

# PERIODICA

## de Re Canonica



**G.P. MONTINI**  
L'APPROVAZIONE IN FORMA SPECIFICA  
DI UN ATTO IMPUGNATO

ANNO 2018 - VOLUME 107 - FASCICOLO 1  
PONTIFICIA UNIVERSITÀ GREGORIANA - ROMA

## L'APPROVAZIONE IN FORMA SPECIFICA DI UN ATTO IMPUGNATO\*

G. PAOLO MONTINI\*\*

«La denigrazione del diritto  
non è mai ed in nessun modo al servizio della libertà»

(J. RATZINGER, *Lectio Doctoralis*)<sup>1</sup>

Ricordo l'interesse che suscitò in me la prima volta che mi accostai all'interpretazione comune della locuzione «*si difficilis sit recursus ad Sanctam Sedem*» (cf., per esempio,

---

\* Testo completo della relazione, tenuta a Brescia il 7 giugno 2017 al *LII<sup>um</sup> Colloquium Iuris Canonici* della Facoltà di Diritto Canonico della Pontificia Università Gregoriana, aggiornato al dicembre 2017.

\*\* Mons. G. Paolo Montini, Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica.

<sup>1</sup> J. RATZINGER, «*Lectio Doctoralis*», in *Per il diritto. Omaggio a Joseph Ratzinger e Sergio Cotta*, Torino 2000, 13. La citazione completa suona così: «L'ironizzazione del diritto apparteneva peraltro ai fondamenti del nazionalsocialismo (non conosco sufficientemente la situazione per quanto riguarda il fascismo italiano). Nei cosiddetti «anni della lotta» il diritto fu molto consapevolmente calpestato e contrapposto al cosiddetto sano sentimento popolare. Successivamente il «*Führer*» fu dichiarato come l'unica fonte del diritto e così l'arbitrio fu messo al posto del diritto. La denigrazione del diritto non è mai ed in nessun modo al servizio della libertà, ma è sempre uno strumento della dittatura. La eliminazione del diritto è disprezzo dell'uomo: ove non vi è diritto, non vi è libertà». Ironizzazione è termine raro in italiano e può essere considerato nel nostro caso anche influenzato dal tedesco *Ironisierung*; indica anche un preciso e specifico atteggiamento culturale.

can. 87 §2), con le comuni notazioni che essa non si considerava superata quando fosse pur facile il ricorso per lettera e per telefono, o fosse pur facile il ricorso al Legato Pontificio. Questa interpretazione mi rendeva avvertito da un lato della natura «personale e diretta» del *recursus ad Sanctam Sedem*, dall'altro dello spessore della responsabilità *in loco* del titolare della potestà.

Ma *alles Schöne im Leben hat einen Hacken*: la straordinaria vicinanza dei Dicasteri della Curia Romana alla suprema autorità della Chiesa non è solo un'opportunità: può condurre anche alla confusione circa l'autore di atti della Santa Sede: sono del Dicastero o del Sommo Pontefice?

In questo contesto la letteratura ha salutato con favore l'introduzione nel Regolamento Generale della Curia Romana [= RGCR]<sup>2</sup> del vigente art. 126 RGCR<sup>3</sup>,

---

<sup>2</sup> SECRETARIA STATUS, *Ordinatio generalis Romanae Curiae*, 4 febbraio 1992 [= RGCR92], *AAS* 84 (1992) 202-267; 30 aprile 1999 [= RGCR], *AAS* 91 (1999) 630-699.

Gli studi sul *Regolamento Generale della Curia Romana* in generale non sono molti, anche se esso meriterebbe maggiore attenzione: cf. G.M. PINNA, «Il Regolamento Generale della Curia Romana», *Monitor ecclesiasticus* 93 (1968) 272-285; J.I. ARRIETA, «Funzione pubblica e attività di governo nell'organizzazione centrale della Chiesa: il Regolamento generale della Curia Romana», *Ius Ecclesiae* 4 (1992) 585-613; V. FAGIOLO, «Nuovo Regolamento Generale della Curia Romana», *L'Osservatore Romano*, 8 marzo 1992, 1-2; N. DE MARINIS, «Adnotationes», *Apollinaris* 65 (1992) 502-518; J. JUKES, «Regolamento for employment by Roman Curia», *Newsletters of Canon Law Society of Great Britain & Ireland* n° 91 (1992) 30-34; J. CANOSA, «Commento [al Regolamento generale della Curia Romana], in *Legislazione sull'organizzazione centrale della Chiesa*, Milano 1997, 375-451; J. GARCÍA MARTÍN, «Los actos administrativos de los Dicasterios de la Curia Romana según el Reglamento General (1 julio 1999)», *Apollinaris* 73 (2000) 733-759.

<sup>3</sup> I riferimenti saranno sempre al *Regolamento Generale della Curia Romana* vigente e quindi all'art. 126 RGCR (*AAS* 91 [1999] 679-680), identico all'art. 110 RGCR92 (*AAS* 84 [1992] 245), eccetto che per una correzione ortografica nel §2 secondo capoverso, ove il pronome «Lui» riferito al Sommo Pontefice è posto con la lettera maiuscola.

una normativa sulla approvazione in forma specifica<sup>4</sup>.

Il presente studio non intende ripercorrere tutta la normativa sull'approvazione in forma specifica, ma alcuni

---

Tra le integrazioni del *Regolamento della Curia Romana* merita una menzione, per alcune analogie con l'art. 126, l'art. 126 bis RGCR approvato con *rescriptum ex Audientia SS.mi* del 1° febbraio 2011 (AAS 103 [2011] 127-128): cf. E. BAURA, «La procedura per ottenere facoltà speciali dal Romano Pontefice da parte dei Dicasteri della Curia Romana. Commento all'art. 126 bis del Regolamento Generale della Curia Romana», *Ius Ecclesiae* 23 (2011) 790-798.

<sup>4</sup> La bibliografia sull'approvazione in forma specifica può essere divisa in tre periodi.

Il primo precede l'innovazione dell'art. 126 RGCR: cf., per esempio, A. DI FELICE, «La “Confirmatio Pontificis” e la “aperitio oris” come ricorsi ed interventi straordinari circa i provvedimenti ed atti amministrativi», *Monitor ecclesiasticus* 99 (1974) 223-235.

Il secondo riguarda l'innovazione dell'art. 126 RGCR: cf., per esempio, F.J. URRUTIA, «“... atque de specifica approbatione Summi Pontificis” (Const. Ap. ‘Pastor bonus’, art. 18)», *Revista española de derecho canónico* 47 (1990) 543-561; ID., «Quandonam habeatur approbatio “in forma specifica”», *Periodica* 80 (1991) 3-17; A. VIANA, «El Reglamento General de la Curia Romana (4.II.1992). Aspectos generales y regulación de las aprobaciones pontificias en forma específica», *Ius canonicum* 32/64 (1992) 501-529; ID., «“Approbatio in forma specifica”. El Reglamento General de la Curia Romana de 1999», *Ius canonicum* 40/79 (2000) 209-228; V. GÓMEZ-IGLESIAS, «La aprobación específica en la “Pastor bonus” y la seguridad jurídica», *Fidelium iura* 3 (1993) 361-423.

Il terzo riguarda l'applicazione dell'approvazione in forma specifica ad atti amministrativi generali, in occasione della pubblicazione dell'istruzione interdicasteriale *Ecclesiae de mysterio*, 15 agosto 1997, AAS 89 (1997) 852-877: cf., per esempio, H. HALLERMANN, «Die “approbatio in forma specifica” — Ein Instrument zum Schutz des geltenden Rechts», *Österreichisches Archiv für Kirchenrecht* 45 (1998) 160-171; J.M. HUELS, «Interpreting an Instruction Approved “in forma specifica”», *Studia canonica* 32 (1998) 5-46; J.H. PROVOST, «Approval of Curial Documents “in forma specifica”», *The Jurist* 58 (1998) 213-225; B. PRIMETSHOFER, «Approbatio in forma specifica. Überlegungen zur Normentypik im kanonischen Recht», *Archiv für katholisches Kirchenrecht* 169 (2000) 408-432.

punti inediti e alcune problematiche nuove, emerse al riguardo nell'attività della Segnatura Apostolica. Innanzitutto si darà conto della [1] genesi dell'art. 126 RGCR e della parte attiva in essa svolta dalla Segnatura Apostolica, attraverso materiali finora inediti (prot. n. 22037/90 VAR). Seguirà [2] la esegesi dell'art. 126 RGCR, mettendo in luce la innovatività della normativa e la sua utilità. Si esporranno quindi [3] alcuni casi recenti di approvazioni in forma specifica non contemplati o non risolvibili con la normativa dell'art. 126 RGCR. Al riguardo si forniranno infine [4] alcune linee per la soluzione dei casi problematici più recenti.

## 1. L'origine dell'art. 126 Regolamento Generale della Curia Romana

### 1.1 *L'occasione*<sup>5</sup>

Il *casus belli* che immediatamente diede avvio alla redazione dell'art. 126 RGCR fu dato dalla causa prot. n. 20782/89 CA pendente presso la Segnatura Apostolica.

Ecco il caso. Il Dicastero competente aveva preso provvedimenti molto drastici il 17 febbraio 1989 nei confronti di un istituto religioso femminile dei dintorni di Roma: rimozione della Superiora generale, esonerazione del Consiglio generale e nomina del Commissario Apostolico. Presentato ricorso agli inizi di marzo del 1989 avverso questi provvedimenti, la Segnatura Apostolica *more solito* avvertiva il Dicastero competente del ricorso, chiedeva gli atti e la nomina di un avvocato per l'avvio del processo.

