà della Segnatura Apostolica il compito di giudicare «*de conflictu competentiae quem enasci contingat inter tribunalia inferiora, ad normam can. 1612, § 2*».<sup>22</sup> Invece, per quanto concerne le controversie «*de competentia inter Sacras Congregationes, Tribunalia vel Officia Romanae Curiae*» il testo normativo le affida alla cognizione di uno speciale *coetus* di cardinali nominati *singulis vicibus* dal romano pontefice.<sup>23</sup> La disposizione rappresenta un perfezionamento rispetto al sistema precedente, nel quale si lasciava al singolo dicastero la valutazione discrezionale circa la competenza a occuparsi di un determinato negozio o causa contenziosa,<sup>24</sup> in quanto l'intervento di un or-

<sup>20</sup> PIO X, costituzione apostolica *Sapienti consilio*, 29 giugno 1908, «AAS» 1 (1909), pp. 20-35.

<sup>21</sup> BENEDETTO XV, chirografo *Attentis expositis*, 28 giugno 1915, in G. SERÉDI (a cura di), *Codicis iuris canonici fontes*, vol. VIII, Città del Vaticano, LEV, 1938, p. 611. Il pontefice aderisce alle richieste dell'allora prefetto cardinale Lega, il quale sottolineava l'opportunità di dare una più giusta attuazione a questo potere del papa già previsto dalla *Lex propria S. Romanæ Rotæ* del 29 giugno 1908 (can. 14, § 1), trattandosi di un *grave negotium* che coinvolge l'*administratio iustitiae* e richiede pertanto una matura deliberazione e una procedura in contraddittorio (*ibidem*, p. 610). La procedura da seguire viene indicata nelle regole poste in appendice.

<sup>22</sup> CIC 17, can. 1603, § 1, n. 6°; can. 1612, § 2.

<sup>23</sup> CIC 17, can. 245.

<sup>24</sup> Secondo l'*Ordo servandus in S. Congregationibus, Tribunalibus, Officiis Romanae Curiae*, del 29 giugno-29 settembre 1908 (in *Codicis iuris canonici fontes*, cit., VIII, pp. 502-535) spetta rispettivamente al decano della Rota con i due primi uditori o al congresso della congregazione presso la quale era stato introdotto il libello, decidere se la causa debba essere esaminata in via disciplinare presso le congregazioni o procedere in via giudiziale avanti i tribunali (Pars II, cap. I, n. 3).

ganismo terzo consente ora di impostare la soluzione in termini più obiettivi, anche se la natura del *coetus* designato e l'assenza di una disciplina della procedura da seguire non garantiscono che la conclusione sia presa secondo criteri di stretta giustizia.

Del resto, le sovrapposizioni di competenze tra dicasteri lasciate sopravvivere dalla regolamentazione della Curia romana<sup>25</sup> fanno prevedere alla stessa normativa la possibilità che si presentino incertezze o persino errori nelle decisioni dei dicasteri in merito alle rispettive sfere di cognizione, così da far prestabilire sia strumenti appositi per risolvere le questioni problematiche, sia la facoltà di derogare agli ambiti prefissati, al fine di definire comunque l'ufficio competente. Sotto il primo profilo, si attribuisce alla Congregazione concistoriale il compito di risolvere i dubbi sulla competenza delle congregazioni.<sup>26</sup> In un *responsum* della stessa Congregazione si precisa «*a quonam et quomodo*» sia da definire la questione con una «*definitiva et inappellabili sententia*».<sup>27</sup> Nello stesso *responsum*, in forza di una specifica approvazione del romano pontefice, viene estesa la medesima funzione anche ai giudizi avanti alla Rota romana, nel caso in cui sia stato presentato un ricorso contro un atto di un ordinario di cui si discuta la natura («*ne sit sententia, an potius decreturn seu dispositio disciplinaris*»).<sup>28</sup>

Sotto il secondo profilo, invece, è consentita una certa elasticità nell'applicazione dei criteri di delimitazione dei diversi ambiti di giurisdizione. In questo senso si può leggere la disposizione del regolamento generale che nei casi di dubbio o di errore sulla competenza riprende l'antica regola di prevenzione, secondo la quale, quando viene presentata e accettata l'istanza di giustizia o di grazia presso un ufficio, non è consentito adirne uno diverso per lo stesso oggetto, a meno che la trasmissione non avvenga con il consenso dello stesso organismo prevenuto o sia stata autorizzata con decreto della Congregazione concistoriale.<sup>29</sup> Per le congregazioni viene prevista una facoltà di allargare il proprio potere ancora più estesa, ognualvolta le parti acconsentano, o quanto meno non si oppongano, alla trattazione «*administrationis ac disciplinae tramite*».<sup>30</sup> Per quanto concerne invece la competenza della Rota romana, il tribunale non può di propria iniziativa allargare la sfera della sua giurisdizione, ma le deroghe sono possibili o per rinvio della causa

<sup>25</sup> Per un esame più puntuale dei problemi di ripartizione delle competenze nella Curia romana, si consenta il rinvio a I. ZUANAZZI, *Praesid ut pro sis. La funzione amministrativa nella diakonia della Chiesa*, Napoli, Jovene, 2005, pp. 187-205.

<sup>26</sup> *Sapienti consilio*, 1, 2°, 4.

<sup>27</sup> CONGREGATIO CONSISTORIALIS, *Romana*, 3 giugno 1909, «AAS» 1 (1909), pp. 515-516, *Ad III.*

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 516, *Ad IV.*

<sup>29</sup> *Ordo servandus*, Pars II, cap. I, n. 2. In forza del diritto di prevenzione, quindi, ciascun ufficio poteva espandere la sfera di cognizione oltre i limiti definiti positivamente.

<sup>30</sup> *Ordo servandus*, Pars II, cap. III, art. II, n. 10.

da parte di una congregazione,<sup>31</sup> oppure, come si è visto, per commissione pontificia concessa tramite la Segnatura Apostolica.<sup>32</sup>

La svolta verso una delimitazione più rigorosa delle attribuzioni dei dicasteri e una definizione più obiettiva e meno discrezionale dei problemi di regolazione dei conflitti o dei dubbi sulle competenze avviene con la ristrutturazione della Curia romana disposta con la costituzione apostolica *Regimini Ecclesiae universae*<sup>33</sup> che estende in materia le funzioni della Segnatura Apostolica.<sup>34</sup> Infatti, oltre ai conflitti di competenza tra i tribunali inferiori,<sup>35</sup> al Supremo tribunale viene deferito il giudizio in merito ai conflitti di competenza «*inter Dicasteria Sedis Apostolicae*».<sup>36</sup> Il termine *dicasteria*, usato per indicare in modo estensivo non solo le congregazioni ma anche gli altri organismi titolari di potestà di governo nella Curia romana,<sup>37</sup> implica che nella competenza della Segnatura Apostolica siano ricompresi non solo i conflitti che riguardano gli uffici investiti di potestà amministrativa, ma anche quelli che riguardano i tribunali apostolici.<sup>38</sup>

La *ratio* che si può intravvedere alla base della scelta di attribuire a un organo giudiziale il compito di dirimere i conflitti di competenza è quella di voler impostare la risoluzione della questione in conformità a criteri più obiettivi, al termine di una decisione assunta secondo giustizia.<sup>39</sup> In questo senso si può evidenziare come la costituzione abbia impostato in modo maggiormente rigoroso la delimitazione delle competenze tra i diversi uffici,

<sup>31</sup> Le congregazioni possono deferire ai giudici di primo grado o alla Rota, previa commissione pontificia *ratione gradus*, la trattazione delle cause che nonostante la natura contenziosa hanno iniziato a conoscere *ratione praeventiois* e delle questioni che la legge assegna alla procedura *in linea disciplinari* (*Ordo servandus*, pars II, cap. III, art. II, n. 10).

<sup>32</sup> Le disposizioni del chirografo *Attentis expositis* sono recepite nel codice piano-benedettino (CIC 17, can. 1603, §2, sulla base del can. 1557, §3). In questo caso la commissione pontificia è necessaria non solo *ratione gradus*, ma altresì *materiae*, poiché la Rota sarebbe stata incompetente in via assoluta.

<sup>33</sup> PAOLO VI, costituzione apostolica *Regimini Ecclesiae universae* (REU), 15 agosto 1967, «AAS» 59 (1967), pp. 885-928. La costituzione è entrata in vigore il 30 marzo 1968. Le norme di attuazione sono contenute nel *Regolamento generale*, 22 febbraio 1968, «AAS» 60 (1968), pp. 129-176.

