

Iudicium de legitimitate actuum administrativorum a Signatura Apostolica peractum

Aurelio Sabattani

1. Huius iudicii recens novitas et ratio intima.

a) Argumentum mihi propositum, et enuntiatis verbis enucleatum, respondeat eventui sat recenti in ordinatione iuridica Ecclesiae merito inducto.

Favor quo huiusmodi novatio excepta fuit et discussiones quae de processu contentioso-administrativo habitae sunt in conventibus fere omnibus Canonistarum his ultimis annis celebratis (et in illis qui iam indicti sunt) clare demonstrant agi de re valde momentosa et persentita.

b) Haec iuris canonici reformatio originem trahit profundiorem a Concilio Oecumenico Vaticano II, quod enunciavit nonnulla capita doctrinalia, quae licet sese referant ad civile consortium in communitatibus nationalibus, necessario quoque deduci debent, cum nihil peculiare id excludat, ad ipsam vitam communitariam Populi Dei, ita ut ipse exemplo quoque fulgeat prae ceteris societatis.

Sic, ex. gr., huiusmodi habentur declarationes Magisterii: «Dignitatis humanae personae homines hac nostra aetate magis in dies consci fiunt»; iustae considerantur aspirationes eorum qui «postulant iuridicam delimitationem potestatis publicae, ne fines honestae libertatis et personae et associationum nimis circumscrivantur»¹.

In Const. Past. «Gaudium et Spes» (n. 75) pressius adhuc enuntiatur: «Ut civium cooperatio, cum officii conscientia coniuncta, in cotidiana publicae rei vita effectum suum felicem attingat, requiritur positivus ordo iuris, in quo conveniens divisio munerum et institutorum auctoritatis publicae atque simul efficax tuitio iurium, neminique obnoxia, instaurentur».

c) S. P. Paulus VI ad haec principia in praxim deducenda impellit, scribens Conferentiae Internationali circa iura hominis: «Il serait vain de proclamer des droits si l'on ne mettait en même temps tout en oeuvre pour assurer le devoir de les respecter partout, et pour tous»².

1. Conc. Vat. II, Decl. "Dignitatis humanae", n. 1.

2. "L'Osservatore Romano", 23.IV.1968, p. 1.

Imo, post mensem, in allocutione ad Conventum Internationalem Canonistarum, memorans annum dicatum studio et promotioni iurium humanorum, docuit haec omnia in Ecclesiae vita vigere, «iuris functionem minime alienari a mysterio salutis», et: «oeconomia salutis complectitur etiam patrimonium iurium, quippe cum haec, cum iustitia et cum persona humana, inscindibili nexu sint coniuncta»³.

2. Fundamenta concreta iustitiae administrativae a Synodo Episcoporum anni 1967 iacta.

a) Si ratio profunda novi instituti iustitiae administrativae invenitur in principio legalitatis⁴ apud notiones nunc magis exculto et in declarationibus Concilii Vaticani II de eadem re, causa proxima ac veluti «magna charta» procedurae ad tuenda iura subiectiva habetur in adprobatione a prima Synodo Episcoporum concessa quibusdam «Principiis, quae iuris canonici recognitionem dirigant».

Ad rem nostram quod attinet, principia, sub n. VII collecta, quae integrum paginam occupant, constituunt documentum eximii valoris, prudentis audaciae, definitae concretoris.

b) En aliquae declarationes inibi conten-
tae. «Proclamari... oportet in iure canonico principium tutelae iuridicae aequo modo applicari superioribus et subditis, ita ut quae-
libet arbitriaretatis suspicio in administratio-
ne ecclesiastica penitus evanescat».

3. "L'Osservatore Romano", 26.IV.1968, p. 1.

4. Cfr. HERRANZ, J., *De principio legalitatis in exercitio potestatis ecclesiasticae*, «Acta Conv. Intern. Canonistarum 20-25 maii 1968», Typis Poligl. Vat. 1970, pp. 221-228.

«Haec finalitas obtineri solummodo po-
test mediantibus recursibus sapienter a iure
dispositis ut ius suum, quod quis ab inferiore
instantia laesum reputet, in superiore re-
staurare efficaciter possit».

«Dum in Codice Juris Canonici recursus et appellations iudiciales sufficienter regulae secundum iustitiae exigentias reputantur, e converso communis opinio canonistarum censet recursus administrativos non parum deficere in ecclesiastica praxi et administra-
tione iustitiae. Exinde necessitas ubique per-
sentitur ordinandi in Ecclesia tribunalia ad-
ministrativa secundum gradus et species, ita
ut defensio iurium in eisdem habeat pro-
priam et canonicam proceduram quae apud
auctoritates diversi gradus apte evolvatur...».