Per tutta risposta il Dicastero, nella persona del Segretario, informava la Segnatura Apostolica che «essendo

---

<sup>5</sup> Alcuni riferimenti sui tre casi qui presentati si possono rinvenire in G.P. MONTINI, «La trasmissione degli atti da parte del Dicastero nel processo amministrativo presso il Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica. Una questione sempre aperta nel contenzioso amministrativo canonico», *Ius Ecclesiae* 13 (2001) 428-429.

intervenuto direttamente il Sommo Pontefice nell'approvazione dei due provvedimenti, non è ammissibile alcun ricorso contro il decreto in oggetto»<sup>6</sup>.

Resisteva e replicava l'avvocato delle religiose, le cui obiezioni furono trasmesse al Prefetto di quel Dicastero dalla Segnatura Apostolica, con le annotazioni che non ogni intervento del Sommo Pontefice per sé preclude il ricorso e inoltre che la pronuncia circa la proponibilità o meno del ricorso era di esclusiva competenza della Segnatura Apostolica. Con ciò si chiedevano nuovamente gli atti.

Rispondeva il Prefetto di quel Dicastero confermando il rifiuto già espresso e motivandolo con il fatto che il Sommo Pontefice «ricevendomi il 19 dicembre 1988, non solo mi manifestò a viva voce, ma pose per iscritto in forma specifica l'espressione della Sua volontà, vergando di proprio pugno sul Foglio di Udienza le parole “concesso mand. 19.12/88” come da me attestato, per iscritto, sul medesimo Foglio, alla stessa data, con nota del seguente tenore: “Dall'Udienza del 19.12.1988. Il Santo Padre ha concesso ‘*iuxta preces*’. Vedere le sue note manoscritte in margine”»<sup>7</sup>.

A questo punto la Segnatura Apostolica il 9 maggio 1989 richiese il parere di un perito nella persona del F.J. Urrutia, S.I., docente alla Pontificia Università Gregoriana, Referendario del Supremo Tribunale, che presentò il suo voto<sup>8</sup>. Il 3 giugno 1989 si riuniva il Congresso della Segnatura Apostolica che giungeva alla conclusione che l'impugnato decreto del Dicastero non potesse essere considerato approvato in forma specifica dal Sommo Pontefice e quindi doveva essere considerato impugnabile.

Non rimaneva nel caso che illustrare da parte del Prefetto della Segnatura Apostolica al Sommo Pontefice la situazio-

---

<sup>6</sup> Lettera, 15 marzo 1989, prot. n. 65216/85.

<sup>7</sup> Lettera, 29 aprile 1989, prot. n. 65621/85.

<sup>8</sup> Il voto presentato (pp. 4) sarà poi sviluppato nei due articoli che lo stesso Autore pubblicò (cf. *supra*).

ne di stallo che si era verificata, e ciò avvenne nell'Udienza concessa dal Sommo Pontefice il 6 luglio 1989.

Veniva quindi convocata dal Segretario di Stato una riunione per il 25 aprile 1990 presso la Segreteria di Stato con rappresentanti della Segnatura Apostolica e del Pontificio Consiglio per l'Interpretazione dei Testi Legislativi.

Per la verità non si trattava della prima volta che la Segnatura Apostolica si trovava di fronte alla obiezione di un Dicastero che rifiutava di trasmettere gli atti e di costituirsi in ragione della opinione che l'atto impugnato fosse approvato dal Sommo Pontefice.

Due casi meritano di essere citati sia perché vicini temporalmente al *casus belli* sia perché entrarono nel *dossier* della menzionata riunione presso la Segreteria di Stato.

#### 1.1.1 Prot. n. 19596/87 CA

L'oggetto del ricorso era alla radice la scomunica *latae sententiae* dichiarata, contro la quale era stato proposto ricorso gerarchico al Dicastero e quindi contenzioso amministrativo alla Segnatura Apostolica contro il rigetto del Dicastero.

La richiesta degli atti al Dicastero da parte della Segnatura Apostolica fu molto cauta: «per approfondire ulteriormente lo studio del medesimo [ricorso] ed accertare la propria competenza»<sup>9</sup>.

La risposta del Segretario di quel Dicastero fu determinata: «detto provvedimento che si vuole impugnare ha ottenuto la conferma specifica del Santo Padre. Tale conferma si deduce innanzitutto dal tenore generale del Decreto stesso ed in specie dalla clausola finale, dove si accenna formalmente al mandato di esecuzione dato dal Santo Padre. Inoltre [...] l'approvazione specifica pontificia è stata formalmente chiesta nel Foglio d'Udienza del 3 Agosto u.s. e concessa in data 6 Agosto 1987, dopo che al Santo Padre

---

<sup>9</sup> Lettera, 30 ottobre 1987, prot. n. 19596/87 CA.

era stata fatta relazione dei termini e degli elementi della causa e conseguentemente delle ragioni e decisioni adottate da questo Dicastero. Infine [...] gli Atti in questione fanno parte di una causa [...] che, di norma, non vengono, per ovvie ragioni, messi a disposizione di altri Dicasteri»<sup>10</sup>.

La Segnatura Apostolica prese atto e il giorno dopo decretò «*recursum considerari non posse ab hoc Supremo Tribunali*» sotto l'unica motivazione che il Dicastero «*declaravit decisionem [...] confirmatam fuisse a Summo Pontifice in forma specifica*».

### 1.1.2 Prot. n. 16053/84 CA

Il ricorso era presentato avverso la dimissione dallo stato clericale decisa da un Dicastero il 28 dicembre 1983, dopo quindi la promulgazione e l'entrata in vigore del Codice.

La Segnatura Apostolica ritenne la decisione impugnata approvata dal Sommo Pontefice e manifestò alla Segreteria di Stato che riteneva di non poter trattare il ricorso senza il mandato di cui al can. 1405 §2.

La Segreteria di Stato con lettera dell'8 settembre 1984 chiedeva alla Segnatura Apostolica «*quid faciendum sit in casu*», ma almeno allegò il parere del Prefetto del Dicastero interessato e del Pro-Presidente della Pontificia Commissione per l'Interpretazione Autentica del Codice.

La Segnatura Apostolica non poté che chiedere il parere a tre esperti e discutere della cosa nel Congresso del 6 dicembre 1984, rimettendo subito dopo alla Segreteria di Stato le proprie perplessità sia sulla legittimità della dimissione sia sull'approvazione del Sommo Pontefice: «sono state espresse alcune incertezze circa la natura di tale atto. Pertanto, per ovviare a qualsiasi dubbio in materia, questo Supremo Tribunale è del parere che sarebbe opportuno “*ad cautelam*” l'intervento del Santo Padre che commetta

---

<sup>10</sup> Lettera, 27 novembre 1987, prot. n. 100/85.



alla Sectio Altera della Segnatura il giudizio sulla legittimità del provvedimento impugnato»<sup>11</sup>.

Il Sommo Pontefice disponeva che il decreto impugnato «non sia mandato ad esecuzione»<sup>12</sup> e, pertanto, la causa aveva termine.

### 1.2 *La riunione del 25 aprile 1990 e la prima bozza dell'art. 126 RGCR*

L'importanza della riunione è determinata dal mandato pontificio che le soggiaceva: «La questione proposta riguarda principalmente la Segnatura Apostolica; il Santo Padre è particolarmente interessato ad essa, desiderando rispettare la giusta autonomia dei Dicasteri, e rendere operante il diritto al ricorso riconosciuto nel diritto vigente ai fedeli».

Le opinioni espresse dai partecipanti furono sostanzialmente convergenti, soprattutto sui punti qualificanti della questione:

- la necessità di intervenire: si riconobbe, in altre parole, che il problema esisteva per davvero ed era così consistente da meritare un intervento, quale che fosse;
- la distinzione tra «approvazione specifica» (di cui all'art. 18 §2 della Costituzione Apostolica *Pastor bonus* [= *PB*]), che riguarda soprattutto atti futuri da compiersi da parte dei Dicasteri, e *approvazione in forma specifica*, che richiede come presupposto che l'atto da approvare sia già stato posto;
- la necessità di formulare e stabilire criteri distintivi per l'approvazione in forma specifica, distinguibile da altre approvazioni.

Accompagnando le richieste osservazioni al testo del verbale della riunione, la Segnatura Apostolica prendeva l'occasione per esporre alcune annotazioni che riteneva essenziali per la chiarezza della soluzione, tra le quali:

---

<sup>11</sup> Lettera, 10 dicembre 1984, prot. n. 16053/84 CA.

<sup>12</sup> SEGRETERIA DI STATO, Lettera, 20 febbraio 1986, prot. n. 171653.

– non si deve usare l'espressione «approvazione specifica» per l'istituto giuridico dell'*approvazione in forma specifica*: infatti «in realtà ogni approvazione — fatta anche in forma comune — che riguardi un atto specifico può essere chiamata approvazione specifica»;

– l'«approvazione specifica» riguarda un atto o atti che sono da compiere, mentre l'*approvazione in forma specifica* riguarda un atto compiuto.

