

G. Paolo Montini, *I ricorsi gerarchici (Cann. 1732-1739)* (Coll. «Diritto canonico, 7»), Edizione aggiornata, riveduta e corretta, G&B Press, Roma, 2023, pp. 263

In questa nuova edizione aggiornata, riveduta e corretta de *I ricorsi gerarchici (Cann. 1732-1739)*, mons. Montini condensa le sue lezioni alla Facoltà di Diritto canonico della Pontificia Università Gregoriana di Roma, ma specialmente la sua vasta esperienza a servizio del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica, come emerge dai continui riferimenti alla giurisprudenza di detto Organismo di giustizia. Questo è indubbiamente un aspetto che arricchisce in modo ulteriore la preziosa pubblicazione, sia perché permette di conoscere le pronunce del Tribunale apostolico, le quali sono orientative dal punto di vista dell'agire giudiziario e, invero, devono informare l'agire amministrativo. D'altra parte, in dottrina sono ormai consolidati l'opinione e l'auspicio che detta giurisprudenza abbia ad essere sempre meno rapsodica e, invece, sempre più diffusamente conoscibile e conosciuta in modo sistematico, e ciò anche per una questione di garanzia: solo quando sono noti gli indirizzi assunti per casi simili, si può essere certi che il giudizio sia proceduto e sia stato emesso secondo uguaglianza e giustizia.

Sin dalla prefazione (pp. 5-7) l'Autore specifica l'intento pratico dello studio che propone. Si deve riconoscere che l'obiettivo prefissato – quello di fornire un utile strumento agli allievi – è stato certamente conseguito da Montini attraverso questo suo studio organico della normativa circa il ricorso gerarchico, che tuttavia spazia – e non poteva essere diversamente – fino anche al contenzioso amministrativo. Va fin da principio riconosciuto che, nonostante la finalità didattica delle pagine che si susseguono, lo spessore scientifico balza evidente agli occhi, sia per i numerosi riferimenti bibliografici, sia – appunto – per il fecondo richiamare la giurisprudenza della Segnatura.

Riprendendo la sistematica del Codice, l'Autore propone una scansione del volume che segua l'ordine dei canoni. Questo potrebbe far sospettare un approccio positivista e normativista, mentre il modo di affrontare le questioni implicate nella tematica dimostra un interesse per una giustizia sostanziale. Il primo capitolo, dunque, tratta *De actibus administrativis singularibus. De modis evitandi recursus (cann. 1732-1733)* (pp. 9-49). Nella logica testé menzionata, si studia l'ambito di applicazione delle norme sui ricorsi gerarchici (can. 1732),