«Nostri Codicis pariter erit statuere quae-
nam in concreto actiones concedantur apud
tribunalia administrativa experienda, pro-
cessus administrativi regulas definire, nec-
non organa stabilia constituere, quae eas-
dem cognoscere valeant... In optatis est ut
tamquam regula generalis habeatur quod qui-
libet processus sit publicus... Requiritur au-
tem ut, in processu sive judiciali sive ad-
ministrativo, recurrenti vel reo manifestentur
omnes rationes quae contra ipsum invocan-
tur⁵.

Propositiones supra relatae nullum retu-
lerunt contrarium votum apud Patres Syno-
di: 148 Episcopi dixerunt «Placet», et 39
«Placet iuxta modum»⁶.

c) Utile esset quoque referre discussio-
nes et interventus Patrum Synodi de hac re⁷.
Sed res nimis longe nos duceret. Sufficiat in-

5. "Communicationes", n. 2, 1969, p. 83.

6. *Ibid.*, p. 100.

7. Cfr. CAPRILE, G., *Il Sinodo dei Vescovi*, Ro-
ma, 1968.

nuere quod nonnulli Episcopi, inter quos quidam Hispanus, petierunt quod potestas discretionalis Episcopi opportune moderaretur et dirigeretur definitis normis. Quod impossibile videtur in re ipsa, nam iudicium congruentiae, opportunitatis et prudentiae in aliqua decisione ferenda non potest praefiniri; possunt tantummodo determinari fines legitimitatis intra quos tamen non una tantum decisio enasci potest.

3. Praesens structura organica iustitiae administrativae in Ecclesia, eiusque amplior futura ordinatio.

a) Votum Synodi Episcoporum anni 1967, supra relatum (n. 2, b)—scilicet «ordinandi in Ecclesia tribunalia administrativa secundum gradus et species ita ut defensio iurium habeat propriam et canonicam proceduram, quae apud auctoritates diversi gradus apte evolvatur»—non adhuc plenam obtinuit exsecutionem.

Tamen primus gressus, et valde conspicuus, in hac re factus est, cum Sedes Apostolica eodem anno primae Synodi Episcoporum —imo ante celebrationem ipsius Synodi (29 septembris - 29 octobris 1967), sed post distributa schemata «Principiorum quae iuris canonici recognitionem dirigant» (mense iunio 1967)— per Const. Apost. «Regimini Ecclesiae Universae» diei 15 augusti 1967 instituit Sectionem alteram Signaturae Apostolicae tamquam speciale Tribunal Administrativum, coram quo iam haberi possit iudicium circa actus administrativos superiorum ecclesiasticorum, postquam de iis iam absoluti sunt ordinarii tramites recursus hierarchici.

8. "Communicationes", anno 1972, p. 38, c.

b) Res, diu exspectata, excepta fuit communis plausu, ab illis quoque qui iuris suppressionem vel remissionem in Ecclesia propugnant. Et recurrentes nunc sunt multi, intra quos nonnulli quoque rebelles et defectores, quos tamen aptius et validius compescere evenit apud tribunal, ubi defensorem habent et ubi rationes denuntiatae ab ipsis illegitimatis in gestionibus superiorum, profundius et liberius discutiuntur.

c) Diximus de *constructione haud completa* iustitiae administrativae in suis organis. Ast haec ipsa partialis constructio dignosci debet *efficax*, quia, iam in praesenti statu, quando recurrens etiam summum gradum recursus hierarchici frustra lustravit, et ideo exsecutio plena decreti impendit, ipse potest ingredi viam iustitiae administrativae, pariter in summo (et unico) gradu et impetrare efficacioribus mediis actum administrativum ipsi contrarium.

d) Ideo, secus ac evenit in aedificatione domus, iustitiae administrativae constructio incepit ab alto, *a summa nempe contignatione*.

Haec constructio, cum ageretur de *unico tribunali administrativo* pro tota Ecclesia, erat immediate possibilis. Non ita quoad «tribunalia administrativa inferiora primi gradus, et, si casus ferat, secundi gradus, in ditione uniuscuiusque Conferentiae Episcopalis»—quae praevidentur in Relatione Commissionis Codici Juris Canonici recognoscendo⁸—: huiusmodi tribunalia difficultates non exiguae patientur quoad compositionem et quoad praeparationem iudicium.

Rete impugnationum quod enuntiatur (ibid., litt. b) est complexum, cum duplicem ordinem praevideat recursum: ordinem

hierarchicum et ordinem tribunalium administrativorum, ad libitum recurrentis eligendum, admissa quoque possibilitate transeundi a priori ordine ad alterum in gradu correspondenti.

Propositum schema iuvat recurrentem, qui ita eximitur a percurrenda via hierarchica, antequam tribunal administrativum adire possit.