La Segnatura Apostolica veniva poi consultata<sup>13</sup> in merito alla bozza di *Norme direttive* nonché della *Lettera circolare* ai Dicasteri della Curia Romana, che avrebbe dovuto accompagnare l'invio delle Norme.

Può essere utile considerare il testo proposto delle *Norme direttive*.

1. Il Dicastero che chiede al Santo Padre l'approvazione in forma specifica di un suo atto amministrativo singolare, deve farne richiesta per iscritto (lettera o appunto), adducendone i motivi e presentando il testo definitivo del medesimo. Se l'adempimento da porre o la procedura da seguire contengono deroghe al diritto universale vigente, queste devono essere specificate e spiegate come previsto dal can. 38 C.I.C. e dal can. 1515 del C.C.E.O.

2. Il dossier deve essere lasciato nelle mani del Santo Padre, in modo che Egli lo possa esaminare personalmente e comunicare poi la Sua decisione nel modo ritenuto opportuno.

3. L'espressione a cui si ricorrerà nel caso di approvazione in forma specifica sarà: «*in forma specifica approbavit*».

4. L'atto amministrativo o la procedura da seguire, approvati «in forma specifica», se contengono deroghe al diritto universale vigente non segnalate espressamente al Santo Padre, possono essere impugnati, previa licenza dello stesso Santo Padre, da chiedere per il tramite del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica.

5. Per quanto concerne gli atti del passato, dei quali si dubita se siano stati approvati in forma specifica o comune, il

---

<sup>13</sup> SEGRETERIA DI STATO, Lettera, 22 marzo 1991, prot. n. 273.624/G.N.

Dicastero interessato a risolvere tale dubbio deve riproporre la questione al Santo Padre nel modo previsto al N. 1 e 2, ed attendere la risposta definitiva.

Le *Norme direttive* furono oggetto di intenso studio da parte della Segnatura Apostolica, che il 24 giugno 1991 poté inviare le osservazioni al riguardo.

Fra esse meritano particolare attenzione le seguenti:

- si ritorna sulla distinzione, che nelle *Norme direttive* (nn. 1 e 4) non sarebbe sufficientemente chiara, tra «approvazione in forma specifica» e «concessione di una facoltà per emanare un atto specifico», in cui ritorna la distinzione tra atti già posti e atti futuri da compiere;
- circa il n. 4 si vorrebbe distinguere tra le deroghe al diritto universale, delle quali si deve presumere che il Sommo Pontefice come Legislatore abbia consapevolezza, e le deroghe a una legge o consuetudine particolare o a un diritto acquisito, delle quali non si può presumere la consapevolezza da parte del Sommo Pontefice e quindi — queste ultime — vanno esplicitamente segnalate;
- circa il n. 5 si rileva che già esiste una regola per la soluzione del dubbio: *in dubio pro approbatione communi*.

Anche la bozza di Lettera circolare ricevette delle osservazioni, due delle quali meritano attenzione:

- mentre nelle *Norme direttive* si usa la denominazione «atto amministrativo singolare», nella Lettera circolare quella di «determinato atto amministrativo»: la Segnatura rileva che «[q]uesta seconda locuzione non corrisponde alla prima»;
- sarebbe auspicabile che alla nota finale della Lettera circolare («È superfluo rilevare che tale richiesta dovrà essere fatta soltanto per casi di particolare rilievo ed eccezionali») si aggiungesse «la motivazione che proprio il rispetto dovuto al Santo Padre esige che si eviti di porre su di Lui il peso della responsabilità per le decisioni, talvolta odiose, di un Dicastero».

## 1. L'art. 126 Regolamento Generale della Curia Romana

L'elaborazione di una normativa sull'approvazione in forma specifica non portò poi — come previsto — ad un testo autonomo, ma trovò il luogo naturale nel Regolamento Generale della Curia Romana che proprio allora veniva aggiornato<sup>14</sup>. Nacque in tal modo l'art. 126 RGCR.

Esso si deve ritenere l'esegesi e l'esecuzione normativa dell'art. 18 della Costituzione Apostolica *Pastor bonus*, secondo capoverso:

*Dicasteria leges aut decreta generalia vim legis habentia ferre non possunt nec iuris universalis vigentis praescriptis derogare, nisi singulis in casibus atque de specifica approbatione Summi Pontificis.*

L'art. 126 RGCR:

§1. Il Dicastero che ritiene opportuno chiedere al Sommo Pontefice l'approvazione in forma specifica di un suo atto amministrativo, deve farne richiesta per iscritto, adducendone i motivi e presentando il progetto di testo definitivo.

Se l'atto contiene deroghe al diritto universale vigente, esse devono essere specificate ed illustrate.

§2. Analoga richiesta deve essere fatta qualora un Dicastero ritenga opportuno chiedere al Sommo Pontefice speciale mandato per seguire una procedura diversa da quella stabilita dal diritto. Anche in tal caso però le conclusioni non possono essere considerate approvate in forma specifica, a meno che siano poi sottoposte al Sommo Pontefice e da Lui approvate in tale forma.

§3. In ognuno di detti casi il fascicolo relativo deve essere lasciato al Sommo Pontefice, in modo che Egli lo possa esaminare personalmente e comunicare in seguito la Sua decisione nel modo ritenuto opportuno.

§4. Affinché consti dell'approvazione in forma specifica si dovrà dire esplicitamente che il Sommo Pontefice «*in forma specifica approbavit*»<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Il precedente *Regolamento Generale della Curia Romana* risaliva al 22 febbraio 1968, *AAS* 60 (1968) 129-176.

<sup>15</sup> *AAS* 91 (1999) 679-680.

## 2.1 *L'atto amministrativo singolare sottoposto ad approvazione in forma specifica (§1)*

La prima fattispecie riguarda l'approvazione in forma specifica di un atto amministrativo.

Il testo non specifica — come più volte richiesto dalla Segnatura Apostolica — che si tratta di un atto amministrativo *singolare*, ma lascia indeterminata la fattispecie, che perciò si deve ritenere che comprenda l'approvazione in forma specifica sia di atti amministrativi generali (che non appartiene al nostro interesse, qui)<sup>16</sup> sia di atti amministrativi singolari, ai quali appunto ci si limiterà.

Dal testo risulta sufficientemente chiaro che il testo dell'atto amministrativo singolare deve essere già definito:

*Ut [...] loqui possimus de «approbatione in forma specifica», requiritus imprimis ut agatur de «approbatione», quae [...] praesupponit actum iam existentem, non enim confirmatur quod erit, sed quod est. [Approbatio in forma specifica] praesupponit actus positi serium examen ut possit assumi a S[ummo] P[ontifice] sub sua responsabilitate et fieri suus<sup>17</sup>.*

Non parrebbe che l'atto amministrativo sia già stato notificato. La locuzione «progetto di testo definitivo» probabilmente risente della comprensività del §1 anche di atti amministrativi generali, per i quali la pubblicazione deve ritenersi — secondo il testo — immediatamente successiva all'approvazione in forma specifica.

In qualsiasi forma si legge il §1 appare chiaro che l'atto amministrativo deve essere già stabilizzato in un testo e che la sua notificazione è ritenuta contestuale o successiva

---

<sup>16</sup> Cf. al riguardo soprattutto B. PRIMETSHOFER, «Approbatio in forma specifica» (cf. nt. 4), 430-431, che sviluppa la differenza tra atto amministrativo generale di un Dicastero emanato per delega della potestà legislativa (approvazione specifica) e atto amministrativo generale emanato da un Dicastero e approvato in forma specifica.

<sup>17</sup> F.J. URRUTIA, «Quandonam habeatur approbatio» (cf. nt. 4), 9.

all'approvazione in forma specifica, così che atto e sua approvazione in forma specifica siano comunicate in forma simultanea<sup>18</sup>.

È perciò evidente anche solo da questo approccio testuale del §1 che l'approvazione in forma specifica di cui qui si tratta è quella che si appone all'atto amministrativo al momento della sua emanazione e notificazione. Un'approvazione in forma specifica di un atto precedente non è qui prevista e — nel caso avvenga — dovranno per essa seguirsi le norme dell'art. 126 RGCR in forma analogica. Ciò comporta un implicito disfavore della normativa per un'approvazione in forma specifica che segua l'emanazione e la notificazione dell'atto amministrativo singolare.

La richiesta deve essere scritta, anche se con questo si potrebbe comprendere la richiesta rivolta nel Foglio d'Udienza.

La richiesta dovrà essere motivata: l'approvazione in forma specifica non può essere il modo ordinario di procedere di un Dicastero, che possiede le facoltà necessarie per il suo ufficio. I motivi devono essere veri, per non viziare la richiesta e la concessione, soprattutto quando la concessione comporta la dispensa da una legge (cf. can. 90 §1).

Il testo dell'atto amministrativo da approvare deve essere allegato.

La menzione delle deroghe «al diritto universale vigente» contenute nell'atto amministrativo sembra riguardare gli atti amministrativi generali, ma poiché la norma non distingue, questa clausola deve essere applicata anche agli atti amministrativi singolari, per i quali le deroghe potreb-

---

<sup>18</sup> Si può richiamare, per analogia, quanto precisato nell'interpretazione autentica circa il momento della notificazione del decreto di dimissione dall'istituto religioso, che deve avvenire dopo la sua conferma da parte dell'autorità ecclesiastica competente (Santa Sede o Vescovo diocesano): PONTIFICIA COMMISSIONE PER L'INTERPRETAZIONE AUTENTICA DEL CODICE DI DIRITTO CANONICO, 21 marzo 1986, AAS 78 (1986) 1323.

bero riguardare, per esempio, la competenza del Dicastero o la procedura seguita per la emanazione dell'atto.