<sup>34</sup> La struttura e il funzionamento dell'organismo sono state precise dalle *Normae speciales in Supremo Tribunalis Signaturae Apostolicae ad experimentum servandae* (NS) del 25 marzo 1968, in I. GORDON, Z. GROCHOLEWSKI, *Documenta recentiora circa rem matrimonialem et processualem*, vol. I, Romae, Scuola Tipografica Missionaria Domenicana, 1977, pp. 372-397.

<sup>35</sup> REU, n. 105; NS, art. 18, n. 5.

<sup>36</sup> REU, n. 107; NS, art. 96, n. 2.

<sup>37</sup> La denominazione generale di *dicasteria* viene già impiegata nel CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Decreto sull'ufficio pastorale del vescovo, *Christus Dominus*, nn. 9-10.

<sup>38</sup> E. GRAZIANI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, cit., pp. 54-55.

<sup>39</sup> C. LEFEBVRE, *Pouvoir judiciaire et pouvoir exécutif dans l'Église postconciliaire*, «Apollinaris» 43 (1970), p. 351; I. GORDON, *Normae speciales Supremi Tribunalis Signaturae Apostolicae*, «Periodica de re canonica» 59 (1970), p. 94.

specialmente la distinzione tra ordine giudiziario e ordine amministrativo,<sup>40</sup> estromettendo le norme che nel precedente *ordo servandus* prevedevano la derogabilità della cognizione dei tribunali a favore delle congregazioni, in ragione del diritto di prevenzione o sulla base del consenso delle parti.

A completare e integrare la disciplina dell'istituto sono poi intervenute prima la normativa speciale del Supremo tribunale e poi le decisioni della stessa Segnatura Apostolica. Anzitutto, le *Normae speciales* hanno regolato il procedimento da seguire per la trattazione del ricorso.<sup>41</sup> Nell'unico articolo dedicato si prevede che il giudizio sia da espletare «*quam citissime*» e si richiama l'applicazione delle disposizioni del giudizio contenzioso-amministrativo, citando in special modo le norme sulla costituzione del contraddittorio tra le parti coinvolte e il promotore di giustizia.

Successivamente, un decreto della Plenaria della Segnatura Apostolica ha precisato meglio l'oggetto dell'intervento del tribunale,<sup>42</sup> chiarendo come non sia sufficiente una mera situazione di incertezza,<sup>43</sup> ma occorra che sia sorta di fatto una concreta divergenza tra due o più uffici, sia in senso positivo che in senso negativo,<sup>44</sup> in modo che la petizione alla Segnatura sia diretta a dirimere il conflitto, non semplicemente a prevenirne il sorgere in futuro, come sarebbe nei conflitti solo virtuali.<sup>45</sup> La decisione finale del Supremo tribunale, quindi, viene a definire gli ambiti delle rispettive competenze degli uffici coinvolti e dichiara quale fra essi debba farsi carico della questione.

<sup>40</sup> Viene ripreso il principio generale risalente al decreto *Ut debitus* di Innocenzo XII del 9 agosto 1693 e divenuto poi una formula quasi tralatizia, per cui «*quaestiones quae iudicialiter sunt cognoscendae, remitti debent ad competentia tribunalia*» (REU n. 7). La regola viene ribadita dall'art. 125 del Regolamento generale.

<sup>41</sup> NS, Caput III: *Ratio procedendi in recursu pro compositione conflictuum de competentia inter Romanae Curiae Dicasteria*, art. 124.

<sup>42</sup> STSA, decreto coram Sabattani, 19 giugno 1984, prot. n. 13874/81 CC, citato da A. RIPA, *La Segnatura Apostolica e i conflitti di attribuzione*, cit., p. 68. Anche in precedenza, in una lettera data in risposta a un quesito sollevato dalla Segreteria di Stato, la Segnatura si era espressa in senso contrario a una interpretazione estensiva dell'art. 96, n. 2 delle *Normae speciales*, ritenendo necessario un vero conflitto di competenza, non un semplice dubbio, per rivolgersi al Supremo tribunale (STSA, *Lettera*, 14 ottobre 1968, prot. n. 345/68 CC, citata da A. RIPA, *La Segnatura Apostolica e i conflitti di attribuzione*, cit., pp. 69-70).

<sup>43</sup> In questa evenienza, la Segnatura ritiene che «*opus sit potius interpretatione authentica legis, auctoritate legislatoris emittenda per modum legis, ad conflictus futuros praecavendos*» (STSA, decreto coram Sabattani, cit., n. 8).

<sup>44</sup> Il Supremo tribunale dà la seguente definizione di conflitti di competenza: «quando duo vel plura tribunalia vel officia in eadem causa se competentia esse praesumunt (conflictus positivus), vel nullum ex eis competens se recognoscit (conflictus negativus)» (*ibidem*, n. 7).

<sup>45</sup> A sostegno dell'affermazione il decreto richiama la dottrina che commenta la norma codiciale sui conflitti di competenza tra i tribunali, in particolare F. ROBERTI, *De processibus*, cit., p. 420, nota 1. In realtà, l'Autore nella stessa nota precisa che la *petitio ad conflictum praecavendum* «iure quoque canonico non prohibetur».

Questa giurisdizione della Segnatura Apostolica sui conflitti di competenza viene conservata anche dalla costituzione apostolica *Pastor bonus*,<sup>46</sup> ove si precisano quali siano i dicasteri<sup>47</sup> tra i quali può insorgere il contrasto da deferire al Supremo tribunale, ma viene aggiunta la clausola per cui la questione può essere rimessa al tribunale solo se il romano pontefice non voglia provvedere diversamente.<sup>48</sup> Riguardo alla procedura da seguire, la successiva *lex propria* della Segnatura Apostolica,<sup>49</sup> prevede un *iter* ancora più semplificato rispetto a quello indicato dalle precedenti *Normae speciales*, in modo da risolvere la questione il prima possibile.<sup>50</sup> Si stabilisce, infatti, che a seguito del deferimento alla Segnatura del conflitto, il tribunale debba sentire i dicasteri coinvolti e dopo aver recepito il voto del promotore di giustizia la questione viene risolta *expeditissime* nel Congresso, con la decisione finale del Prefetto. Diversamente dalle disposizioni previgenti, non viene fatto un rinvio alle norme sul processo contenzioso-amministrativo, né si stabilisce l'estensione del contraddittorio anche alle parti sostanziali della questione oggetto di contesa tra i dicasteri.

Infine, come si è anticipato, la costituzione apostolica *Praedicate Evangelium* conferma la funzione della Segnatura Apostolica in materia di conflitti di competenza, conservando anche l'inciso che riserva al romano pontefice la possibilità di risolvere diversamente la questione.<sup>51</sup> Tuttavia – e questo è un aspetto innovativo – definisce diversamente i soggetti tra i quali il contrasto è deferito alla cognizione del Supremo tribunale: infatti, mentre nelle precedenti costituzioni, come si è visto, il termine dicasteri era inteso in sen-

<sup>46</sup> GIOVANNI PAOLO II, costituzione apostolica *Pastor bonus* (PB), 28 giugno 1988, «AAS» 80 (1988), pp. 841-934. Segue l'emanazione del *Regolamento generale della Curia romana* (RGCR) in una prima stesura del 4 febbraio 1992 e in una seconda stesura definitiva del 15 aprile 1999, «AAS» 91 (1999), p. 630 ss.

<sup>47</sup> La costituzione definisce espressamente quali istituzioni curiali rientrino nella denominazione di “dicasteria”: la Segreteria di Stato, le Congregazioni, i Tribunali, i Consigli e gli Uffici (vale a dire la Camera apostolica, l'Amministrazione del patrimonio della Sede apostolica, la Prefettura degli affari economici della Santa sede) (PB art. 2, § 1).

<sup>48</sup> PB, art. 20. La competenza della Segnatura Apostolica è confermata, ma senza inciso, in PB, art. 123, § 3 e in RGCR, art. 129. Anche nel Codice di diritto canonico latino questa attribuzione è prevista senza la clausola di deroga (can. 1445, § 2).

<sup>49</sup> BENEDETTO XVI, motu proprio *Antiqua ordinatione*, *Lex propria Supremi Tribunalis Signaturae Apostolicae* (LPSA), 21 giugno 2008, «AAS» 100 (2008), pp. 514-538. La funzione di dirimere i conflitti di competenza è prevista nell'art. 34, § 3 con la stessa formulazione di PB, art. 123, § 3.

<sup>50</sup> LPSA, Capitolo v, *I conflitti di competenza tra dicasteri*, art. 105. Per un commento alla norma si veda E. BAURA, *De conflictibus competentiae inter Dicasteria*, in M. DEL POZZO, J. LLOBELL, J. MIÑAMBRES (a cura di), *Norme procedurali commentate*, Roma, Coletti a San Pietro, 2013, p. 115.