4. *Limites positi pronuntiationi Tribunalis Administrativi.*

A) Lex unica qua utimur, nempe Const. Apost. «Regimini Ecclesiae Universae» rem absolvit paucis omnino verbis. Edicit tantummodo dari recursum ad Sectionem Alteram Signaturae Apostolicae contra decisionem competentis Dicasterii «*quoties contendatur actum ipsum legem aliquam violasse*» (art. 106). Nec plus invenitur in Normis Specialibus Supremi Tribunalis.

Unde lacuna gravis ab auctoribus relevatur *circa ambitum potestatis decisoriae* huius Tribunalis Administrativi, quam interpres debet implere ex generalibus iuris principiis et ex peculiari omnino natura processus contentiosi administrativi.

Decisio Signaturae, si recurrentis denuntiatio acceptetur, in hoc praesertim constare debet, quod actus administrativus, quo lex violata fuerit, elidatur seu rescindatur. Vitrari debet quaelibet pronuntiatio naturae positivae circa ipsum actum, sicuti esset revocatio, substitutio, reformatio vel correctio actus administrativi.

B) Neque ordini iuridico congruit —meo iudicio— enuntiatio circa schema «De proce-

9. GORDON, I., *De iustitia administrativa ecclesiastica*, "Periodica", 1972, p. 329-339.

dura administrativa» quae prostat apud «Communicationes» (1972, p. 38, litt. d) nempe: «tribunal administrativum potest tantum *actum confirmare*, vel irritum declarare». Nullo modo, enim, iustificatur ex parte organi iurisdictionalis confirmatio provisionis administrativae; eadem confirmatio nihil operaretur nisi confusionem inter distinctas functiones potestatis canonicae; imo periculosa videtur, quia eadem administrativa provisio posset dein illegitima probari ex capite antea non adducto, unde Signatura adgreditur ad irritandum actum a seipsa confirmatum. Insuper confirmatio actus administrativi involveret iudicium de merito provisionis, quod ut infra videbimus, Tribunali Administrativo interdicitur. Quapropter rectius erit si Supremum Tribunal tantum respondeat, sicuti reaperte nunc facit: «Non constare de violatione legis ex capite adducto».

C) Alius limes impositus pronuntiationi Tribunalis Administrativi est *praeclusio examinis de merito actus impugnati*.

De hac re non una erat opinio, ita ut S. Congregatio pro Clericis dubium proposuerit Pontificiae Commissioni Decretis Concilii Vaticani II interpretandis: «Utrum... Supremum Tribunal Signaturae Apostolicae —Sectio Altera— videat tantummodo de illegitimitate actus impugnati, an etiam de merito causae». Et responsum fuit: «Affirmative ad I; Negative ad II, seu S. S. A. T. videre tantummodo de illegitimitate actus impugnati» (AAS, Vol. LXIII, 30 aprilis 1971, p. 330).

Sed, etiam post relatum responsum, quidam auctores, ut Gordon⁹ et, remissius, Moneta¹⁰, sustinent non excludi omnino Signaturam Apostolicam posse, post declaratam

10. MONETA, P., *Il controllo giurisdizionale sugli atti dell'autorità amministrativa nell'ordinamento canonico*, Milano, 1973, p. 132-134.

illegitimitatem decisionis Dicasterii, ulterius procedere et descendere ad examen directum controversiae, quando contentio vertit circa iura subiectiva.

a) Gordon allegat decisionem quandam Plenariae Signaturae diei 26 iunii 1971, quae tamen respondet quattuor dubiis concordatis die 7 octobris 1970¹¹, seu antequam publici iuris facta fuisset interpretatio authentica supra transcripta. Ipse frusta quaereret, inter posteriores decisiones Signaturae, sententias quae vagent extra quaestionem legitimitatis decisionis Dicasterii.

b) Hoc dictum sit «quoad factum» a Gordon allegatum. Sed pro sua thesi rationes iuridicas quoque adducit: imprimis quod «annullata decisione propter alicuius legis violationem, contentio manet aperta et quasi in integrum restituta. In his igitur casibus Signatura certo certius contentiones non dimeret».

Concordo cum Gordon quando ipse iudicium impugnatae legitimitatis alicuius decisionis similem dicit procedurae restitutionis in integrum. Sed oportet ut ipse sit consequens in tali aequiparatione et admittat parrem proceduram pro execuzione concessae huiusmodi restitutionis, quae statuitur in can. 1604, par. 2: «....(Signatura Apostolica)... restitutio concessa... causam remittit ad S. Romanam Rotam, nisi Sanctissimus aliter providerit». Vis analogica haec est: Signatura, quando comperit evidentem iniustitiam vel illegitimitatem ab organo potestatis canonicae admissam esse, restituit recurrentem in statum pristinum, et ideo logice res redit ad organum qui actum revocatum tulerat.

c) Instat Gordon et dicit: «Nec satis es-
set ut quaestio, sic iterum aperta, rediret ad
competens Dicasterium. Nam hoc posset ean-
dem substantialiter decisionem iterare, vitan-
do legis violationem»¹².