È evidente il nesso tra la menzione delle deroghe al diritto universale vigente e i motivi dell'approvazione in forma specifica che devono essere menzionati: ordinariamente — sembra di capire — saranno proprie le deroghe che motiveranno l'approvazione in forma specifica.

## 2.2 *La concessione di una facoltà per emanare un atto specifico (§2)*

La fattispecie di questo §2 è precisamente quella che ha dato origine all'intera normativa dell'art. 126 RGCR, anche se la Segnatura Apostolica avrebbe voluto che si affermasse solo la conclusione, secondo la quale l'approvazione in forma specifica attiene solo ad un atto amministrativo singolare determinato già posto.

La formulazione del §2 giunge alla stessa conclusione, ma premette che l'approvazione specifica può riguardare anche «una procedura» di emanazione di un atto amministrativo singolare «diversa da quella stabilita dal diritto». In tal caso l'approvazione specifica si denomina «speciale mandato», ma le condizioni previste nel §1 (richiesta scritta, motivata, determinata in un testo e con menzione delle deroghe) devono essere osservate ugualmente.

Gli atti amministrativi singolari che sono emanati con questa procedura «*de specifica approbatione*» (art. 18 *PB*) non si possono considerare approvati essi stessi in forma specifica<sup>19</sup>, ma quegli atti vanno sottoposti distintamente e

---

<sup>19</sup> «Approbatio igitur “specificata” art. 18, non est approbatio “in forma specifica”, sed est “*delegatio potestatis*” ut Dicasterium ponere possit actum “specificum” [...] quem secus emanare non posset. Actus natura non mutatur ut fiat actus [P]ontificis sed manet actus Dicasterii [...] Posset ergo, qui se gravatum consideraret ex exercitio potestatis ex parte Dicasterii, recursum instituere contra Dicasterium, non ratione defectus potestatis [...] sed ratione eius [...] illegitimi usus (can. 1400 § 2)». F.J. URRUTIA, «Quandonam habeatur approbatio» (cf. nt. 4), 13-14. 17.

singolarmente all'approvazione in forma specifica secondo la normativa generale, ossia a norma dei §§1, 3 e 4 dell'art. 126 RGCR.

### 2.3 *La consegna del fascicolo al Sommo Pontefice per l'approvazione in forma specifica (§3)*

La normativa, a tutela della forma scritta della richiesta e delle sue condizioni (motivi e testo allegato) e a tutela di un esame congruente alla forma scritta richiesta, impone che il fascicolo sia lasciato al Sommo Pontefice. La locuzione usata suppone che la richiesta avvenga nell'Udienza concessa dal Sommo Pontefice al Prefetto o ad un altro esponente del Dicastero e intende neppure velatamente evitare che il Sommo Pontefice sia fatto oggetto di pressioni perché l'approvazione in forma specifica avvenga *seduta stante*<sup>20</sup>.

Il Foglio d'Udienza — contenente gli argomenti che verranno affrontati nell'Udienza del Sommo Pontefice — dovrà avere allegato il fascicolo e tale allegazione potrà essere richiesta proprio a norma del §3 dall'Autorità competente al coordinamento dell'attività dei Dicasteri della Curia Romana (cf. art. 41 *PB*), ossia dalla Segreteria di Stato.

La normativa vale *a fortiori* quando la richiesta avviene per il tramite della Segreteria di Stato, al di fuori del contesto di una Udienza.

### 2.4 *La formula per la concessione dell'approvazione in forma specifica (§4)*

La normativa impone una formula («*in forma specifica approbavit*») che renda certo che l'approvazione data nel caso dal Sommo Pontefice sia appunto l'approvazione in forma specifica.

---

<sup>20</sup> «La norma, nel suo insieme, e anche nello stile redazionale, è anzitutto un meccanismo di protezione dell'Ufficio primaziale nei confronti dell'organizzazione centrale». J.I. ARRIETA, «Funzione pubblica e attività di governo» (cf. nt. 2), 609.



La norma del §4 è applicata in forme diverse.

A volte è lo stesso Sommo Pontefice che in calce all'atto amministrativo singolare o in calce alla richiesta di approvazione in forma specifica scrive di suo pugno la formula: «*In forma specifica approbavi*», seguita da sottoscrizione e data. Si deve però riconoscere che il §4, nella sua formulazione letterale, non richiede esplicitamente questo impegno diretto e personale del Sommo Pontefice<sup>21</sup>. Né richiede che l'esemplare originale o autenticato di quell'atto amministrativo singolare o di quella richiesta di approvazione in forma specifica così siglato sia notificato agli interessati.

A volte è lo stesso Prefetto o un Prelato del Dicastero interessato che in calce all'atto amministrativo singolare o in calce alla richiesta di approvazione in forma specifica attesta che il Sommo Pontefice «*in forma specifica approbavit*», e segue poi la sottoscrizione del Prefetto o del Prelato e dalla data. Si deve riconoscere che i §§3-4 sembrano escludere questa modalità, per la semplice ragione che dovendo lasciare il fascicolo al Sommo Pontefice, è almeno contro lo spirito della normativa (ancorché non impossibile) che nella stessa Udienza sia richiesta e concessa l'approvazione in forma specifica. Il disfavore del combinato disposto dei §§3-4 a questa prassi, permetterebbe di evitare la prassi della attestazione<sup>22</sup> della concessa approvazione in forma specifica da parte di un Prefetto o di un Prelato di un Dicastero che l'ha richiesta e che riguarda un atto del medesimo Dicastero, sottoscritto dallo stesso Prefetto o Prelato.

---

<sup>21</sup> Cf. H. HALLERMANN, «Die "approbatio in forma specifica"» (cf. nt. 4), 170.

<sup>22</sup> Cf. H. SCHMITZ, «Rescriptum ex Audientia SS.mi. Ein Beitrag zur Formtypik kirchlicher Erlasse», *Münchener Theologische Zeitschrift* 42 (1991) 371-394.

## 2.5 *La comunicazione dell'avvenuta approvazione in forma specifica (§4)*

La normativa prevede la comunicazione della concessione dell'approvazione in forma specifica di un atto amministrativo singolare «in seguito» e «nel modo ritenuto opportuno» (§4).

La *mens* della normativa contempla un secondo momento, ulteriore all'Udienza, nel quale la decisione del Sommo Pontefice è comunicata.

Il testo però non lo richiede, per il semplice motivo che non può esigerlo. Un ordinamento giuridico come quello canonico nel quale il Sommo Pontefice non è tenuto ad alcuna legge e nel quale anche gli atti del Sommo Pontefice che impegnano la infallibilità sua e della Chiesa non sono normati in forma vincolante da alcuna legge, non può ovviamente permettersi di legare il Sommo Pontefice nella concessione dell'approvazione in forma specifica di un atto amministrativo singolare.

È per questa ragione che il pur coraggioso art. 126 RGCR non può che disporre tutto affinché «Egli lo [= fascicolo] *possa* esaminare personalmente e comunicare in seguito la Sua decisione nel modo ritenuto opportuno» (§4; corsivo aggiunto). È data al Sommo Pontefice la possibilità, non è imposta una formalità. Si impongono formalità a coloro che si rivolgono al Sommo Pontefice; si vietano determinati comportamenti nella richiesta dell'approvazione in forma specifica né tali trasgressioni sono sanate dalla concessione comunque avvenuta dell'approvazione in forma specifica. Non si impongono però normative sulle modalità di concessione e questo può creare serie difficoltà interpretative, nonostante il coraggio e la importanza dell'art. 126 RGCR.

### 3. Nuove problematiche

L'art. 126 RGCR ha origine da un determinato caso sottoposto al Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica ed ha costituito un contributo valido per la soluzione di quel caso e di casi simili che all'epoca si presentavano. Ciò non significa che quel prescritto non sia utile anche per la soluzione di nuove problematiche che si affacciano solo ora all'orizzonte della prassi curiale, ma certamente ciò va accuratamente verificato.

#### 3.1 *L'approvazione in forma specifica di atti amministrativi singolari pendente recursu*

Il fenomeno che recentemente ha assunto un certo rilievo consiste soprattutto nella prassi di chiedere ed ottenere l'approvazione in forma specifica mentre l'atto è sottoposto a ricorso<sup>23</sup>, ed in particolare a giudizio presso la Segnatura Apostolica.

##### 3.1.1 L'estensione del fenomeno

Non vi sono ovviamente statistiche che informano delle approvazioni in forma specifica richieste dai Dicasteri (e ottenute). Né, peraltro, è lecito affidarsi a impressioni soggettive prive di qualunque riscontro statistico.

L'elenco che segue dice, solo esemplificativamente, quanto è di conoscenza della Segnatura Apostolica per quanto attiene ad approvazioni specifiche recenti avvenute *pendente recursu*:

---

<sup>23</sup> Nel decreto del 22 febbraio 2008 prot. n. 20080127 della Congregazione per il Clero la approvazione in forma specifica è chiesta e ottenuta per il rigetto di «numerosi ricorsi gerarchici» pendenti avverso provvedimenti un Ordinario del luogo: il testo del decreto in tedesco e in italiano del 5 marzo 2008 è riprodotto in fotocopia in R. DÖRNER, ed., *Onore alla verità. Uno scandalo di «non-diritto» canonico*, [s.l.] 2009, 197-199; 200-201.