<sup>51</sup> PE, III, art. 22. L'attribuzione viene ripetuta anche nell'elenco delle funzioni della Segnatura Apostolica, ma senza l'inciso (PE, VI, art. 197, § 3).

so estensivo, così da ricoprire la Segreteria di stato, le congregazioni, i tribunali, i consigli e gli uffici che non abbiano mansioni solo esecutive, nella costituzione ora vigente la nozione ha un significato più circoscritto, che esclude la Segreteria di stato, gli organismi di giustizia, gli organismi economici e gli altri uffici.<sup>52</sup> Quindi, dal momento che la *Praedicate Evangelium* attribuisce alla Segnatura Apostolica i «conflitti di competenza tra i dicasteri e tra questi e la Segreteria di stato», estromette dalla sua giurisdizione i conflitti tra e con gli organismi di giustizia<sup>53</sup> e gli organismi economici.<sup>54</sup>

Già da questa breve illustrazione dello sviluppo storico progressivo dell’istituto si evince come la successione delle norme nel tempo e la regolamentazione sempre molto sintetica lascino aperti numerosi interrogativi sui profili tanto sostanziali, quanto procedurali, del giudizio della Segnatura Apostolica.<sup>55</sup> Di seguito si intende analizzare alcune delle principali problematiche.

## 2. 2. Questioni aperte sui conflitti di competenza tra i dicasteri

### a) I soggetti coinvolti dal conflitto deferibile alla Segnatura Apostolica

Il primo punto che richiede di essere analizzato è proprio la modifica inserita dalla *Praedicate Evangelium* a riguardo dei soggetti che possono sollevare il ricorso per conflitto di competenza. La disposizione più ampia delle costituzioni precedenti, che ricoprendeva anche i conflitti tra e con gli organismi di giustizia, poteva trovare giustificazione nell’esigenza di regolare con maggiore obiettività e rigore la distinzione tra ordine amministrativo e ordine giudiziale, evitando le sovrapposizioni e le deroghe discrezionali che nel sistema più risalente si risolvevano spesso in una prevaricazione delle congregazioni sui tribunali. Simili confusioni possono ritenersi in gran parte superate con la soppressione della possibilità per le congregazioni di modificare la competenza, in base alla prevenzione o al consenso delle parti, e con l’applicazione più ferma della regola per cui «le questioni che devono essere

<sup>52</sup> I dicasteri sono solo le istituzioni curiali ricomprese nella parte v (*Dicasteri*) della costituzione PE.

<sup>53</sup> PE annovera negli organismi ordinari di giustizia quelli inseriti nella parte vi del documento, ossia la Penitenzieria apostolica, il Supremo tribunale della Segnatura Apostolica e il tribunale della Rota romana (art. 189, § 2). Non rientrano invece le sezioni dei dicasteri che pure possono esercitare funzioni giudiziali, ma sono comunque inserite nella struttura di un dicastero, come la Sezione disciplinare del Dicastero per la Dottrina della fede, quantunque sia chiamata Supremo Tribunale apostolico (PE, v, art. 76, § 1).

<sup>54</sup> Elencati in PE, VII.

<sup>55</sup> Il presente contributo si sofferma principalmente sulle questioni attinenti all’intervento del Supremo tribunale, non sulle regole per la risoluzione dei conflitti di competenza, quantunque anche su queste risulti una lacuna nella normativa.

trattate in via giudiziaria, si rimettono ai tribunali competenti».<sup>56</sup> La previsione di questa ripartizione non esclude nondimeno l'eventualità che possano sorgere problemi, qualora l'ufficio investito della questione dia alla norma che conferisce i poteri di giurisdizione una interpretazione più estensiva, o viceversa più restrittiva, così da allargare o contrarre i confini delle proprie attribuzioni rispetto a quelle di altri organismi e quindi determinare conflitti di competenza reali<sup>57</sup> oppure virtuali.<sup>58</sup> Le ipotesi di confusione possono altresì aumentare con le istituzioni che detengono poteri di natura diversa,<sup>59</sup> per le quali si attenua la regola di distinzione tra ordine amministrativo e ordine giudiziale, così da consentire l'emergere di difficoltà nel ricondurre un caso concreto all'una o all'altra sfera di competenza.

Peraltro, il sistema previgente che deferiva alla Segnatura Apostolica il compito di decidere sui conflitti di competenza anche tra e con gli organismi di giustizia veniva in realtà ad affidare il ruolo di giudice in materia non ad un soggetto apposito e indipendente rispetto alle istituzioni curiali interessate, bensì a uno dei tribunali apostolici, con il rischio del sopravvenire di criticità sotto il profilo dei principi di terzietà del giudice e di imparzialità del giudizio, qualora nel conflitto di competenze fosse coinvolto lo stesso Supremo tribunale. Sembra quindi di dover valutare in modo positivo la modifica introdotta dalla costituzione *Praedicate Evangelium* che ha sottratto alla Segnatura Apostolica i conflitti tra e con gli organismi di giustizia,<sup>60</sup>

<sup>56</sup> Il criterio si trova affermato a partire dal decreto *Ut debitus* di Innocenzo XII (9 agosto 1693) in tutte le successive regolamentazioni della Curia romana, con una formulazione divenuta ormai tralatizia, come principio di distinzione tra l'ordine giudiziario e l'ordine amministrativo. Nella PE la regola viene inserita nell'articolo che tratta dei ricorsi gerarchici (art. 32, § 2), ma si può ritenere che per il suo tenore generale possa valere per qualsiasi situazione di possibile confusione di competenza, anche al di fuori di un ricorso gerarchico.

<sup>57</sup> Un caso in cui è stata sollevata espressamente una questione incidentale *de competentia*, per un conflitto tra la Rota romana e la Congregazione del concilio (*Oveten. coram Bonet*, 9 maggio 1960), viene ricordato da E. GRAZIANI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, cit., p. 56.

<sup>58</sup> Conflitti potenziali di competenza tra la Rota romana e le congregazioni possono essere configurati in rapporto alle pronunce innovative della giurisprudenza del tribunale apostolico che nonostante il divieto di sindacare gli atti amministrativi degli ordinari hanno ritenuto di essere legittimate a farlo *iure proprio* in base a diversi titoli di competenza. Per i casi storici precedenti la REU, si rinvia a I. ZUANAZZI, *Praesis ut pro sis*, cit., pp. 211-214. Per un caso più recente, si veda il commento a RRT, *Calatayeronen. Iurium*, coram Sciacca, 14 marzo 2008 («Ius Ecclesiae» 23 [2011], pp. 77-84) di I. ZUANAZZI, *La tutela dei diritti in tema di privilegio*, *ibidem*, pp. 84-106.

<sup>59</sup> Si pensi alla Sezione disciplinare del Dicastero per la dottrina della fede, definita anche “Supremo Tribunale apostolico”, titolare di competenze giudiziarie in ambito penale (PE, v, art. 76, § 1), oppure, all'inverso, alle competenze amministrative attribuite alla Segnatura Apostolica in materia di vigilanza sulla retta amministrazione della giustizia (PE, vi, art. 198).

<sup>60</sup> Se anche si tratta di una dimenticanza non intenzionale del legislatore, come ipotizza S. F. AUMENTA, *Il concetto di «istituzione curiale»*, cit., p. 891, risulta comunque una disposizione opportuna e certamente da non interpretare in senso estensivo per omologarla al diverso dettato di PE, iii, art. 32, § 1 (sul quale si veda *infra*, nel § 3).

soprattutto in considerazione del fatto che non lascia senza strumenti di soluzione la decisione di queste situazioni controverse, perché il venir meno della via straordinaria del giudizio al Supremo tribunale porta a ripristinare il principio generale che rimette la valutazione della questione a ciascuna istituzione curiale.

Cambia quindi la procedura da seguire nel caso di un conflitto reale o virtuale di competenza: anziché avviare un giudizio avanti alla Segnatura Apostolica, anticipando la trattazione contenziosa della causa, l'istituzione curiale investita della materia, dicastero o tribunale, ha la responsabilità di valutare, seguendo le norme della procedura ordinaria e sulla base di una adeguata interpretazione del diritto, chi debba occuparsi di un determinato affare.<sup>61</sup> Se ritiene la questione di propria pertinenza la trattiene presso di sé, altrimenti dichiara la propria incompetenza e rinvia le parti o rimette direttamente la causa alla sede competente.<sup>62</sup> Eventuali contestazioni vanno risolte secondo i mezzi ordinari di controllo che consentono di verificare la correttezza delle decisioni. Così, le parti costituite nel processo possono sollevare eccezione di incompetenza e dare avvio a una discussione in contraddittorio della questione incidentale.<sup>63</sup> La decisione finale, poi, emessa dall'istituzione curiale sulla base della presunta competenza, può essere impugnata per vizio di incompetenza assoluta o difetto di giurisdizione avanti al tribunale competente, da chi ne abbia interesse e sia legittimato a farlo.<sup>64</sup> Come si nota, il rispetto degli strumenti processuali ordinari per risolvere le questioni di incertezza sulla competenza appare pure essenziale per garantire pienamente i diritti di difesa dei soggetti coinvolti.