Facilis est responsio. Signatura Apostoli-
ca in decisione impugnata invenit errorem,
vel in procedendo, vel in decernendo. Si pri-
mum, nihil vetat quod auctoritas administra-
tativa, post reparatum errorem procedurae, et
ita aptius sartis tectis iuribus recurrentis, de-
nuo decisionem ferat magis tutam. Si alte-
rum, seu si Signatura animadvertisit decisio-
nem non sustineri vel in iure vel in facto, po-
testas administrativa nullo modo poterit
«eandem decisionem substantialiter iterare»,
quia fundamenta talis decisionis iam explosa
fuerunt.

5. Functio specifica pronuntiationis Tribunalis Administrativi relate ad actum illegitimum.

1. Aliis verbis: Tribunal Administrati-
vum, in casu violationis legis a Superiore,
illius actum administrativum declarat nullum vel simpliciter *rescindit*?

a) Ad quaestionem rite solvendam *verborum significationem* imprimis declarare oportet. «Nullus dicitur actus qui specie qui-
dem appareat, sed ob vitium quo laborat, non
sustinetur, nec parit effectus iuridicos»¹³. Sed
nullitas debet a iudice declarari; secus lapsu
temporis vel tacito consensu interesse haben-
tium plerumque sanatur.

«Rescindibilis dicitur actus qui valet, sed

11. "Periodica", 1972, p. 183.

12. GORDON, I., *op. cit.*, p. 333, nota 64.

13. ROBERTI, I., *De processibus*, Ed. IV, Vol. I,
p. 621, n. IV.

ob vitium quo laborat, auferri potest actione rescissoria»¹⁴.

b) His attentis animadvertisendum videatur actus administrativos, qui ad iudicium Tribunalis Administrativi ob legi violationem deducuntur, fere semper considerari debere ut *rescindibiles*. Id magis obtinet in praesenti statu legislationis de procedura administrativa, in quo requiritur praevia decisio competentis Dicasterii S. Sedis, quod actum omnino informem certo non adprobabit.

Etenim, ut scite adnotat Ciprotti¹⁵: «la nullità è sempre conseguenza di una illegittimità dell'atto, e mai di una irregolarità attinente al merito»: ubi pro «merito» intelligitur ipsa provisio, seu id quod continetur in actu, nempe substantia decisionis administrativa. Reapse can. 1680, par. 1, edicit: «Nullitas actus tunc tantum habetur, cum in eo deficiunt quae actum ipsum essentialiter constituunt, aut sollemnia seu conditiones desiderantur a sacris canonibus requisitae sub pena nullitatis».

Huiusmodi defectus, iuxta Ranaudo¹⁶, respicere possunt: aa) organum forte incompetens potestatis administrativae; bb) declarationem voluntatis non consciam vel liberam; cc) obiectum impossibile vel illicitum; dd) scripturam quae a lege exigatur; ee) consilium vel consensum personarum physicarum vel moralium, a lege impositum, in ordine ad actum administrativum eliciendum.

14. ROBERTI, I., *op. cit.*, pag. 622, litt. c.

15. CIPROTTI, P., *La patologia dei provvedimenti amministrativi ecclesiastici*, "Monitor Ecclesiasticus", 1974, III, p. 99.

16. RANAUDO, A., *Note circa il contenzioso amministrativo canonico e gli atti amministrativi canonici*, Neapoli, 1969, p. 42-44.

c) Extra hos casus, omnino raros, obtinet *rescindibilitas actus administrativi*. Hoc, meo iudicio, est verbum proprium adhibendum in re nostra, etiam quia, ut demonstrat Robleda¹⁷, in hac provincia datur tantum dicotomia, seu habetur vel nullitas ipso iure vel rescindibilitas, exclusa «nullitate ferendae sententiae» et aliqua generica «annullabilitate». Etiam Ciprotti¹⁸ stat pro dicotomia, sed praefert pro altera figura nomen annullabilitatis. Quia conceptus sunt fere iidem, non videtur cur discedendum sit a locutione in Codice (can. 1684) statuta.

d) Sed —quod magis valet— rescindibilitas aptius respondet veritati. Nam in iure canonico non quilibet actus irregularis, seu qui continet difformitatem ab aliqua lege, fit eo ipso invalidus seu inefficax¹⁹. Rigida norma iuris romanorum: «Ea quae fieri prohibentur, si facta fuerint, non solum inutilia, sed etiam pro infectis habeantur»²⁰, cum non semper iustitiae et aequitati consuleret, ablata fuit a iure canonico et eius loco suffecta fuit nova regula: «Multa fieri prohibentur, quae si facta fuerint, obtinent roboris firmatatem»²¹.