- Prot. n. 52463/17 CA: decreto del 15 luglio 2016, impugnato il 21 dicembre 2016: la Congregazione per il Clero il 14 novembre 2017 avvertiva dell’approvazione in forma specifica del proprio decreto, con il quale aveva rigettato il ricorso gerarchico, chiesta e data dal Sommo Pontefice in data 14 novembre 2017;
- Prot. n. 52001/16 CA: decreto del 4 maggio 2016; la Congregazione competente il 15 ottobre 2016 avvertiva dell’approvazione in forma specifica del proprio decreto, chiesta<sup>24</sup> e data dal Sommo Pontefice in data 13 ottobre 2016;
- Prot. n. 51898/16 CA: decreto del 16 dicembre 2015, impugnato il 16 giugno 2016; la Congregazione per gli Istituti di vita consacrata e le Società di vita apostolica avvertiva<sup>25</sup> la Segnatura Apostolica che era stata ottenuta l’approvazione in forma specifica, che sarebbe stata comunicata dall’Em.mo Presidente del Capitolo generale al suo inizio, il 1° luglio 2016;
- Prot. n. 50974/15 CA: decreto del 25 giugno 2015, impugnato il 2 ottobre 2015; la Congregazione per gli Istituti di vita consacrata e le Società di vita apostolica comunica che il Sommo Pontefice ha approvato in forma specifica l’esborso della somma di cui all’atto impugnato;
- Prot. n. 50275/15 CA: alla lettera del 30 luglio 2015, con la quale la Segnatura Apostolica chiedeva alla Congregazione per gli Istituti di vita consacrata e le Società di vita apostolica di indicare l’avvocato per il ricorso pendente,

---

<sup>24</sup> Nella richiesta si legge che il ricorso «anche se considerato formalmente legittimo», «è comunque fortemente inopportuno nella sostanza, costituendo un modo poco ecclesiale e ben triste»; si chiede l’approvazione in forma specifica «per consentire al Dicastero di non procedere con l’invio della documentazione alla Segnatura e di informare quel Supremo Tribunale che il Ricorso è divenuto improcedibile».

<sup>25</sup> Lettera, 1° luglio 2016: «Questo Dicastero pertanto non ritiene di dover trasmettere così quanto richiesto [...] da codesto Supremo Tribunale», ossia gli atti per l’esame preliminare del ricorso.

il Dicastero inviava «per conoscenza» l'approvazione in forma specifica concessa in data 27 agosto 2015;

– Prot. n. 48764/14 CG: sentenza giudiziale rotale del 16 dicembre 2013, impugnata il 23 gennaio 2014 con querela di nullità per incompetenza assoluta; il 31 luglio 2014 è concessa la approvazione in forma specifica della decisione rotale; la Segnatura Apostolica è stata informata solo in seguito dal Decano della Rota dell'approvazione ottenuta;

– Prot. n. 46651/12 CA: decreto del 1° marzo 2012, impugnato il 23 aprile 2012, con costituzione dell'avvocato; la Segreteria di Stato il 14 giugno 2012 comunica che è stata ottenuta la approvazione in forma specifica del licenziamento in oggetto;

– Prot. n. 37015/06 CA: decreto del 14 gennaio 2005 con il quale la Congregazione competente nomina un Commissario Pontificio per una Provincia, impugnato il 16 marzo 2015; la medesima Congregazione il 21 novembre 2015 chiede ed ottiene la approvazione in forma specifica di un proprio decreto di nomina dello stesso Commissario per tutto l'istituto<sup>26</sup>;

– Prot. n. 17937/86 CA: decreto del 9 agosto 1971, impugnato presso l'allora Sacra Congregazione *de Propaganda Fide*, che il 25 giugno 1972 chiese e ottenne dal Sommo Pontefice la sanazione del decreto di rimozione dalla parrocchia<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> «Eidem enim Summo Pontifici die 11 eiusdem mensis Exc.mus ille Praefectus ad rem animadverterat: “Anche la pratica [...], come Lei ben sa, si trascina ormai da troppo tempo. È stato preparato il decreto di nomina del Reverendo P. [...] a Commissario Pontificio [...]. Lo sottopongo a Vostra Santità perché si voglia degnare di confermarlo. Solo un Vostro avallo scritto troncherebbe sul nascere non solo tutta la *querelle*, ma anche ogni possibile ed eventuale ricorso, presente e futuro”».

<sup>27</sup> Circa la tormentata vicenda cf. M. LANDAU, «Amtsenthebung und Versetzung von Pfarrern. Eine Untersuchung des geltenden Rechts unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung des Zweiten Sektion des Höchsten Gerichts der Apostolischen Signatur», Frankfurt 1999, *suo loco*.

### 3.1.2 Due recentissimi protocolli: prot. nn. 49269/14 CA e 51132/15 CA

Presso la Segnatura Apostolica furono impugnati in sequela temporale due atti di un Dicastero: la Visita apostolica e il Commissariamento pontificio.

Il primo ricorso si sviluppò con due provvedimenti da parte del Congresso della Segnatura Apostolica: la sospensione di una clausola concernente una facoltà della Visitatrice, facoltà eccentrica rispetto alla Visita apostolica, e l'ammissione del ricorso al Collegio dei Giudici. Il giudizio fu poi deciso che fosse unito a quello sul ricorso successivo in ragione della connessione.

Il secondo ricorso si sviluppò allo stesso modo: il Congresso della Segnatura Apostolica sospese una clausola eccentrica della Commissaria rispetto al Commissariamento e ammise il ricorso al Collegio dei Giudici.

Un mese prima<sup>28</sup> dalla data nella quale il Collegio dei Giudici della Segnatura Apostolica doveva decidere i due ricorsi, ossia quando tutto era ormai pronto per la decisione (confezionato il sommario, consegnati i memoriali degli Avvocati, presentato il voto *pro rei veritate* del Promotore di Giustizia, giunte le repliche degli Avvocati, convocati i Giudici dai quattro angoli del mondo, inviati ai Giudici gli atti), il Dicastero interessato — che di diritto e di fatto è informato come parte resistente di tutti gli atti del Supremo Tribunale tramite almeno il suo avvocato — chiedeva al Sommo Pontefice l'approvazione in forma specifica dell'impugnato decreto di Commissariamento, la

---

<sup>28</sup> La lettera di richiesta al Sommo Pontefice è erroneamente datata 21 gennaio 2016, mentre in realtà non può essere che del 21 gennaio 2017, la stessa data dell'approvazione in forma specifica posta in calce: «21 gennaio 2017». Nella lettera, infatti, si afferma che il «ricorso è stato proposto da più di un anno»: il ricorso era stato presentato il 5 novembre 2015 avverso il decreto del Dicastero datato 12 ottobre 2012 [in realtà 2015] e notificato il 23 ottobre 2015. E proprio del decreto del 12 ottobre 2015 si chiede l'approvazione in forma specifica.

otteneva in Udienza e dopo pochi giorni la comunicava alla Segnatura Apostolica.

Interessante considerare l'omissione da parte del Dicastero della procedura prevista nell'art. 126 RGCR, specialmente per ciò che attiene al §3.

Più interessante considerare le ragioni addotte nella lettera, con la quale si richiese al Sommo Pontefice l'approvazione in forma specifica; in essa si leggono le seguenti espressioni:

– «è stato opposto un rifiuto» al decreto impugnato: il ricorso, riconosciuto come diritto dalla legge canonica e motivato — come deve avvenire in Segnatura — con l'indicazione delle violazioni di legge *in procedendo* e *in decernendo*, è equiparato al rifiuto di una decisione, senza neppure considerare che nel frattempo al decreto impugnato era stata data esecuzione dai ricorrenti, come richiede la legge sul ricorso *tantum in devolutivo*;

– «non è stata emanata alcuna decisione» da parte della Segnatura Apostolica: sono state ignorate le decisioni del Congresso della Segnatura Apostolica di sospendere (per probabile illegittimità)<sup>29</sup> la clausola eccentrica al Commissariamento (24 febbraio 2016) e di ammettere il ricorso al Collegio (18 novembre 2016);

– «rallenterebbero l'*iter* di questa vicenda» le more fino alla decisione del Supremo Tribunale: il rallentamento sarebbe stato di trenta giorni, essendo già fissata il 12 gennaio 2017 la data (23 febbraio 2017) della sentenza definitiva, inappellabile;

– «i vari ostacoli di ordine procedurale» che sarebbero oggetto del ricorso: e ciò come se il Dicastero non fosse a conoscenza (ma: *iura novit curia*) che i ricorsi contenziosi amministrativi attengono per legge, oltre che alla procedu-

---

<sup>29</sup> La sospensione viene concessa quando c'è un fondamento probabile di illegittimità e contemporaneamente *periculum in mora* (cf. can. 1650 §3).

ra (*in procedendo*), anche alla decisione (*in decernendo*), come peraltro proprio nel caso di specie.

Il Collegio dei Giudici si riuniva nella data prestabilita per giudicare i ricorsi e veniva informato sia dell'avvenuta approvazione in forma specifica sia che la parte ricorrente aveva richiesto al Sommo Pontefice per la Segnatura Apostolica il *mandatum* di cui al can. 1405 §2.

Di conseguenza il Collegio prendeva una duplice decisione.