materia precipua di questo volume, e la opportunità che si prevedano in *Ecclesia*, laddove possibile, istanze che favoriscano la composizione pacifica della controversia (*favor conciliationis*), e, ci permettiamo sommessamente di aggiungere, comunque sempre *salva iustitia*. Per capire la portata innovativa del sistema di giustizia amministrativa, il Professore illustra come lungo la storia tale sistema si sia evoluto, passando dal sistema di giurisdizione unica (dal sec. XII al 1908), al vigente modello della doppia giurisdizione, introdotto – specialmente per una questione di garanzia dei diritti – da S. Paolo VI con la costituzione apostolica *Regimini Ecclesiae universae*, attraverso la quale riformava la Curia Romana e la ‘ristrutturava’ secondo i principi conciliari di promozione e tutela dei diritti di tutti i fedeli. In fondo, capire questo significa avere davanti agli occhi il criterio ermeneutico migliore per interpretare la disciplina, e la *mens legislatoris*: il sistema previgente del ‘superiore-giudice’ è stato corretto, aggiungendovi la possibilità, alla fine, di chiedere su tutta la vicenda il giudizio indipendente e terzo dell’unico Tribunale amministrativo della Chiesa attualmente esistente, ovvero la Segnatura Apostolica, garantendo così in modo più consono e – si spera – reale i diritti dei fedeli contro ogni possibile abuso ed agire arbitrario dell’autorità, favorendo pure un’evoluzione virtuosa della prassi amministrativa. L’Autore ritiene che l’impugnazione sia possibile solo per gli atti amministrativi singolari, questione da leggersi, a suo parere, in relazione con il presupposto del gravame (can. 1737 § 1). Tuttavia, va evidenziato che può incidere sugli interessi di un soggetto anche un decreto amministrativo generale che non sia legittimo: ogni azione arbitraria, infatti, lede il bene ecclesiale e, quindi, di riflesso, più o meno direttamente, anche quello del singolo e, comunque, per una giustizia piena e reale, sembra molto opportuno sostenere chi in dottrina già ha visto come una criticità questa restrizione dell’oggetto dei ricorsi gerarchici e del contenzioso amministrativo, invocando un’evoluzione estensiva delle competenze di tali istituti. Un appunto che Montini acutamente rileva è che nulla impedisce la ricorribilità degli atti amministrativi singolari dati dalla Curia Romana, come pure quelli caratterizzanti per un’approvazione in forma comune da parte del Romano Pontefice, mentre, come risaputo, pone problemi il sempre più diffuso ricorso all’approvazione in forma specifica da parte del Santo Padre, perché questo ‘chiude le porte alla giustizia’. Ad ogni modo, non è ancora così chiaramente definito il fatto che, per mezzo di siffatta approvazione, l’atto cessi di essere del suo autore primigenio e divenga ad ogni effetto imputabile al Romano Pontefice, benché le conseguenze che essa comporta, effettivamente, facciano deporre a favore di simi-

le posizioni. Nel parlare dei mezzi di conciliazione previsti, l'Autore nota come, al di là di quelli informali, quelli formali, fra cui sono ricompresi gli uffici o i consigli che, a livello diocesano, si sarebbero potuti costituire, avrebbero un senso più pieno se si fosse provveduto pure alla costituzione di tribunali amministrativi locali quali alternativa al ricorso gerarchico, mentre, *rebus sic stantibus*, divengono un duplicato della rimostranza obbligatoria di cui al can. 1734. D'altra parte, anche in questo studio si evidenziano i motivi per cui si è preferito soprassedere alla creazione dei tribunali amministrativi di grado inferiore, così come le criticità emerse circa le forme di conciliazione alla luce dell'esperienza statunitense.

Il secondo capitolo si intitola *De praevia remonstrazione (cann. 1734-1735)* (pp. 51-103), perché, come già accennato, il legislatore canonico postula che, prima del ricorso gerarchico, vi sia presso l'autore dello stesso un tentativo di fargli modificare l'atto da cui ci si ritenga onerati, epifenomeno chiaro della ferma volontà di evitare, *quantum fieri potest*, litigi e ricorsi, benché essi siano strumenti ecclesiali e pienamente conformi alla comunione, a protezione della quale esistono. Nota Montini che taluni hanno espresso perplessità circa la legittimità del rigetto del ricorso gerarchico per mera mancanza della *remonstratio praevia*, tuttavia la giurisprudenza circa questo punto è pacifica. Va comunque osservato che l'assenza della rimostranza non obbliga il superiore gerarchico a rigettare il ricorso che gli viene rivolto. Una criticità dell'attuale sistema di giustizia amministrativa è anche il fatto che i tentativi di conciliazione non intervengono ad interrompere il termine perentorio di dieci giorni per incardinare il ricorso, sicché, quantunque si debba tentare la via conciliatoria, verso la quale c'è un favore, in modo esattamente opposto si deve intanto già avviare il ricorso, ancora pendente la domanda di revisione, per non correre il rischio che spirino invano i *fatalia legis*. Condividiamo – poi – con il Professore la 'denuncia' del consolidarsi di due istituti giuridici errati: quello per il quale il Dicastero competente sana l'atto dell'autorità amministrativa inferiore che viene impugnato, introducendo in maniera irrituale nel diritto amministrativo l'istituto della sanazione e quello per cui l'autorità amministrativa dispenserebbe nel caso dal prescritto che impone i termini (dispensa di una norma processuale, contro il can. 87 § 1). Ciò che, invece, il superiore gerarchico ha facoltà di fare è vigilare sull'attività amministrativa dei suoi subordinati e questo permette ad esso di trattare di un ricorso gerarchico presentato senza la necessaria *remonstratio praevia* o un ricorso gerarchico illegittimo. Di speciale rilievo è la riflessione sviluppata circa l'autore dell'atto quando que-