Quod si valet de actibus privatae personae, eo vel magis applicari debet provisionibus publicae administrationis, quia exercitium auctoritatis in societate deficere nequit. Ceterum, etiam iudicialis sententia iniusta, quae erronee legem applicet, debet reformati, sed non potest declarari nulla.

17. ROBLEDA, O., *Nullitas actus iuridici...*, p. 33 sg.; *La nulidad del Acto jurídico*, p. 220-222.

18. CIPROTTI, P., *Invalidità (diritto canonico)*, in "Encyclopedie del diritto", XXIII, Milano, 1972, n. 5.

19. RANAUDO, A., *op. cit.*, p. 24, n. 26.

20. C. I, 14, 5.

21. X, III, 21, 6.

2. Si quis, vero, ulterius a me sciscitetur cuinam canonico instituto assimilari queat huiusmodi functio Tribunalis Administrativi, respondeo mihi videri aequiparationem insti-tui posse intra ipsam et *restitutionem in integrum*. Nam est, et ipsa, remedium quo gra-viter laesus, officio iudicis reducitur in eum statum iuridicum quo erat ante laesionem; et causa praecipua, ob quam conceditur, est, hic quoque, praescriptum iuris neglectum seu violatio legis.

Uti forsitan animadvertisit, ego omni ope atque opera enitor, ut doctrina iustitiae ad-ministrativae, quae a legibus et doctrina civi-libus elaborata est, recipiatur in nostram civi-tatem iuris, non in sua nativa asperitate et indole singulari, sed veluti per canonica prin-cipia colata et nostro iuridico ordini aptata.

Auctores nostri, qui tractatus iuris ad-ministrativi laici autumant simpliciter transfe-re in studia canonica, videntur ignorare in-derogabiles leges quae regunt transplantatio-nes organorum de uno in alio corpore, quae-que impediunt quamlibet receptionem novi organi, nisi hoc antea physiologiae corporis aptetur. In huiusmodi arduo et difficili ope-re longa adhuc restat via.

6. *Vitium illegitimitatis potest derivare tantummodo a violatione legis.*

a) Ut supra adnotavi (n. 4, A), in re no-stra, unica utimur legis dispositione, nempe art. 106 Const. Apost. «Regimini Ecclesiae Universae». Nunc vero addere debeo, nos niti posse tantum duobus verbis eiusdem nor-mae: *legis violatio*. Legitur enim in relato ar-ticulo recursum dari «quoties contendatur actuum legem aliquam violasse».

b) Inopia verborum et summa indeter-minatio formulae adhibitae in lege, ansam dederunt disputationi circa vim et ambitum dispositionis ac consequenti desiderio com-periendi quid legislator per eandem formu-lam significare voluisse.

Unde petitum est a Pontificia Commissio-ne Decretis Conc. Vat. II interpretandis: «Quid intellegendum sit per comma «quoties contendatur actuum ipsum legem aliquam vio-lasse».

Et die 11 ianuarii 1971 responsum fuit: «Pro violatione legis intellegi errorem iuri-sive in *procedendo* sive in *decernendo*²²».

c) Elargita interpretatio non multum fa-vet indagationi doctorum et praxi iudicium. Quidam auctor²³ animadvertisit: «La Commis-sione, anzichè fornire elementi veramente va-lidi a chiarificare il testo legislativo ed indi-care precise direttive per l'interpretazione di esso, ha preferito trincerarsi dietro una for-mula alquanto sibillina, dal significato diffi-cilmente precisabile, e che comunque dà luogo ad una serie di nuovi problemi....».

d) Recensitus auctor nimium exigit in re omnino acerba et proinde destituta qualibet praxi. Periculosum fuisset si auctoritas cano-nica, institutum novum recipiens in iure Ec-clesiae, omnia praestituisset «in numero, pondere et mensura», adhuc ignorans reactionem quam immutata disciplina in texturam soci-e-tatis inductura esset, etiam considerata diffi-cultate practica et dedecore legem forte la-tam cito abrogandi.

Ipsa ordinationem dat, scilicet actus qui sunt contra legem rescindi debere; construc-tio vero systhematis concreti, limites, func-tiones singulae ad hoc obtainendum, decursu itineris necessario statuuntur. Et haec nostra

additio legitima est, quia normae de iure suppletorio inducendo iam habentur in can. 20, et iurisprudentia hanc specificam functionem habet addendi et determinandi normam, non ratione imperii, sed imperio rationis.

e) *Responsio suam vim exserit inducendo expresse duplēm illegitimatē ordinem, nempe ob violatam legēm vel substantialem, vel proceduralem.*

In priori casu attenditur difformitas a lege ipsius substantiae actus administrativi, seu illius statutionis quae exprimit voluntatem superioris: ex. gr. *habetur error in discernendo*, si Episcopus removet parochum a paroecia, eo quod idem parochus recursum proposuerat apud Dicasterium Sedis Apostolicae adversus decretum Episcopi dismembrantis eius beneficium.