Da un lato sospendeva la causa per tre mesi, in modo tale che, se entro quel termine non fosse stato concesso il mandato richiesto dalla parte ricorrente, i ricorsi venissero dichiarati cessati<sup>30</sup>.

Dall'altro lato decideva di informare di quanto accaduto la Segreteria di Stato, per il compito ad essa attribuito di coordinare l'attività dei Dicasteri della Curia Romana.

#### **4. La verifica dell'approvazione in forma specifica di un atto amministrativo pendente recursu**

Di fronte a questa situazione di fatto non episodica, merita considerare alcuni punti fermi.

##### *4.1 Il principio fondamentale secondo il quale il giudice è giudice della sua competenza*

Nell'ordinamento canonico è principio fondamentale pacifico che il giudice è giudice della sua propria competenza. Numerosi sono i prescritti che ne sono la attuazione. Si pensi, per esempio, ai canoni:

– 1505 §1 e §2, 1°, che richiede al giudice che riceve il libello introduttorio della causa di verificare prima di ogni altra cosa se «*rem esse suae competentiae*» e, in caso ne-

---

<sup>30</sup> I decreti di cessazione della lite furono poi emessi alla scadenza dei tre mesi senza che fosse intervenuto il *mandatum* richiesto.



gativo, di respingere il libello;

– 1460 §1, che lascia allo stesso giudice di vedere le eccezioni mosse contro la sua stessa competenza;

– 1461, che impone al giudice in qualunque stadio della causa di dichiarare la sua incompetenza se si riconosca incompetente di incompetenza assoluta.

Questo principio generale non rende inimpugnabile qualsiasi decisione del giudice sulla propria competenza, ma consente — nei limiti stabiliti dal diritto (cf., per esempio, can. 1460 §§ 2-3) — di accedere per impugnazione anche al giudice di appello, che nel caso sarà giudice della competenza del giudice di primo grado.

Ciò che a volte sfugge nella esposizione di questa materia è il fatto che il giudice della propria competenza in questa operazione non ha di fronte a sé solo l'interpretazione di norme processuali, ma prima di tutto la qualificazione dell'atto impugnato.

Si pensi alla determinazione se un decreto giudiziale configuri o no un atto *vim definitivae habens* (cf. can. 1618), dalla cui qualificazione dipende l'appellabilità e quindi la competenza di un giudice di appello.

Questa dinamica si amplia, con riflessi molto delicati, se si tratta per la Segnatura Apostolica di qualificare l'atto che viene impugnato presso la medesima, se cioè si tratta di atto amministrativo singolare. Infatti, in caso affermativo la Segnatura Apostolica potrà procedere; in caso negativo, no.

Non raramente i Dicasteri o, più in generale, l'Autorità ecclesiastica, di fronte ad una impugnazione di un atto, protesta che non si tratterebbe di un atto amministrativo, ma — di volta in volta — di un atto preparatorio, di una risposta interlocutoria, di un consiglio o di una esortazione, insomma che non si tratterebbe di un atto amministrativo.

È del tutto incongruo in questo contesto chiedere da parte del Tribunale all'autorità ecclesiastica l'intenzione o la volontà con la quale aveva emanato quanto è stato

impugnato: l'atto impugnato è ora soggetto all'autorità giudiziaria ed esso è impugnato, non l'intenzione di chi lo ha emesso.

Se già questa competenza della competenza è grave, si può immaginare lo stupore (e le reazioni, anche scomposte e inappropriate) dell'Autorità ecclesiastica quando, dopo che essa ha fornito alcuni elementi che fanno riferimento più o meno diretto alla informazione, conoscenza e accordo con il Sommo Pontefice, si sente dire che tocca solo alla Segnatura Apostolica verificare se vi sia un atto del Sommo Pontefice o dal medesimo approvato in forma specifica<sup>31</sup>.

La Segnatura Apostolica è intervenuta più volte per ribadire questo principio fondamentale.

Nella lettera 31 gennaio 1997 il Prefetto della Segnatura Apostolica, rispondendo al Prefetto di una Congregazione che aveva sottoposto nel proprio Congresso il ricorso presentato alla Segnatura Apostolica e l'aveva giudicato improponibile, precisa:

- a) Questo Supremo Foro è l'unico organo legittimamente abilitato, peraltro obbligato, a pronunciarsi sulla questione preliminare dell'accettazione o meno di un ricorso presentato presso lo stesso Tribunale [...]
- b) Il principio dell'insindacabilità di «un atto personale del Santo Padre», sancito dai cann. 333 §3, 1404, 1406 §1 e 1732 non è messo in dubbio se, ed in quanto, si tratti di questo in un caso concreto.
- c) [...] D'altronde — in seguito ad una riunione presieduta dall'Em.mo Cardinale Casaroli in data 25 aprile 1990 — lo stesso *Regolamento Generale della Curia Romana* predisporre

---

<sup>31</sup> Cf. prot. n. 6724/75 CA. Sono in atti alcune *adnotationes* del Segretario: «Agitur de actu adhuc praeliminari, praescripto a can. 1609, par. 1, C.J.C., qui iubet: “Iudex, antequam [...] iudicaturus sedeat, videat utrum ipse sit competens, necne”, et simul a can. 1611: “iudex quovis in stadio causae se absolute incompetentem agnoscens, suam incompetentiam declarare tenetur”» (n. 2).

[...] quella particolare procedura che nell'ordinamento canonico odierno andrebbe a distinguere l'approvazione in forma specifica da ogni altra approvazione del Sommo Pontefice [...] È ben nota la tradizione canonica secondo la quale qualora non consti in modo univoco dell'approvazione in forma specifica, si deve presumere l'approvazione in forma comune<sup>32</sup>.

#### 4.2 *La funzione dell'art. 126 RGCR nella verifica della competenza*

In questo delicato campo di azione acquista valenza processuale decisiva l'art. 126 RGCR in quanto consente — se osservato — di riconoscere *per tabulas* la approvazione in forma specifica concessa dal Sommo Pontefice e di escludere pertanto la proponibilità o il prosiegua del ricorso. In altre parole, se l'art. 126 RGCR fosse (conosciuto e) osservato, la verifica della competenza della Segnatura Apostolica si limiterebbe alla *recognitio* dell'autenticità del documento prodotto, che farebbe fede da sé solo della concessione dell'approvazione in forma specifica di cui e agli effetti del can. 1405 §2<sup>33</sup>.

Per ben due volte si è sopra annotato «se osservato»: il mancato rispetto della lettera dell'art. 126 RGCR introduce in un ginepraio dal quale è poi complesso districarsi, con disagi per la Segnatura Apostolica, per l'Autorità ecclesiastica e per gli stessi ricorrenti<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> Prot. n. 27081/96 CA presso la Segnatura Apostolica. Il decreto di improponibilità del ricorso emesso dalla Segnatura Apostolica il 10 febbraio 1997 si fonderà sulla lettera dell'Em.mo Segretario di Stato che in data 5 febbraio 1997 attestò che l'«approvazione del Santo Padre [...] è da intendersi, anche se non detto esplicitamente, come *approvazione specifica* [sic!]», senza peraltro mai chiarire come nell'udienza del 27 dicembre 1996 possa essere stata approvata la notificazione del 2 gennaio 1997.

<sup>33</sup> Cf. prot. n. 6724/75 CA. A contestazione dell'avvocato (14 giugno 1975), il 17 giugno si chiede al Segretario di Stato, che risponde: «È stato approvato dal santo Padre in forma specifica».

<sup>34</sup> L'art. 126 RGCR può «als ein Instrument des Rechtsschutzes und der Garantie bestehender Rechte in der Kirche gewertet werden,

Recentemente la Segnatura Apostolica è dovuta intervenire per chiarire se in un caso ci fosse o no approvazione in forma specifica ed, essendo stata scelta una formula oggettivamente ambigua, ha dovuto affidarsi ad altri elementi di prova e indizi per concludere, dopo un processo, che era moralmente certa nel caso la approvazione in forma specifica<sup>35</sup>.

In un altro caso recentissimo l'atto impugnato suonava in questo modo:

*de común acuerdo con el Santo Padre [...] La documentación [...] la defensa [...] y las convicciones a las que ha llegado este Dicasterio, se han sometido al Santo Padre, con quien se ha concordado significarle a Usted las siguientes decisiones [...] visto lo dispuesto en el can. [...], de acuerdo con el Santo Padre se ha creído justo y necesario [...] que sea dispuesto por Usted lo siguiente.*

---

weil die aus der *approbatio in forma specifica* resultierende Immunität der einschlägigen Rechtsakte nur dann erlangt werden kann, wenn die vorgeschriebene Vorgehensweise tatsächlich eingehalten wird. Mit der vorgeschriebene Vorgehensweise wird dem Handeln der Kurie in der Person des Papstes eine Kontrollinstanz gegenübergestellt und auf diese Weise verhindert, daß die Zahl der Rechtsakte, gegen die keine Berufung oder Beschwerde mehr möglich ist, ins Unermeßliche steigt». H. HALLERMANN, «Die “*approbatio in forma specifica*”» (cf. nt. 4), 170.