Le sopraesposte riflessioni possono condurre a ritenere che anche nei conflitti tra i dicasteri e la Segreteria di stato, gli unici rimasti di spettanza

<sup>61</sup> Si può ricordare come il giudice abbia il dovere di accertare la propria competenza per evitare di accettare cause che non siano di propria spettanza (can. 1457, § 1 CIC) e a tal fine sia dotato di un potere autonomo di esegesi delle disposizioni da applicare (can. 16, § 3 CIC) e di soluzione delle lacune normative (can. 19 CIC), che esercita nei modi e con gli effetti propri della decisione giudiziale. Un potere analogo si può riconoscere anche ai dicasteri nel trattare le materie di propria competenza (PE, III, art. 23).

<sup>62</sup> Se il congresso del dicastero accerta che la causa deve essere trattata in forma giudiziale, la rimette direttamente al tribunale competente (RGCR, art. 120 e 128, § 1). La disposizione viene ripetuta anche in PE, ma nell'ambito del ricorso gerarchico (III, art. 32, § 2).

<sup>63</sup> Poiché si tratta di incompetenza assoluta, da cui deriva nullità insanabile della sentenza (can. 1620, 1<sup>o</sup> CIC), le eccezioni possono essere sollevate in qualsiasi fase del processo, anche d'ufficio dal giudice (can. 1459, § 1 CIC).

<sup>64</sup> Avanti alla Segnatura Apostolica può essere instaurato il giudizio nei confronti delle sentenze della Rota romana in merito alla querela di nullità per incompetenza assoluta (LPSA, art. 33, n. 1<sup>o</sup>; PE, vi, art. 196, n. 1), mentre nei confronti degli atti definitivi dei dicasteri può essere proposto il ricorso contenzioso-amministrativo per vizio di illegittimità (LPSA, art. 34, § 1; PE, vi, art. 197, § 1).

alla Segnatura Apostolica, il rimedio giudiziale debba essere considerato alla stregua di una misura straordinaria, da utilizzare con molta prudenza, nel momento in cui i dicasteri coinvolti non siano in grado da soli di superare il contrasto, avvalendosi delle proprie capacità ermeneutiche e valutative, ovvero ricorrendo ad altri mezzi efficaci. Soprattutto quando la divergenza riguarda lo svolgimento di funzioni di amministrazione attiva, e non funzioni contenziose nelle quali occorre tutelare la posizione dei soggetti coinvolti nella controversia,<sup>65</sup> si può cercare di trovare una soluzione consensuale, sfruttando gli espedienti idonei per comporre tra loro le attribuzioni coincidenti o sovrapposte tra più dicasteri, mediante contatti anche informali, oppure coinvolgendo la consulenza della Segreteria di stato, organismo deputato a favorire il coordinamento fra le istituzioni curiali.<sup>66</sup> Se si accetta che le competenze, pur concorrenti, non sono incompatibili, è possibile pure usufruire delle modalità di trattazione congiunta degli affari previste per le competenze miste.<sup>67</sup> Solo nei casi più complicati, in presenza di conflitti non facilmente risolvibili, sembra giustificato il ricorso alla Segnatura Apostolica.<sup>68</sup>

### b) La natura del giudizio sui conflitti di competenza

Un altro punto sul quale occorre fare chiarezza concerne la natura dell'intervento della Segnatura Apostolica e gli effetti prodotti dalla decisione nei rapporti tra i dicasteri coinvolti dal conflitto. In proposito può essere utile il confronto con l'analoga attribuzione del Supremo tribunale nei conflitti tra tribunali, in merito alla quale si riscontrano in dottrina diverse interpretazioni. A fronte di chi ritiene che la decisione del Supremo tribunale sia un provvedimento di carattere organizzativo, non un giudizio in senso stretto,<sup>69</sup> altri sostengono che si tratti al contrario dell'esercizio di una funzione propriamente giudiziale.<sup>70</sup> La seconda tesi sembra più coerente, non solo con la sistematica e la terminologia utilizzate nella normativa, che inserisce questa attribuzione tra le funzioni giudiziarie della Segnatura<sup>71</sup> e impiega il termine

<sup>65</sup> Sulle diverse esigenze connesse ai conflitti di competenza sorti in un contesto contenzioso, si vedano le riflessioni svolte *infra*, § 2.2. c.

<sup>66</sup> PE, v, art. 46.

<sup>67</sup> PE, III, art. 28, §§ 1-5.

<sup>68</sup> Anche F. PUIG (*Coordinamento ed unità*, cit., p. 452) ritiene che sia opportuno rivolgersi alla Segnatura Apostolica solo nei casi irrisolvibili o quando siano in gioco questioni importanti di certezza giuridica o di pregiudizio ai diritti dei fedeli.

<sup>69</sup> M. DEL POZZO, J. LLOBELL, *De conflictibus competentiae inter Tribunalia*, in *Norme procedurali commentatae*, cit., p. 89.

<sup>70</sup> M. J. ARROBA CONDE, *Diritto processuale canonico*, Roma, Ediurcla, 2020<sup>7</sup>, p. 165.

<sup>71</sup> La LPSA comprende l'incombenza nell'art. 33, n. 5 e non nell'art. 35, che riguarda le funzioni di vigilanza sulla retta amministrazione della giustizia, ritenute di natura amministrativa. Conferme e precisazioni a questa interpretazione risultano dalla PE che ricomprende

“giudicare” per indicare l’esercizio della funzione,<sup>72</sup> ma anche con la struttura contenziosa del procedimento e con gli effetti della decisione, che decreta in modo definitivo il tribunale competente e il modo di procedere, precludendo ulteriori contestazioni.<sup>73</sup>

Pare pertanto ragionevole riconoscere la medesima natura giudiziale anche all’intervento della Segnatura nei conflitti di competenza tra i dicasteri, sia per i caratteri di affinità tra le due incombenze, che si sono sviluppate storicamente nell’ambito della stessa funzione di giustizia del tribunale, sia per gli argomenti logici e testuali analoghi a quelli che reggono la disciplina dell’altro giudizio. Infatti, questa attribuzione viene ricompresa tra quelle svolte dalla Segnatura come tribunale amministrativo<sup>74</sup> e, al pari dell’altra, si ricorre al termine giudicare per definire il genere di intervento del tribunale.<sup>75</sup> Si può quindi ritenere che la decisione resa in applicazione delle norme di diritto da parte della Segnatura interpreti gli ambiti rispettivi di ciascuno dei dicasteri coinvolti e stabilisca in modo vincolante e definitivo a chi spetti la trattazione di una determinata questione nel caso concreto.

La conferma a questa interpretazione si può trovare nel decreto della Segnatura Apostolica del 16 gennaio 2009, riportato sopra,<sup>76</sup> che riguarda un conflitto di competenze in negativo sorto nell’ambito di un ricorso gerarchico. Il patrono del ricorrente, un sacerdote che era stato dimesso dallo stato clericale a seguito di un giudizio della Congregazione (ora Dicastero) per la Dottrina della fede, si rivolge al vescovo diocesano del suo assistito per chiedergli di riconsiderare il provvedimento di cessazione di ogni forma di sostentamento e di assistenza da parte della diocesi, in considerazione della sua età e condizione ai sensi del can. 1350, § 2 del codice latino. Contro il silenzio dell’arcivescovo, il patrono propone ricorso alla Congregazione (ora Dicastero) per il clero, ma questa replica di aver trasmesso per competenza l’istanza al Dicastero per la Dottrina della fede e avverso questa risposta il ricorrente interpella la Segnatura Apostolica. Il Supremo tribunale accetta l’istanza e si riconosce competente a dirimere il conflitto di competenze tra i due dicasteri, ai sensi dell’art. 20 della costituzione *Pastor bonus* e degli articoli 34, § 3 e 105 della *Lex propria*.<sup>77</sup>

l’attribuzione nell’articolo dove si elencano le funzioni svolte dalla Segnatura «quale tribunale di giurisdizione ordinaria» (PE, vi, art. 196, n. 4) e non in quello dove si indicano le funzioni svolte «quale organo amministrativo di giustizia in materia disciplinare» (PE, vi, art. 198).

<sup>72</sup> PE, vi, art. 196; LPSA, art. 33.

<sup>73</sup> LPSA, art. 72, §§ 1-2.

<sup>74</sup> PE, vi, art. 197, § 1.