sto è emanato dal vicario generale o dal vicario episcopale. Questione che, come ben dimostra Montini, si è affacciata talora nella giurisprudenza della Segnatura senza, tuttavia, riceverne una soluzione definitiva. Va notato, però, come si evince da queste intense e proficue pagine, che c'è stata di recente una svolta favorevole per dirimere il dubbio, ancorché si citino appena due pronunce: parrebbe che, avverso l'atto amministrativo del vicario generale o episcopale, si debba proporre la *remonstratio praevia* entro dieci giorni, presentandola allo stesso autore dell'atto o al Vescovo diocesano, mentre il successivo ricorso gerarchico va fatto al competente Dicastero entro quindici giorni.

Il capitolo terzo è dedicato al *De recursus hierarchici propositione* (can. 1737) (pp. 105-142). Lo studio fa qui emergere chiaramente i vantaggi del ricorso gerarchico, che si svolge tutto all'interno della stessa amministrazione sicché il superiore gerarchico ha poteri molto incisivi per rispondere alla domanda del ricorrente; si evidenziano parimenti pure gli svantaggi, in quanto detto superiore, chiamato a fare nel caso da giudice, non ha le caratteristiche tipiche e fondamentali per l'attività giurisdicente, ossia l'indipendenza, la terzietà e l'imparzialità. Un'osservazione acuta che Montini fa riguarda il fatto che la giurisprudenza del Supremo Tribunale segni una lenta e prudente evoluzione verso una legittimazione al ricorso intesa in un senso più ampio, conformemente alla coscienza dei diritti dei fedeli, la cui tutela contro ogni possibile agire arbitrario nell'esercizio della potestà ecclesiastica amministrativa è lo scopo per cui S. Paolo VI volle introdurre il contenzioso amministrativo nella vita della Chiesa. Certamente, come rammenta l'Autore, si ha in mente pure il pericolo di strumentalizzazione del ricorso da parte di gruppi organizzati, tuttavia va soprattutto riaffermato che il bene superiore è il conseguimento di una giustizia piena, sostanziale, e non meramente formale.

*De recursus hierarchici definitione* (cann. 1738-1739) è l'argomento del quarto capitolo (pp. 143-194), nel quale il Professore ha modo di rilevare la quasi assente proceduralizzazione del ricorso gerarchico. In detto senso, benché il can. 50 su cui si sofferma l'attenzione del Canonista non appaia strettamente prescrittivo in ordine al «*necessarias notitias et probationes exquirat*», pare doversi dire che sarebbe quanto mai auspicabile assecondare il più largamente possibile il prescritto, per un agire amministrativo che non scada nell'arbitrarietà e che, per una più efficace tutela dei diritti, si possa garantire meglio fin da principio la giustizia (evitando così possibili ricorsi sin dalla genesi dell'atto amministrativo). Non si deve, cioè, agire a ribasso col rischio di ledere i principi di legalità e di legittimità, posti

a tutela di un agire amministrativo discrezionale e mai arbitrario o ingiusto. Ci sia concessa un'annotazione in merito al «*decretum complere*», competenza riconosciuta al superiore gerarchico nel giudicare un ricorso: spesso, i decreti dei Dicasteri e talora anche la Segnatura, hanno concluso sostenendo che colui che esercita la potestà amministrativa è chi meglio di tutti conosce la situazione concreta, a motivo della vicinanza, e, pertanto, è colui che più di tutti sa valutare discrezionalmente la sussistenza delle cause richieste e quale sia la decisione migliore da prendere per provvedere, nel caso, al bene comune. Ciò detto, ci si può domandare, allora, in quale misura il superiore gerarchico possa completare le motivazioni dell'atto, trovandosi così lontano dalla realtà oggetto del provvedimento, senza indulgere ad arbitrarietà. Inoltre, in ordine al «*de damnis statuer*», l'Autore, nel trattare della possibilità del superiore gerarchico di giudicare finanche della riparazione dei danni conseguenti all'atto impugnato, non entra nel dibattito se esso debba intendersi come atto illegittimo o se detta azione possa o no essere indipendente o se sia meramente una questione che si possa interporre come incidentale. Infine, Montini rimarca giustamente come l'illegittima prassi della sanazione da parte del superiore gerarchico (che, comunque, viene puntualmente cassata dalla Segnatura) costituisca un pericolo perché è in grado di scalzare dalle fondamenta il sistema di giustizia amministrativa e di far tornare alla situazione previgente al Concilio Vaticano II.