<sup>35</sup> «Pro explorato habito quod iudicium de natura actus impugnati ad competentem iudicem pertinet, non autem ad partes, quae ad rem argumenta et probationes ad normam iuris in processu utique adducere possunt; [...] Considerato quod Cl.mus Exc.mi Recurrentis Patronus animadvertit in casu formulam defuisse “in forma specifica approbavit” de qua in art. 126, § 4 Ordinationis generalis Romanae Curiae vel aliam quamlibet formulam ex qua erui posset quod Summus Pontifex singulis dispositionibus innotuit, immo et iter quidem ad rem in eodem art. sub §§ 1-3 constitutum, at ad rem animadverso quod non agitur in casu de approbatione qua Summus Pontifex in forma specifica decisionem seu actum Congregationis dicit (cf. art. 126 Ordinationis generalis Romanae Curiae), sed de actu ipsius Summi Pontificis; [...] Cum proinde, etiam citra evidentiam documentalem, nullum tamen prudens dubium de decisione ab ipso Summo Pontifice lata in casu supersit». Decreto del Congresso, 3 marzo 2017, prot. n. 51675/16 CA.

Richiesti gli atti della causa, furono richiesti «eventuali documenti, dai quali risulta la forma di approvazione da parte del Sommo Pontefice», e la Congregazione rispose citando per ben quattro volte gli interventi del Sommo Pontefice, salvo poi a concludere che il disposto dell'atto impugnato «non è stato oggetto di un formale atto di approvazione in forma specifica, a norma dell'art. n. 18 [*sic!*] della cost. ap. *Pastor bonus*, da parte del Santo Padre»<sup>36</sup>.

#### 4.3 *La funzione dell'art. 126 RGCR nella richiesta di approvazione in forma specifica di un atto impugnato*

L'applicazione dell'art. 126 RGCR nel caso di un atto amministrativo singolare impugnato, sia presso il Dicastero sia *a fortiori* presso la Segnatura Apostolica in sede giurisdizionale, si riterrebbe che dovrebbe avvenire attraverso le seguenti peculiarità:

- (§1): il Dicastero deve avvertire la Segnatura Apostolica — per il tramite della Segreteria di Stato — della richiesta di approvazione in forma specifica;
- (§1): il Dicastero deve allegare alla richiesta al Sommo Pontefice gli atti del ricorso in suo possesso (anche per il tramite dell'Avvocato), sia atti di parte sia atti del Tribunale;
- (§3): il fascicolo deve essere lasciato al Sommo Pontefice, in modo che Egli possa richiedere che venga completata la documentazione degli atti del ricorso;
- (§3): richiedere un parere del Tribunale sui motivi della approvazione in forma specifica;
- (§3): comunicare in seguito la Sua decisione anche al Tribunale per il tramite della Segreteria di Stato.

Questa applicazione peculiare dell'art. 126 RGCR, nei casi di richiesta di approvazione in forma specifica di un atto impugnato, dovrà tener conto dello stadio nel quale si trova l'impugnazione. Limitando l'oggetto al caso di un atto impugnato presso la Segnatura Apostolica, il ricorso

---

<sup>36</sup> Prot. n. 52627/17 CA presso la Segnatura Apostolica.

contenzioso amministrativo potrebbe trovarsi al momento iniziale<sup>37</sup>, in cui è presente solo il ricorso motivato, oppure nella fase di discussione precedente al Congresso, in cui sono già sviluppate le ragioni favorevoli, contrarie e *super partes* sulle violazioni di legge *in procedendo* o *in decernendo* dell'atto impugnato, oppure dopo la decisione del Congresso, che ha giudicato il ricorso non infondato<sup>38</sup>, oppure nella fase di discussione precedente alla decisione definitiva<sup>39</sup>, in cui la valutazione delle violazioni di legge è già molto approfondita.

---

<sup>37</sup> Cf., per esempio, i casi di cui *supra*, prot. nn. 46651/12 CA e 52001/16 CA.

<sup>38</sup> Cf., per esempio, il caso di cui *supra*, prot. n. 52463/17 CA.

Si deve al riguardo annotare la peculiare valenza dell'ammissione da parte del Congresso del ricorso alla discussione nel Collegio: il processo contenzioso amministrativo non contempla un decreto di ammissione del ricorso al modo dell'ammissione del libello nel processo contenzioso ordinario (cf. can. 1505); contempla, invece, un rigetto *in limine* da parte del Segretario quando «indubie atque evidenter aliquo careat praesupposito» (art. 76 §1 *Lex propria* [= LP]); contempla anche il rigetto da parte del Congresso solo quando «manifeste ipse [= recursus] caret praesupposito vel fundamento» (art. 83 §1 LP). Il mancato rigetto da parte del Congresso significa l'ammissione del ricorso alla discussione in Collegio, che ha una valenza notevole, in quanto preceduta da un'ampia e spesso esauriente discussione tra le parti (ricorrente e resistente) e il Promotore di giustizia, e decisa dal Prefetto in Congresso (cf. art. 22 §1 LP). A volte il Dicastero, convinto dalle ragioni sin qui addotte, revoca il decreto impugnato. Tutta la dottrina è concorde nella valutazione della importanza delle decisioni del Congresso. La decisione di ammissione, per la verità, almeno ordinariamente, non è motivata, ma non è difficile desumerne le ragioni dagli scritti della discussione precedente. Cf., al riguardo, G.P. MONTINI, «I ricorsi amministrativi presso il Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica», in *Il diritto nel mistero della Chiesa*. IV. *Prassi amministrativa e procedure speciali*, ed. Gruppo Italiano Docenti di Diritto Canonico, Città del Vaticano 2014, 144-153.

<sup>39</sup> Cf., per esempio, il caso di cui *supra*, prot. nn. 49269/14 CA e 51132/15 CA.

È evidente che quanto più il ricorso si trova in fase avanzata, tanto più è ragionevolmente fondata l'esigenza di allegare alla richiesta dell'approvazione in forma specifica degli atti del ricorso, anche in relazione all'obbligo di indicare le deroghe al diritto implicate di certo o probabilmente nell'atto impugnato.

#### 4.4 *La funzione della menzione delle deroghe al diritto nell'approvazione in forma specifica (art. 126 §1 RGCR)*

Nonostante il parere motivato contrario della Segnatura Apostolica, nell'art. 126 RGCR è persistito l'obbligo della menzione delle deroghe al diritto (universale vigente) alle quali andrebbe incontro l'atto di cui si chiede l'approvazione in forma specifica.

Se la disposizione appare almeno inopportuna a fronte della coscienza che il Sommo Pontefice «*omnia iura in scrinio pectoris sui censetur habere*»<sup>40</sup>, e d'altro canto insufficiente perché non contempla il diritto particolare<sup>41</sup> e le situazioni di fatto — che possono essere presumibilmente ignorate dal Sommo Pontefice<sup>42</sup> —, una funzione interpretativa notevole comunque la svolge.

---

<sup>40</sup> Cf., per esempio, N. NILLES, «In scrinio pectoris sui. Über den Brustschrein Bonifacius' VIII», *Zeitschrift für katholische Theologie* 19 (1895) 1-34; F. GILLMANN, «“Romanus pontifex iura omnia in scrinio pectoris sui censetur habere”», *Archiv für katholisches Kirchenrecht* 92 (1912) 3-17; ID., «Romanus pontifex iura omnia in scrinio pectoris sui censetur habere», *ibid.* 106 (1926) 156-174. Sulle ascendenze romanistiche dell'espressione cf. G. POST, «Two Notes on Nationalism in the Middle Ages. II. Rex Imperator», *Traditio* 9 (1953) 311 nota 73.

<sup>41</sup> Cf., per esempio, can. 20; VI° 1, 2, 1. Cf. pure E. CORTESE, «An Papa qui habet totum ius in scrinio pectoris efficiatur doctor in utroque», in *Studi in onore di Piero Bellini*, Soveria Mannelli (Catanzaro) 1999, 277-290.

<sup>42</sup> Cf., per esempio, INNOCENTIUS III, «Etsi locum Dei teneamus in terris, non tamen de occultis potuimus divinare», in X. 3, 12, 1; cf. pure CYNUS PISTORIENSIS, «Princeps non potest habere facta in scrinio pectoris sui, sicut habet iura [...] et ideo ad quaestionem facti non respondet legislator», in *Super Codice et Digesto veteri lectura*, Lugduni 1547, f. 7 recto.

La sua mera previsione assicura che anche le decisioni del Sommo Pontefice potrebbero essere affette da vizi<sup>43</sup>, quali la *obreptio* (cf. can. 63 §2) e la *subreptio* (cf. can. 63 §1). Esse si realizzano quando nella richiesta dell'approvazione in forma specifica si espongono ragioni false o non sono espressi quegli elementi che secondo la legge, lo stile e la prassi canonica sono da esprimersi per la validità.

Più difficile è stabilire se e, *quatenus affirmative*, a chi competa il giudizio di nullità o illegittimità di atti del Sommo Pontefice affetti da *obreptio* o da *subreptio*.

Sia detto subito con chiarezza: ammettere la competenza e la legittimità a giudicare della nullità (o illegittimità) di un atto approvato in forma specifica dal Pontefice significherebbe porre nel nulla le guarentigie delle quali il diritto circonda gli atti del Sommo Pontefice e, alla fine, le stesse prerogative degli atti del Sommo Pontefice.

A fronte anche pertanto di palesi e plateali violazioni della procedura di cui all'art. 126 RGCR, che possono legittimamente far supporre una nullità dell'approvazione in forma specifica da parte del Sommo Pontefice, l'ordinamento canonico non contempla giudici competenti a giudicare della nullità (o illegittimità) della medesima approvazione in forma specifica.