<sup>75</sup> PE, vi, art. 197, § 3; LPSA, art. 34, § 3.

<sup>76</sup> Prot. n. 39967/07 CA.

<sup>77</sup> Si segnala peraltro che nel protocollo la causa viene indicata con la sigla CA (*contentio-sus administrativus*) non CC (*conflictus competentiae*) come si ritrova in cause precedenti (si vedano quelle citate sopra, nel § 2.1, nota 42).

Nel procedere ad acquisire le osservazioni dei dicasteri, tuttavia, il tribunale va oltre quanto prescritto in ordine al giudizio e assume quasi la veste del mediatore, nel cercare di convincere il Dicastero per il clero a riconoscere la propria competenza a trattare il ricorso gerarchico. Alla fine il dicastero si dichiara disponibile a esaminare l'istanza del ricorrente, ma chiede che la Segnatura Apostolica emetta prima una pronuncia sulla competenza. Il tono e la struttura della risposta della Segnatura sono appunto quelli corrispondenti a una decisione giudiziale, non a un semplice parere, né a un provvedimento di carattere organizzativo. Il tribunale, infatti, esamina anzitutto quali siano le attribuzioni prima del Dicastero per il Clero e poi del Dicastero per la Dottrina della fede, per giungere poi a stabilire a chi spetti la trattazione del ricorso gerarchico nel caso concreto. Nel concludere con l'affermazione della competenza in capo al Dicastero per il Clero, il decreto stabilisce autoritativamente che lo stesso Dicastero deve riconoscersi competente ed è tenuto ad esaminare l'istanza del ricorrente.

c) Presupposti sostanziali e condizioni procedurali  
per la decisione sui conflitti di competenza

La disciplina dei conflitti di competenza tra i dicasteri contenuta nella *Lex propria* della Segnatura Apostolica e nella costituzione *Praedicate Evangelium*, si limita a prevedere l'attribuzione del giudizio al Supremo tribunale e a stabilire le linee essenziali della procedura da seguire. Molti aspetti sostanziali e procedurali restano in definitiva ancora da precisare: quale situazione di conflitto può fondare la richiesta di intervento del tribunale, chi sia legittimato ad assumere l'iniziativa di introdurre il ricorso e, soprattutto, quali strumenti di garanzia si debbano assicurare ai soggetti interessati coinvolti nella procedura.

Sotto questo profilo si rileva una significativa lacuna della normativa, in quanto non distingue tra i diversi contesti nei quali può insorgere il conflitto di competenze, se cioè la divergenza tra dicasteri sia emersa nell'ambito dell'esercizio di funzioni intraprese di propria iniziativa, ossia d'impulso d'ufficio, oppure nel quadro della trattazione di questioni che vedono implicati altri soggetti, i quali si sono rivolti all'uno o all'altro dicastero per chiedere il rilascio di un provvedimento, ovvero la risoluzione di un ricorso gerarchico. La differenza delle situazioni implica che si debbano considerare le diverse esigenze connesse alle conseguenze prodotte dalla decisione della Segnatura Apostolica sull'oggetto della competenza di cui si discute. In particolare, non si può non tenere conto delle legittime aspettative dei soggetti coinvolti dall'affare o dalla controversia posta all'attenzione dei dicasteri, dal momento che potrebbero avere interesse a preferire una sede di trattazione della causa piuttosto che un'altra. A fortiori si deve garantire a queste

persone il diritto di far valere le proprie ragioni nel giudizio circa il dicastero competente, se si considera che la decisione resa dal Supremo tribunale viene a definire la questione in modo vincolante per le parti, con preclusione di ulteriori contestazioni.

Invero, la disposizione dell'art. 105 della *Lex propria* della Segnatura Apostolica sembra considerare la sola situazione in cui il conflitto nasce nel corso dell'esercizio di funzioni di amministrazione attiva intraprese su iniziativa degli stessi dicasteri e non di quelle avviate su impulso di altri soggetti, dal momento che riconosce un ruolo attivo di intervento nella procedura esclusivamente ai dicasteri, senza tenere in conto la posizione di altri soggetti eventualmente coinvolti. La norma infatti prevede che la denuncia sia presentata da uno dei dicasteri e, di seguito, il tribunale proceda a raccogliere le osservazioni di tutti i dicasteri interessati, cosicché, dopo aver ricevuto anche il voto del Promotore di giustizia, la questione venga decisa dal Congresso *expeditissime*, ossia senza possibilità di ricorrere contro il decreto del Prefetto.

Per contro, se il conflitto di competenze tra dicasteri insorge nell'ambito di una questione che è stata sollecitata da un soggetto o che riguarda una controversia tra più soggetti, occorre assicurare a tutti coloro che partecipano al procedimento la possibilità di introdurre la domanda e di interloquire nel giudizio avanti alla Segnatura Apostolica. In questo senso si rammenta come le *Normae speciales* del Supremo Tribunale precedenti alla legge attuale tenessero effettivamente presente l'eventualità che fossero coinvolti soggetti esterni ai dicasteri e stabilissero l'estensione del contraddittorio a tutti i possibili interessati.<sup>78</sup> La semplificazione disposta dalla normativa ora vigente non può essere interpretata nel senso di pregiudicare gli essenziali diritti di difesa delle persone che nella questione da cui ha avuto origine il conflitto vedono implicate proprie situazioni giuridiche sostanziali. Perciò, in attesa di un opportuno perfezionamento *de iure condendo* della disciplina, si può ritenere giusto integrare quella che appare a tutti gli effetti una *lacuna iuris* ricorrendo agli strumenti suppletivi previsti dall'ordinamento e in particolare alle leggi date per casi simili e ai principi generali del diritto applicati con equità canonica.<sup>79</sup>

Proseguendo pertanto nel sopraesposto ragionamento, sotto il profilo della *ratio* che giustifica l'estensione analogica si può ravvisare una corrispondenza tra la situazione che dà origine a un conflitto di competenze tra dicasteri nell'ambito di un procedimento che coinvolge più soggetti e quella che può portare a un conflitto di competenze tra tribunali all'interno di una causa in contraddittorio tra più parti, dal momento che per entrambe si ravvisa la necessità di garantire a tutti gli interessati il diritto di intervenire

<sup>78</sup> NS, art. 124.

<sup>79</sup> Can. 19 CIC.

nel giudizio relativo alla sede competente a trattare una questione che li riguarda direttamente. In ordine quindi alla tutela della posizione dei soggetti esterni ai dicasteri appare equo fare riferimento alla procedura prevista dalla stessa *Lex propria* della Segnatura Apostolica per regolare la soluzione dei conflitti di competenza tra tribunali avanti al medesimo Supremo tribunale e che riconosce alle parti della lite il diritto non solo di introdurre l'istanza, ma anche di partecipare alla formazione della decisione, presentando propri memoriali.<sup>80</sup> Non si tratta di applicare una procedura diversa da quella stabilita dall'art. 105 della *Lex propria*, ma di perfezionare la normativa, estendendo anche alle persone coinvolte nel negozio o nella controversia sottoposti all'attenzione dei dicasteri i diritti, formalmente attribuiti ora ai soli dicasteri, di presentare l'istanza<sup>81</sup> e di partecipare alla discussione con proprie osservazioni.

Nelle situazioni sopra evidenziate, nelle quali la discussione sulla competenza emerge nel corso di un procedimento avviato su iniziativa di uno o più soggetti esterni al dicastero, può risultare persino necessario, ai fini di giustizia, assumere una nozione più estensiva di conflitto di competenze, ricorrendo ancora una volta all'esperienza maturata in merito all'analogo giudizio sui conflitti tra tribunali.<sup>82</sup> Se, come ha precisato la prassi della Segnatura Apostolica, per deferire il giudizio al Supremo tribunale occorre che sussista nel caso concreto un conflitto di competenze reale, non virtuale né meramente apparente, che abbia cioè dato luogo all'insorgere effettivo di una controversia in materia, dal punto di vista sostanziale si può configurare una controversia sia quando il contrasto provenga da pronunciamenti divergenti dei dicasteri, sia quando il contrasto derivi da opposte posizioni di una o più parti con il dicastero. Pure in queste circostanze, infatti, il conflitto è reale e non risolvibile direttamente dai soggetti coinvolti,<sup>83</sup> ma richiede l'intervento di un organismo terzo che decida in modo imparziale.

Anche su questa interpretazione si può trovare una conferma nel decreto del 16 gennaio 2009 (prot. n. 39967/07 CA), che ha riconosciuto l'esistenza di un conflitto di competenze, sebbene al momento della denuncia alla Segnatura Apostolica il contrasto vedesse coinvolti solo il ricorrente e un dicastero, mentre il secondo dicastero è stato interpellato successivamente dallo stesso tribunale.