L'opera si conclude col quinto capitolo: *De actus impugnati suspensione* (pp. 195-219). Sono qui in gioco due contrapposti interessi: l'impedire che un atto illegittimo influenzi negativamente la vita del ricorrente e facilitare, in caso di sua vittoria processuale, il ristabilimento della situazione *qua ante*, e, d'altro canto, l'interesse dell'autorità ecclesiastica di vedere immediatamente realizzato quanto ha decretato per il bene pubblico. Per questo, in linea generale, i ricorsi in parola non sono *in suspensivo*, fatte salve le eccezioni ben enumerate in queste pagine: i ricorsi avverso i decreti penali; quelli avverso la dichiarazione di nullità della professione religiosa; quelli avverso la rimozione ed il trasferimento di un parroco. Circa l'istituto della sospensione è interessante quanto sottolinea l'Autore (p. 207, nota 13), ossia che l'ampia possibilità di intervenire sulla sospensione dell'atto amministrativo impugnato sia uno dei segnali che entrano in gioco nella *vexata quaestio* dottrinale della alternativa tra la Segnatura giudice di mera legittimità e giudice sul merito della questione: decidere della sospensione, infatti, postula l'andare oltre al solo atto impugnato. La *ratio*, tuttavia, pare dover essere sempre la necessità di garantire una giustizia sostanziale ed i diritti

dei fedeli contro ogni arbitrio ed abuso. In tale contesto pare potersi non solo risolvere la questione ma anche doversi auspicare che vada allargandosi la sfera di possibilità del pronunciamento del Supremo Tribunale, onde evitare di ristagnare in un formalismo positivistico che vuoterebbe di reale operatività e senso l'istituto del contenzioso amministrativo.

L'utilità di questo strumento si evince non solo dalle riflessioni che in esso si avanzano, con spessore scientifico e con rimandi alla giurisprudenza, ma anche nei tre pratici allegati con cui si conclude (pp. 221-223): il primo circa la strutturazione della *potestas*; il secondo concernente la procedura ed i termini per il ricorso ed il terzo a proposito del vicario generale quale autorità soggetta al Vescovo diocesano e circa l'identità giuridica tra vicario generale e Vescovo diocesano. Seguono l'elenco delle sigle e abbreviazioni (pp. 225-226), una bibliografia piuttosto ampia (pp. 227-255) e l'indice (pp. 257-263). Nota di merito per le quattro schede desunte dai *Quaderni di diritto ecclesiale* qui accluse in fondo all'opera, rendendola ulteriormente funzionale allo studente, come anche all'operatore del settore. Esse trattano della procedura di rimozione del parroco; del trasferimento del parroco; della rimozione del docente delle università ecclesiastiche; dell'autorizzazione del Vescovo per atti di straordinaria amministrazione di una parrocchia.

L'auspicio con cui vale la pena terminare è che questa pubblicazione di mons. Montini, frutto di tanto studio e di tanta competente esperienza come docente e come ministro presso la Segnatura Apostolica, possa ricevere la dovuta attenzione non solo dagli studenti, che in essa troveranno un valido aiuto alle loro ricerche, ma anche da parte di coloro che operano nel settore canonistico, poiché qui potranno rinvenire una chiara e sicura esposizione della tematica nonché fondate considerazioni su tematiche e problematiche sottese all'oggetto dell'indagine.

*Giovanni Parise*