In altero casu consideratur utrum superior in distinctis stadiis illius processus ordinati ad conclusivum actum administrativum, aliquid omiserit quod a lege sit requisitum: ex. gr. si in remotione parochi Episcopus neglexerit causam illi indicare ob quam eius ministerium noxium vel saltem inefficax iudicat.

f) *Relate ad hanc distinctionem* Ciprotti acute animadvertisit quod Superior hierarchicus, qui iudicaret inferiorem recte egisse, dum reapse ille violaverit legem processualē, admitteret errorem in iudicando, et non in procedendo²⁴.

g) *Error hic accipitur non sensu vulgari, nec sensu quo adhibetur in iure privato, ita ut excludatur actus superioris qui sciens et volens legem falso interpretatus sit, et falso*

24. CIPROTTI, P., *La patologia dei provvedimenti... cit.*, p. 104 n. 14.

25. CIPROTTI, P., *op. cit.*, pp. 106-107, n. 17.

applicaverit. Absurdum sane esset quod consideraretur vitium levius illud quod inducitur a dolo quam illud quod provenit ex inadvertentia, ex oblivione. In tale hypothesi, iam absurda in seipsa, insuper exigeretur in singulis casibus indagatio psycologica, omnino impossibilis, de voluntario vel involuntario errore.

Unde evidenter concludi debet errorem in actu administrativo comprehendere sive voluntarium sive involuntarium errorem, quia uterque laedit iura personae cui actus dirigitur et perturbat ordinem in communitate²⁵.

h) *Neque excluditur error facti, tamquam fons illegitimitatis actus administrativi.*

Commissio Interpres primo ictu videretur errorem facti exclusisse. Unde quidam, ad talēm exclusionem vitandam, arguerunt ad alia verba eiusdem legis, ubi asseritur Signatūram Apostolicā «videre de illegitimitate actus impugnati». Sed perperam, quia tunc tantum actus est illegitimus, quando legem violat.

Timor indebitae limitationis illegitimitatis provenit ex conceptu erroris iuris, haud bene perspecto. Animadvertisit Ranaudo²⁶ in iure administrativo errorem facti practice involvere errorem iuris, cum nihil aliud sit quam falsa cognitio vel aestimatio motivorum, quae actui administrativo originem derunt, quaeque sunt necessaria praesupposita ipsius actus, ita ut, ipsis deficentibus vel insufficientibus, provisio administrativa contra requisita iuris emanata dicenda sit.

Hoc tamen mihi videtur contingere, non solum in regione administrativa, sed etiam

26. RANAUDO, A., *Brevi note sul giudizio d'illegittimità degli atti amministrativi canonici*, Roma, 1971, p. 7, n. 10.

intra saepta stricte iudiciaria, ubi falsa aestimatio alicuius probationis (si, ex. gr., iudex accipiat uti authenticum documentum apocryphum, et super idem scriptum struat suam decisionem) affert errorem iuris.

Nam error materialiter est utique circa factum, sed assumptio eiusdem erroris in ordine iuridico (in quo movetur pari ratione et sententia et actus administrativus) illum formaliter efficit *errorem iuris*: nam forma dat esse rei.

7. *Difformitas actus administrativi ab ipso praecepto legis.*

A) Nunc, relatis iam quaestionibus quae spectant ad ambitum formulae adhibitae a norma iuridica quae rem nostram regit, gressus fieri debet ad definiendum *quaenam sint leges*, quarum violatio inficit actum administrativum, et *quinam sint modi* quibus actus administrativus possit offendere in lege.

Vellem praesentem meam expositionem ordine et perspicuitate nitescere, et simul efficere ut, seposita serie sat ampla defectuum actus administrativi quos auctores nostri mutuantur a laicis ordinationibus diversarum nationum («eccesso di potere, svilamento di potere», ecc.) et per vim conantur immittere in iure canonico, habeatur architectura organica, unitaria et simul canonica illegitimitatis actus administrativi. In tali prospectu *duae* mihi videntur haberi *summae categoriae illegitimitatis*: 1) ob difformitatem actus administrativi ab ipso praecepto legis; 2) ob difformitatem actus administrativi a causa quam ius praestituit eidem actui.