<sup>80</sup> LPSA, artt. 70-72.

<sup>81</sup> Così, nel giudizio deciso con decreto del 16 gennaio 2009 (prot. n. 39967/07 CA), l'istanza è introdotta dal ricorrente. Peraltro, si osserva come dal decreto non risulta che sia stato assunto il parere del Promotore di giustizia.

<sup>82</sup> M. J. ARROBA CONDE, *Diritto processuale canonico*, cit., p. 164.

<sup>83</sup> Per contro, se il contrasto è solo tra le parti in causa, non si può ritenere che sussista un conflitto di competenze con il dicastero, il quale è pienamente in grado di prendere una decisione in merito.

### 3. LA FUNZIONE DELLA SEGNATURA APOSTOLICA IN ORDINE AI DUBBI SULLE COMPETENZE DELLE ISTITUZIONI CURIALI

#### 3. 1. Lo sviluppo storico della normativa

Diversamente da quanto stabilito per i conflitti di competenza, tanto la costituzione apostolica *Regimini Ecclesiae universae* quanto la successiva *Pastor bonus* non prevedono alcun organismo appositamente deputato a risolvere i meri dubbi sulla competenza che non abbiano dato luogo a veri e propri conflitti.<sup>84</sup> Di conseguenza, la responsabilità di chiarire le eventuali incertezze sulla propria sfera di attribuzioni viene a ricadere interamente su ciascun dicastero, tenuto a svolgere in via preliminare gli opportuni accertamenti.

Il principio viene affermato espressamente dalla *Pastor bonus* in merito specifico ai ricorsi gerarchici, per i quali la costituzione stabilisce che siano ricevuti dal dicastero competente per materia,<sup>85</sup> fermo restando quanto previsto per gli affari che sono di competenza di più dicasteri e che sono oggetto di esame congiunto.<sup>86</sup> La prescrizione sembra quindi presupporre che la valutazione circa la competenza a ricevere e ad esaminare il ricorso sia rimessa all'autonomo giudizio di ciascun dicastero,<sup>87</sup> da svolgersi peraltro non secondo criteri discrezionali, ma in base alle norme di diritto.<sup>88</sup>

Per contro, con il *Regolamento generale della Curia romana* viene introdotta fin dalla prima stesura del 1992 una disposizione che non era contemplata dalla *Pastor bonus*, e neppure viene recepita nella successiva *Lex propria* della Segnatura Apostolica, con la quale si attribuisce al tribunale una competenza *extra legem* in ordine alla risoluzione di dubbi insorti nel dicastero a proposito dell'accettazione o meno del ricorso.<sup>89</sup> Secondo una lettura sistematica dei due paragrafi dell'art. 137 si deduce che l'oggetto delle questioni dubbie potrebbe essere duplice e riguardare sia la competenza, sia l'osservanza delle norme relative alla proposizione del ricorso.

Tuttavia la prescrizione induce a sollevare numerosi problemi interpretativi, tanto per la fonte<sup>90</sup> quanto per la formulazione. In particolare, mancando

<sup>84</sup> Non viene più contemplata la funzione che nella regolamentazione precedente era affidata alla Congregazione concistoriale (si veda quanto detto sopra nel § 2.1).

<sup>85</sup> PB, art. 19, § 1.

<sup>86</sup> PB, art. 21, § 1.

<sup>87</sup> In questo senso il RGCR, art. 137, § 1: «I dicasteri, prima di accettare un ricorso, devono assicurarsi della propria competenza e dell'osservanza delle norme relative alla proposizione dei ricorsi. In caso contrario dichiarano la propria incompetenza o l'improprietà del ricorso».

<sup>88</sup> RGCR, art. 128 che rinvia all'art. 124: «Le questioni vanno trattate in base al diritto, sia universale sia speciale della Curia romana, e secondo le norme di ciascun dicastero».

<sup>89</sup> RGCR, art. 137, § 2: «In caso di dubbio, l'organo competente a risolverlo è il Supremo tribunale della Segnatura Apostolica».

<sup>90</sup> Si rileva come il regolamento sia una fonte normativa di natura esecutiva, con forza

un'apposita disciplina per regolare l'esercizio di questa nuova attribuzione, risulta incerta anche la procedura da seguire. Per gli aspetti di somiglianza con la fattispecie che riconosce la facoltà delle congregazioni di deferire alla Segnatura Apostolica la cognizione di controversie amministrative,<sup>91</sup> la dottrina ha ritenuto di poter ricondurre l'istanza sui dubbi emersi nel ricorso gerarchico al procedimento regolato nell'art. 104 della *Lex propria*.<sup>92</sup> In effetti, la prassi dei primi decenni della Segnatura Apostolica ha inteso in senso abbastanza elastico le tipologie di controversie che possono essere deferite al tribunale, comprendendo qualsiasi divergenza o lite sorta da un atto della potestà amministrativa,<sup>93</sup> così da riconoscere pure la possibilità di trasmettere i ricorsi gerarchici<sup>94</sup> che per la complessità o per la delicatezza delle questioni da trattare si ritiene più opportuno sottoporre alla cognizione di un organo giudiziale, eventualmente con l'estensione del sindacato non solo alla legittimità ma anche al merito, per avere una soluzione più equa.<sup>95</sup>

Peraltro, la stessa dottrina<sup>96</sup> non ha mancato di rilevare le forti criticità che

subordinata alla legge: E. LABANDEIRA, *Trattato di diritto amministrativo canonico*, Milano, Giuffrè, 1994, p. 251; J. CANOSA, *Commento al Regolamento generale della Curia romana*, in J. I. ARRIETA, J. CANOSA, J. MIÑAMBRES (a cura di), *Legislazione sull'organizzazione centrale della Chiesa*, Milano, Giuffrè, 1997, p. 377. Come tale non potrebbe immettere disposizioni che contrastino o non siano previste dal regime legale, modificando le attribuzioni della Segnatura Apostolica sancite dalla *Pastor bonus* e dalla *Lex propria*.

<sup>91</sup> Già nella REU (n. 107) si prevede la possibilità per le congregazioni di devolvere alla cognizione della Segnatura Apostolica «negotia administrativa». Nella PB (art. 123, § 3) si conferma un'analogia facoltà, in riferimento alle «controversiae administrativae». Eguale disposizione si trova in LPSA, art. 34, § 3.

<sup>92</sup> E. BAURA, *De controversiis administrativis Supremo Tribunalis delatis*, in *Norme procedurali commentate*, cit., p. 114. L'Autore considera che i dubbi sorti nell'ambito del ricorso gerarchico possano rientrare nella nozione generica di controversia amministrativa usata nella norma.

<sup>93</sup> Secondo P. V. PINTO (*Diritto amministrativo canonico. La Chiesa: mistero e istituzione*, Bologna, EDB, 2006, p. 388) la giurisprudenza dei primi decenni della Segnatura Apostolica ha interpretato il termine *negotia administrativa* usato nella REU come sinonimo di *controversia*, favorendo così l'adozione di quest'ultimo termine nella successiva PB. Riguardo all'oggetto, le questioni possono essere molto eterogenee, comprendendo non solo la correttezza dell'esercizio della funzione amministrativa, ma anche le rivendicazioni economico-patrimoniali sorte dagli atti dell'autorità: E. LABANDEIRA, *Trattato di diritto amministrativo canonico*, cit., pp. 513-514; P. V. PINTO, *Diritto amministrativo canonico*, cit., pp. 388-390.

<sup>94</sup> Si vedano le decisioni della Segnatura Apostolica *Lungren.*, *Iurium*, 14 giugno 1973 in P. V. PINTO, *Diritto amministrativo canonico*, cit., pp. 404-408; *Romana, Debitorum*, 20 ottobre 1973, *ibidem*, pp. 409-417; *Sancti Maronis in USA, Creditorum*, 26 gennaio 1974, *ibidem*, pp. 424-429.

<sup>95</sup> La procedura da seguire per l'esame di queste controversie viene regolata in LPSA, art. 104, con il rinvio alle norme sul processo contenzioso amministrativo.