La Segnatura Apostolica — a mio avviso — può giungere a giudicare dell'esistenza (*an*) della approvazione in

---

<sup>43</sup> È evidente che i vizi che possono riguardare l'(atto amministrativo singolare della) approvazione in forma specifica sono molteplici e non sono limitati alle sole *obreptio* e *subreptio*. Si devono naturalmente distinguere i vizi dell'atto approvato in forma specifica dai vizi dell'atto di approvazione in forma specifica. Tale distinzione però non è assoluta perché evidentemente è affetto da vizio l'atto dell'approvazione in forma specifica di un atto che sia nullo per vizio di nullità di diritto naturale o diritto divino positivo. E quest'ultima distinzione potrebbe essere proficua nel momento in cui potrebbe consentire di togliere (*positis ponendis*) la guarentigia dell'inimpugnabilità dell'atto e procedere poi alla dichiarazione della nullità dello stesso.



forma specifica di un atto da parte del Sommo Pontefice e ciò soprattutto grazie al supporto normativo dell'art. 126 RGCR (cf. *supra*), ma non può spingersi oltre nel sindacare se quell'approvazione in forma specifica sia affetta da invalidità o illegittimità.

I rari casi, infatti, nei quali giudizialmente è stato sottoposto a giudizio un atto del Sommo Pontefice ciò è avvenuto almeno con l'approvazione preventiva dello stesso Sommo Pontefice<sup>44</sup>.

Sopravvive la questione della procedura nel caso in cui vi sia sospetto fondato di *obreptio* o *subreptio* nella richiesta di approvazione in forma specifica.

Le abbozzate *Norme direttive* prevedevano questo caso e disponevano: «L'atto amministrativo o la procedura da seguire, approvati "in forma specifica", se contengono deroghe al diritto universale vigente non segnalate espressamente al Santo Padre, possono essere impugnati, previa licenza dello stesso Santo Padre, da chiedere per il tramite del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica».

Tre sono i punti sui quali merita soffermarsi.

In primo luogo il testo proposto ammetteva *de plano* la impugnabilità: ossia ammetteva che un atto del Sommo Pontefice potesse essere viziato e come tale impugnabile.

In secondo luogo subordinava comunque la impugnazione concreta (esercizio) al mandato del Sommo Pontefice (cf. can. 1405 §2).

---

<sup>44</sup> Nell'ambito di atti amministrativi del Sommo Pontefice (*rescriptum, obreptio, subreptio*), la Rota Romana ha giudicato nullo per *subreptio* un rescritto di Pio X nella sentenza *coram* Massimi del 4 luglio 1931 (cf. *RRD* 23, 267-272); la causa però fu giudicata dalla Rota Romana per Commissione Pontificia concessa dalla Segnatura Apostolica nel Congresso del 1° dicembre 1927 e confermata dal Sommo Pontefice nell'udienza concessa il 5 dicembre 1927 al Prefetto della Segnatura (cf. prot. n. 29/927). Anche in una *Aretina, coram* Mori del 25 novembre 1911 (cf. *RRD* 4, 490, n. 1) la causa fu preceduta da una Commissione Pontificia.

In terzo luogo assegnava alla Segnatura Apostolica la funzione di trasmettere al Sommo Pontefice la richiesta del mandato, evidentemente da formulare e sottoscrivere dalla parte interessata. Questa funzione della Segnatura Apostolica nella prassi vigente è vista con disfavore e non è ora quasi mai attuata. Ne è teste la formulazione dell'art. 24 §2 della *Lex propria* che non prevede che la Segnatura Apostolica trasmetta al Sommo Pontefice l'eccezione di sospetto avverso il Prefetto o un altro Cardinale membro del Collegio<sup>45</sup>. La questione deve però essere ulteriormente discussa perché vi sono opposte ragioni al riguardo. Da un lato si deve salvaguardare la terzietà del giudice, che deve mantenersi estraneo all'interesse di una parte di impugnare un'approvazione in forma specifica e, perciò, astenersi da qualsiasi atto (trasmissione) che potrebbe anche solo dare l'impressione di condividere l'impugnazione o le sue ragioni. Dall'altro lato ci si può chiedere quali garanzie abbia la parte interessata che realmente la sua istanza per ottenere il mandato (can. 1405 §2) raggiunga personalmente il Sommo Pontefice, mentre la trasmissione dell'istanza per il tramite della Segnatura Apostolica possiede qualche strumento di verifica del raggiungimento del destinatario.

La trasmissione della richiesta di mandato potrebbe anche rivestire la forma (subordinata) del libello di impugnazione (con esposizione, ragioni, indicazioni delle prove e un inizio di ragionamento probatorio), di cui si chiede preventivamente l'autorizzazione alla presentazione.

---

<sup>45</sup> «Si Praefectus aliusve Cardinalis recusetur, pars recusans, Signatura certiore facta, rem Summo Pontifici deferat; [...]». *AAS* 100 (2008) 519.

## Conclusioni

*Mais un recours trop fréquent à ce raccourci, bien commode pour la Curie romaine, qu'est l'approbatio in forma specifica qui l'exonère de tout contrôle juridique, peut laisser chez le fidèle justiciable un sentiment d'injustice et d'incompréhension de l'exercice de l'autorité. C'est pourquoi le pontife romain et sa Curie n'en devraient user qu'avec parcimonie et précaution, faisant confiance principalement au principe de légalité et au fonctionnement ordinaire des instances de contrôle prévues par le droit pour s'assurer de la justesse de la norme édictée ou de la décision prise<sup>46</sup>.*

Questo pur mite e condivisibile appello, potrebbe oggi essere ancor più dimessamente dimensionato, in quanto sarebbe oggi già una meta da proporre che la stessa approvazione in forma specifica fosse chiesta *ad normam iuris* e poi — raggiunto questo obiettivo — fosse chiesta secondo lo spirito della medesima normativa nonché dell'istituto giuridico stesso.

D'altronde non si può omettere di osservare che l'attuale tendenza alla moltiplicazione delle richieste di approvazioni in forma specifica è coerente con il progressivo esaurimento della Segnatura Apostolica da ampi ambiti di giustizia ecclesiale<sup>47</sup>: ciò comporta quasi automaticamente un decadimento anche nella (richiesta di) approvazione in forma specifica, che è meramente vista come il modo tecnico per impedire il giudizio presso la Segnatura Apostolica per le materie di sua (ormai residua) competenza.

Si dirà che la funzione di deterrenza della Segnatura Apostolica verso gli abusi del diritto nell'esercizio della potestà esecutiva rimane ugualmente efficace e valida, anche solo per la mera esistenza della Segnatura Apostolica;

---

<sup>46</sup> PH. TOXÉ, «Quel principe de légalité en droit canonique?», *L'année canonique* 56 (2014-2015) 248.

<sup>47</sup> Cf. G.P. MONTINI, «La giustizia amministrativa dal Concilio al Codice», *Periodica* 102 (2013) 655-656, note 21 e 22.

il che farebbe pensare un po' — per analogia — alla singolare teoria che l'inferno, sì, esiste, ma sarebbe vuoto<sup>48</sup>.

G. PAOLO MONTINI

## Sommario

L'articolo è diviso in due parti. Nella prima si descrive la genesi, finora sconosciuta, dell'art. 126 del Regolamento Generale della Curia Romana che regola la procedura per ottenere l'approvazione in forma specifica da parte del Sommo Pontefice di un atto di un Dicastero della Curia Romana, che in tal modo diventa atto del Sommo Pontefice e, di conseguenza, inimpugnabile.

Nella seconda parte si descrive una recente prassi: i Dicasteri chiedono al Sommo Pontefice l'approvazione specifica di un loro atto che è stato impugnato presso la Segnatura Apostolica che sta conducendo su di esso un giudizio contenzioso amministrativo. Questo caso richiederebbe — a giudizio dell'Autore — un'applicazione dell'art. 126 del Regolamento Generale della Curia Romana, che comprenda almeno l'acquisizione nel fascicolo da sottoporre al Sommo Pontefice della documentazione del processo in corso sull'atto da approvare in forma specifica.

## Summary

### **The Approval *in forma specifica* of a Contested Act**

This article is divided into two parts. The first describes the genesis, hitherto unknown, of art. 126 of the General Regulations of the Roman Curia, that regulates the procedure for ob-

---

<sup>48</sup> Il riferimento è ad un'intervista al teologo H. Urs von Balthasar riassunta nella formula «l'inferno c'è, ma (forse) è vuoto»: i riferimenti in F. D'AGOSTINO, «Giustizia e misericordia. Fondamenti metafisici e teologici della sanzione penale», *Rivista internazionale di filosofia del diritto* 66 (1989) 9.

taining approval *in forma specifica* by the Supreme Pontiff of an act of a dicastery of the Roman Curia, which consequently becomes an act of the Supreme Pontiff and is therefore not open to appeal.

The second part describes a recent practice: dicasteries asking the Supreme Pontiff for specific approval of an act that was challenged at the Apostolic Signatura, and which is conducting a judgment on the same act through contentious-administrative recourse. This situation would require – in the opinion of the author – the application of the aforementioned art. 126 of the General Regulations of the Roman Curia, which consists of (at least) the acquisition of the file to be submitted to the Supreme Pontiff of the documentation of the process regarding the act to be approved *in forma specifica*.