B) Nunc, circa priorem categoriam, querendum est *quaenam sint leges, quarum*

violatio inducit illegitimitatem actus. Et immediate dici debet hic vox «lex» sumi in *sensu lato*, pro qualibet ordinatione quae vim et efficaciam habeat normae iuridicae in ordine canonico²⁷. Ideo comprehenduntur:

- a) leges canonicae proprie dictae, a quavis auctoritate, praedita legislativa potestate, promulgatae;
- b) leges civiles «canonizatae»: cfr. can. 1529;
- c) concordata inita ab Apostolica Sede cum singulis nationibus;
- d) consuetudines intra limites statutos a can. 25-30 C. J. C.;
- e) principia iuris positivi divini et iuris naturalis, quae expresse iam non sint recepta in lege Ecclesiae;
- f) normae suppletivae, quae iuxta can. 20 sumenda sunt, «si certa de re desit expressum praescriptum legis»;
- g) statuta, constitutiones rite adprobatae pro coetu cui dantur; praexcepta singulis data, intra limites can. 24.
- h) ordines, seu «Regolamenti»²⁸, nempe normae date a potestate administrativa ad legem aliquam concrete applicandam, veniunt et ipsi nomine legis, eo vel magis quod ordinatio canonica non distinguit inter huiusmodi statutiones et leges: ex. gr. «Regolamento Generale della Curia Romana».

C) Iam dictum est (supra: n. 6, b) illegitimitatem provenire posse ex errore sive voluntario sive involuntario.

Nunc, pressius inquirendo, magis determinari potest haberi illegitimitatem etiam quando actus administrativus in sua substantia erat quidem in potestate superioris, sed ipse via non iusta usus est ad effectum obti-

27. MONETA, P., *op. cit.*, pp. 155-162.

28. CIPROTTI, P., *op. cit.*, p. 103, n. 13.

nendum, seu declaravit se procedere ex aliqua lege quae talem potestatem ei non tribuebat.

Casus concretus de hac re iam iudicatus est a Plenaria Signatura die 23 febr. 1975 (N. 3334/72 C. A.) per haec verba: «Erros sive in procedendo sive in decernendo obiective et in facto, seu in ipso actu administrativo considerandi sunt, scilicet in elementis essentialibus quibus actus administrativus componitur et vim iuridicam obtinet, non autem intentionem Superioris, quamvis optimam, inspicio, qui vel iure utitur non congruo vel *legem applicat non aptam*.

Nemo sane dubitat quominus Ordinarius, servatis quidem de iure servandis, beneficium paroeciale Sancti Martini dismembrare posset, bonaque eius pro congrua parte transferre. At Episcopus, utiles et secundos effectus quaerens, instrumenta incongruentia usurpans, canonem 464, par. 2, in casu inepte applicando, falsam viam carpsit. Erravit ergo, bona quidem fide, in decidendo et in procedendo».

D) Quoad errorem in procedendo, considerandus est integer complexus normarum, quae regunt modum quo actus *praeparatur*, quo *emanatur*, et quo demum *notificatur* vel *communicatur*.

8. *Diffinitas actus administrativi a causa quam ius praestituit eidem actui.*

A) Hic non intelligitur «causa» in sensu communi, quo verbum adhibetur in Codice J. C., v. gr. in can. 84, par. 1: «A lege ecclesiastica ne dispensemur sine iusta et rationabili *causa*». Causae huiusmodi, quas auctores distinguunt in motivas et impulsivas, honestas et dishonestas, canonicas et non canonicas,

cas, remanent extra indagationem quae hic ducitur.

B) Scientia iuris optime cognoscit «*causam negotii iuridici*», etiam quia negotia per causam inter se distinguuntur. Receptio huius conceptus merito et utiliter facta fuit in doctrina canonica de matrimonio, praesertim a decisione S. R. Rotae, coram Staffa, diei 7 decembris 1956.

Dein alia sententia Rotalis, coram me, diei 22 martii 1963, diffuse illustravit quomodo, a notione causae negotii matrimonialis et a consequenti doctrina erroris in negotio, logica et clara derivetur solutio implicatae quaestionis de ignorantia naturae matrimonii.

Causa negotii, quae diversimode definitur («la volontà della legge di fronte alla privata volontà» -Bonfante; «la funzione d'interesse sociale dell'autonomia privata» -Betti), ita incorporatur actui, ut ab ipsa non possit seiungi. Animadvertis Betti: «ove questa manchi o sia deficiente, ciò vuol dire che il negozio, o è solo un'apparenza del tutto inconsistente, o è stato fatto servire ad uno scopo contrastante con la sua tipica destinazione, e pertanto non è idoneo a generare gli effetti propri di quel tipo che assume di riprodurre» (Teoria Generale del negozio giuridico, Torino, 1960, p. 201).

C) Hanc doctrinam applicari omnino utiliter posse actibus publicae auctoritatis persenserunt iam *Canonistae Mediae Aetatis*. Si enim «causa» constituit veluti canonem ad activitatem humanam ethice et iuridice aestimandam, non erat cur non dudiceretur ad comprimentam figuram principis legibus soluti, a iure romano traditam.

Ideo plenitudini potestatis cooperunt opponere potestatem *ordinariam* vel *ordinatam*. Et glossa Innocentii IV ad Decretales regu-

lam ponit: «Non sit ea (plenitudine potestatis) utendum, sed *tantum ex causa*» (Innocentius IV, Lectura in c. 20, X, I, 6 de electione, c. innotuit, n. 6).