<sup>96</sup> E. BAURA, *De controversiis administrativis*, cit., 114-115; Id., *Analisi del sistema canonico di giustizia amministrativa*, in E. BAURA, J. CANOSA (a cura di), *La giustizia nell'attività amministrativa della Chiesa: il contenzioso amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 37-38.

derivano dall'applicazione della facoltà prevista dall'art. 137, § 2 del RGCR sul sistema di tutela nei confronti degli atti amministrativi. Invero, se, con l'occasione dei dubbi, viene devoluto al tribunale l'esame integrale del ricorso, si giunge a trasformare un ricorso gerarchico presso un dicastero della Curia romana in un giudizio avanti al Supremo tribunale, impedendo quindi la possibilità delle parti di articolare il diritto di difesa tra sindacati di diversa natura, amministrativo l'uno e giudiziale l'altro, e tra fasi successive di cognizione.<sup>97</sup> Nel caso invece che si deferissero alla Segnatura le sole questioni incidentali sulla competenza e sulla proponibilità del ricorso, si chiederebbe al tribunale, che potrebbe essere adito in sede di impugnazione, di pronunciarsi in via anticipata e con effetti preclusivi sul ricorso gerarchico introdotto o sul successivo ricorso contenzioso. Infatti, se la Segnatura risolve i dubbi in senso negativo, la decisione verrebbe a precludere non solo l'ulteriore svolgimento del ricorso gerarchico, ma anche la possibilità di ricorrere avanti alla Segnatura contro la dichiarazione di incompetenza o di improponibilità da parte del dicastero, dal momento che il tribunale si è già pronunciato su tali questioni. Se invece il tribunale risponde ai dubbi in senso positivo, si verrebbe comunque ad alterare la successione dei gradi di giudizio, dato che la valutazione sull'esistenza di questi presupposti del ricorso sarebbe sottratta al contraddittorio nell'ambito del ricorso gerarchico e non potrebbe neppure essere richiesta una revisione in sede di impugnazione della decisione finale, dato che la Segnatura è già intervenuta sul punto.<sup>98</sup>

Nonostante queste difficoltà ermeneutiche, nella prassi della Segnatura Apostolica si registrano casi di applicazione di questa fattispecie, come dimostra il provvedimento riportato sopra relativo alla causa prot. n. 48837/14 CA, nel quale si rilevano tuttavia diverse ambiguità.

Il caso concerne un dubbio sulla competenza sollevato dalla Congregazione (ora Dicastero) per gli Istituti di vita consacrata e le Società di vita apostolica in merito al ricorso gerarchico proposto da un sacerdote religioso. La Segnatura Apostolica decide di essere legittimata a rispondere e conclude in senso positivo circa la competenza del dicastero a trattare il ricorso. Ciò che resta poco chiaro, peraltro, è la natura del provvedimento e la procedura seguita dal Supremo tribunale: invero, nell'indicare il fondamento della propria competenza, la Segnatura Apostolica richiama, oltre all'art. 137, § 2 del Regolamento, l'art. 121 della *Pastor bonus* e l'art. 32 della *Lex propria*, che affermano in modo generico la funzione di retta amministrazione della giustizia

<sup>97</sup> E. BAURA (*De controversiis administrativis*, cit., p. 115) rileva come il tribunale potrebbe non avere la perizia necessaria per valutare l'opportunità dell'atto.

<sup>98</sup> Per queste criticità E. BAURA (*Analisi del sistema canonico di giustizia amministrativa*, cit., p. 38) auspicava che la disposizione non venisse applicata e non fosse ripresa nella riforma futura della Curia romana.

nella Chiesa, in forma quasi di premessa alla successiva elencazione puntuale delle sue attribuzioni; non richiama invece l'art. 123, § 3 della *Pastor bonus*, né l'art. 34, § 3 della *Lex propria*, concernenti la risoluzione delle controversie amministrative deferite dalle congregazioni. Pare quasi che il tribunale non abbia voluto prendere posizione circa l'ambito di giurisdizione all'interno del quale riconoscere il compito di risolvere i dubbi dei dicasteri, tanto è vero che non indica neppure in base a quali norme abbia proceduto a dirimere la questione.<sup>99</sup> Peraltro, dato che la decisione viene emessa dal Segretario, dopo aver sentito il Promotore di giustizia, sembra che sia stato applicato il disposto dell'art. 106, § 2 della *Lex propria*, previsto per l'esame degli affari ordinari attinenti alla funzione di vigilanza sulla retta amministrazione della giustizia, ex art. 35 della stessa *Lex propria*.<sup>100</sup> Il tono perentorio del dispositivo (“decrevit”) induce comunque a ritenere che la risposta della Segnatura non sia un semplice parere, ma configuri una decisione con effetti vincolanti sul dicastero che ha proposto il dubbio.

Alcune delle incertezze segnalate sopra sono state superate con la nuova regolamentazione stabilita dalla costituzione apostolica *Praedicate Evangelium*. L'art. 32, § 1 prescrive infatti che i ricorsi gerarchici siano «ricevuti, esaminati e decisi, a norma di diritto, dalle istituzioni curiali competenti per materia». Si ribadisce pertanto la regola generale per cui siano gli uffici interpellati a dover valutare tanto la propria legittimazione a trattare il ricorso, quanto l'osservanza delle norme di diritto che regolano i presupposti e le modalità dell'introduzione del ricorso. La norma aggiunge, tuttavia, che «[i]n caso di dubbio sulla determinazione della competenza dirime la que-

<sup>99</sup> Il sospetto che la Segnatura Apostolica fosse incerta circa il fondamento, la natura e l'efficacia di questa attribuzione è confermato dal fatto che nella stessa data in cui viene pronunciato l'annotato provvedimento mi viene richiesta una consulenza sul seguente *quaesitum*: «Num, spectato etiam praescripto art. 125 Const. Apost. *Pastor bonus*, Signatura Apostolica Dicasterio, dubium vi art. 137, § 2 Ordinationis generalis Romanae Curiae proponenti, respondere teneatur; // et quatenus affirmative: // Quonam modo procedendum est apud eandem Signaturam Apostolicam in dubio *de quo* solvendo; // Quonam vi responsio *de qua* data gaudeat, praesertim relate ad recursum contentiosum administrativum forte apud eandem Signaturam Apostolicam dein in eadem re propositum pertractandum ac definiendum» (STSA, prot. n. 48916/14 VAR, *Quaesitum*).

<sup>100</sup> Le argomentazioni che intendono giustificare la qualificazione dell'incombenza nel quadro della funzione di vigilanza non sembrano tuttavia convincenti. Il tribunale afferma infatti che la richiesta di risoluzione dei dubbi da parte dei dicasteri è finalizzata «sive ad rectam administrationem fovendam sive ad recursus contentiosos administrativos quantum fieri potest praecavendos». Per contro, si può sottolineare come l'amministrazione esercitata dai dicasteri non corrisponda alla giustizia amministrata dai tribunali sulla quale si svolge il controllo della Segnatura Apostolica. Inoltre, la risoluzione del dubbio non serve a prevenire i ricorsi contenziosi, dal momento che la richiesta viene fatta proprio all'interno di un ricorso gerarchico già introdotto, bensì ad assicurare la loro giusta definizione da parte dei dicasteri.

stione il Supremo tribunale della Segnatura Apostolica». Con questa disposizione si risolve il problema della mancanza di un fondamento legislativo nel conferimento di questa specifica attribuzione alla Segnatura Apostolica, anche se non viene ripetuta nel successivo elenco delle funzioni del tribunale.<sup>101</sup> Inoltre, rispetto alla previsione precedente, la cognizione del tribunale viene circoscritta ai soli dubbi attinenti la competenza, mentre non vengono più ricompresi quelli riguardanti l'osservanza delle norme sulla proponibilità del ricorso, venendo così a superare in parte le criticità sopra rilevate circa l'anticipazione del giudizio, quanto meno a riguardo di tale questione.

Restano, purtuttavia, ancora irrisolti interrogativi rilevanti in merito all'ambito di intervento della Segnatura Apostolica, alla procedura da seguire e in ultimo, ma non meno importante, circa l'opportunità di un simile intervento in sede di ricorso gerarchico.

### *3. 2. Questioni aperte sulla definizione dei dubbi circa la competenza delle istituzioni curiali*

#### a) I soggetti che possono rivolgersi alla Segnatura Apostolica

Diversamente dall'articolo sui conflitti di competenza, quello sui dubbi nel ricorso gerarchico indica come possibili proponenti non solo i dicasteri e la Segreteria di stato, ma tutte le istituzioni curiali, quindi anche gli organismi di giustizia. Trattandosi di ricorso gerarchico, ossia di impugnazione di atti amministrativi avanti al superiore gerarchico, la fattispecie sembra non riguardare la Rota romana, né la Penitenzieria apostolica, dato che non sono titolari di potestà amministrativa in foro esterno, ma potrebbe interessare la Segnatura Apostolica, in quanto questo organismo detiene funzioni amministrative in materia di vigilanza sulla retta amministrazione della giustizia<sup>102</sup> e nell'ambito di queste attribuzioni è ricompresa anche la possibilità di decidere sui ricorsi gerarchici presentati nei confronti degli atti amministrativi emanati dalle autorità inferiori alla Sede apostolica.<sup>103</sup> Appare nondimeno irragionevole che gli stessi organi del tribunale sollevino un'istanza formale di giudizio alla quale dovranno essi medesimi rispondere.

<sup>101</sup> Il compito di risolvere i dubbi nei ricorsi gerarchici non risulta tra le attribuzioni della Segnatura Apostolica riportate in PE, vi, artt. 196-198. Potrebbe trattarsi di una dimenticanza, al pari di quelle segnalate da S. F. AUMENTA, *Il concetto di «istituzione curiale»*, cit., pp. 887-892.

<sup>102</sup> LPSA, art. 35; in PE, vi, art. 198 queste attribuzioni sono riconosciute alla Segnatura Apostolica quale organo amministrativo di giustizia in materia disciplinare.

<sup>103</sup> LPSA, capitolo III, *I ricorsi gerarchici*, art. 114. Si può citare come esempio di decisione su di un ricorso gerarchico STSA, *decretum definitivum coram Mussinghoff*, 28 aprile 2007, prot. n. 36007/04 CA, *Amotionis a munere defensoris vinculi* (massima citata da G. P. Montini in [https://www.iuscangreg.it/stsa\\_decisione.php?id\\_decisione=271&lang=IT](https://www.iuscangreg.it/stsa_decisione.php?id_decisione=271&lang=IT)).

Nel caso quindi si presenti un'incertezza sulla competenza della Segnatura Apostolica si deve applicare il principio generale che riconosce a ciascuna istituzione curiale la responsabilità di interpretare le norme da applicare e di decidere se una determinata questione rientri o meno nella propria sfera di attribuzioni. Non si ritiene invece né giusta, né opportuna, la soluzione di rimettere l'eventuale dubbio di diritto all'interpretazione del Dicastero per i Testi legislativi,<sup>104</sup> perché si verrebbe a sottrarre al dibattito contenzioso, secondo le regole del contraddittorio e nel rispetto dei diritti di difesa del ricorrente e del resistente, la definizione dei presupposti di accettazione del ricorso, con la possibilità che la decisione venga a precludere l'ammissione dell'istanza senza che le parti possano in alcun modo contestarla.

#### b) La procedura da seguire per la tutela del contraddittorio

Qualora un dicastero, nella fase preliminare del ricorso gerarchico, ritenga di rivolgersi alla Segnatura Apostolica per risolvere un dubbio sulla competenza ad accettare l'istanza, si pone il problema di garantire i diritti delle parti a difendersi nell'ambito di un giudizio che potrebbe precludere l'ulteriore prosecuzione del procedimento contenzioso. Al pari di una questione incidentale sul conflitto di competenze tra dicasteri sorta all'interno di un ricorso gerarchico,<sup>105</sup> anche nel caso del deferimento alla Segnatura Apostolica del mero dubbio sulla competenza, si rimette al Supremo tribunale la decisione in merito ai presupposti di ammissibilità della causa e per questo occorre tutelare i legittimi interessi dei contendenti a partecipare alla definizione della competenza. Si ripropone quindi il problema, già rilevato nell'esame del sistema precedente, relativo alla mancanza di norme espresse che precisino l'*iter* procedurale da osservare per giungere alla risoluzione dei dubbi. Dato che la riforma in atto della Curia romana non è ancora giunta a colmare questa lacuna, per cercare di comprendere *de iure condito* quale sia la procedura corretta bisogna ricorrere nuovamente alle leggi date per i casi simili e ai principi generali del diritto applicati con equità.<sup>106</sup>

<sup>104</sup> Questa soluzione viene adombbrata nella *decisio* della Plenaria coram Sabattani del 19 giugno 1984 (n. 8) citata sopra (§ 2.1, nota 43). Come precedente da non ripetere si può anche ricordare il caso del parere richiesto all'allora Pontificia Commissione per l'interpretazione autentica dei Testi Legislativi in merito alla legittimazione ad agire dei *coetus* ricorrenti, nell'ambito di due giudizi avanti alla Segnatura Apostolica (risponso rilasciato il 29 aprile 1987). Per l'analisi del problema e le forti critiche espresse in dottrina a questo stravolgimento del sistema di tutela dei diritti di difesa, si consenta il rinvio a I. ZUANAZZI, *La legittimazione a ricorrere uti fidelis per la tutela dei diritti comunitari*, in R. BERTOLINO, S. GHERRO, G. Lo CASTRO (a cura di), *Diritto 'per valori' e ordinamento costituzionale della Chiesa*, Torino, Giappichelli, 1996, pp. 416-421.

<sup>105</sup> Si possono richiamare le riflessioni svolte sopra nel § 2.2. c.

<sup>106</sup> Can. 19 CIC.

Considerando che il contesto nel quale viene sollevato il dubbio sulla competenza è una procedura contenziosa, non pare che l'intervento della Segnatura Apostolica possa essere interpretato alla stregua di un parere di un organo tecnico che si inserisce nella formazione del provvedimento, al pari di altre consulenze che possono essere acquisite nell'esercizio delle funzioni amministrative.<sup>107</sup> Diversamente dal procedimento di amministrazione attiva, in cui si riconosce all'autorità precedente una maggiore discrezionalità nell'assumere le informazioni utili per emanare l'atto finale, nel ricorso gerarchico il superiore è tenuto a garantire il contraddittorio in tutte le fasi della procedura, quindi anche in quella preliminare di accertamento della competenza. Quindi, se la valutazione dell'esistenza di questo presupposto per accettare il ricorso viene rimessa in via incidentale alla Segnatura Apostolica, è necessario che nella procedura avanti al Supremo tribunale siano riconosciuti ai contendenti diritti di difesa analoghi a quelli che devono essere assicurati nella procedura contenziosa all'interno della quale è sorto il dubbio.

Allo stato attuale del diritto vigente, in attesa di un futuro aggiornamento della *Lex propria* che potrà eventualmente delineare una procedura apposita, l'*iter* che sembra corrispondere meglio alle esigenze di giustizia connesse al carattere contenzioso del ricorso gerarchico è quella stabilita per l'esame delle controversie amministrative deferite dai dicasteri alla Segnatura Apostolica, in quanto l'art. 104 regola il relativo giudizio tramite il rinvio alle norme sul processo contenzioso amministrativo. L'applicazione di questa procedura alla questione incidentale diretta a risolvere i dubbi sulla competenza viene così ad assicurare alle parti del ricorso gerarchico la possibilità di partecipare alla formazione della decisione in merito all'ammissibilità dell'istanza.

### c) La risoluzione dei dubbi sulla competenza tra principio generale e misure eccezionali

Se anche nella procedura di definizione dei dubbi siano adottate regole procedurali idonee a rispettare i diritti delle parti di intervenire nella causa incidentale avanti alla Segnatura Apostolica, non viene meno la natura anomala di questa misura che, nel contesto di un ricorso gerarchico, prevede la facoltà del dicastero di astenersi dal decidere circa la propria competenza, e quindi sull'ammissibilità dell'istanza, ma di rimettere invece il giudizio sulla questione allo stesso giudice che sarebbe deputato a vagliare una eventuale impugnazione nei confronti dell'atto definitivo del dicastero. Come si è già rilevato, questa anticipazione del giudizio sulla competenza da parte del Supremo tribunale può comportare la preclusione del successivo ricor-

<sup>107</sup> E. BAURA, *Analisi del sistema canonico di giustizia amministrativa*, cit., p. 37.

so contenzioso amministrativo contro il medesimo atto e avanti al medesimo giudice e, in ogni caso, limita i motivi del sindacato di legittimità ai soli aspetti dell'atto che non siano già stati oggetto di pronuncia della Segnatura Apostolica.

Questa evidente alterazione del sistema di tutela nei confronti degli atti amministrativi deve indurre a interpretare in senso stretto la facoltà dei dicasteri di chiamare in causa la Segnatura Apostolica nella risoluzione dei dubbi sulla propria competenza. Invero, in via ordinaria deve restare fermo il principio generale, richiamato anche dalla costituzione *Praedicate Evangelium*, che conferisce a ogni dicastero la responsabilità, e dunque ne riconosce la capacità, di accertare la propria competenza a ricevere i ricorsi gerarchici.<sup>108</sup> Solo in circostanze veramente eccezionali, nei casi di oggettiva incertezza per problemi interpretativi complessi e non facilmente risolvibili si può pensare che sia giustificato il ricorso alla Segnatura Apostolica. In questo senso si può auspicare che le prossime norme che saranno emanate a integrazione della normativa sappiano regolare la fattispecie in modo da introdurre cautele adeguate a limitare l'eccessiva discrezionalità dei dicasteri e a rendere compatibile il giudizio per la risoluzione dei dubbi sulla competenza con la salvaguardia dei diritti di difesa delle parti del ricorso gerarchico.

<sup>108</sup> PE, III, art. 32, § 1.