Et glossa ordinaria ad primum canonem Decreti, qui continet definitionem Isidori Hispalensis: «fas est lex divina, ius lex humana», ita rem explicat: «fas est, idest aequum est, cum subest causa».

D) Reapere etiam doctrina canonica applicat *causam*, non solum negotiis, sed etiam *actibus iuridicis*. Ita Michiels definit causam: «finis iuridicus, determinatae speciei actuum proprius, cuius obiectivae existentiae subordinatur iuridica actus efficacia, in quantum ab agente reapere intenditur»²⁹.

Causa actus administrativi dici forsitan posset: voluntas legis relate ad singulum actum gubernii a superiore ponendum; vel functio iuridica actus relate ad fines a potestate administrativa obtinendos; vel finis publicus quem lex praestituit cuilibet actui administrativo.

Hanc vel similem doctrinam quidam autores, aliis contradicentibus, timide introducere conantur in iure administrativo Ecclesiae: Giacchi³⁰, Mazzacane³¹, Ranaudo³², saltem relate ad aliquod genus actuorum administrativorum. Moneta loquitur de «aspetto finalistico-funzionale» actus administrativi, «che preferiamo considerare autonomamente», et ideo videretur accedere ad relatum conceptum *causae*; sed dein causas quoque «iustificantes» ibidem cumulat, quae videntur magis accenseri causis moventibus su-

riorem ad actum, quam causae intimae ipsius actus, qua deficiente, actus ipse corruit.

E) Difformitas alicuius actus administrativi a causa intrinseca eiusdem actus, est illius actus intima distorsio, seu *illegitimitas*.

Exempla concreta ab auctoribus non traduntur, quia factispecies quae possunt derivari a iurisprudentia laica circa excessum potestatis et abductionem potestatis contextui canonico non aptantur. Et iurisprudentia nostra nunc tantum incipit.

Potest forsan effingi casus Episcopi, qui, allegans can. 464, par. 2, subducit a cura parochi religiosam domum, in qua superiorissa est eius soror, durante sororis munere, ea tantum de ratione quod ipse iudicet sororem Episcopi non posse dependere a simplici sacerdote. Codex statuit talem exemptionem decerni posse ab Episcopo «iusta et gravi de causa». Etiamsi aliqua causa obiectiva adesset, veluti momentum et amplitudo illius domus, vel eiusdem domus insertio in compositione pastorali dioecesana, exemptio illa, unique disposita ad gloriam sororis Episcopi, non sustinetur. Adsunt, in casu, *praesupposita*, quamvis non considerata, sed *causa actus* viatio infecta est, quia institutum canonicum exemptionis distortum est ad inserviendum honori alicuius familie.

Et, recurrente parocho, actus administrativus rescindi poterit.

F) Iuxta *causam* actus administrativi, habentur *praesupposita* eiusdem actus, quae etiam in exemplo allato sunt indicata.

29. MICHEIJS, *Principia generalia de personis in Ecclesia*, Parisiis-Tornaci-Romae, 1955, 584 s.

30. GIACCHI, O., *La causa negli atti amministrativi canonici*, in "Studi in onore di Santi Romano", Padova, 1939.

31. MAZZACANE, E., *La iusta causa dispensazioni nello scioglimento del matrimonio per inconsumazione - Contributo alla teoria degli atti amministrativi canonici*, Milano, 1963, pp. 119-138.

32. RANAUDO, A., *op. cit.*, p. 45.

Frequenter lex confert superiori aliquam facultatem, cuius exercitium subicit existentiae alicuius conditionis. Forsitan centies in Codice J. C. exigitur, ad actum ponendum a superiore, «causa iusta, gravis, rationabilis, proportionata, canonica», vel aliter qualificata. Habentur ideo facta, quae necesse est concurrent ad efformandam talem rerum condicionem, quae iustificet superioris actum, inde sequentem³³.

Haec sunt praesupposita, quae non constituunt actum, sed illum praecedunt; actui remanent extrincesa et statica, dum causa est elementum intrinsecum et dynamicum ipsius actus³⁴.

Defectus horum praesuppositorum afferit illegitimitatem actus, sicuti in casu defectus vel vitii causae. Quidam immo existimant haberi nullitatem³⁵; sed can. 1680, par. 1, limitat nullitatem actus casui quo «conditiones desiderantur a sacris canonibus requisitae sub poena nullitatis». Et haec sanctio nullitatis rarius habetur in Codice.

Uti patet, illegitimitas actus administrativi ob deficientia praesupposita habetur ex ipsa directa violatione praescripti legis. Dum abusus disstortionis publicae potestatis ad fines privatos parit illegitimitatem ex difformitate illius actus concreti a causa quam ius praestituit actui administrativo, cuius tantum species assumitur a superiore.

9. Conclusiones circa illegitimitatem ob violationem legis.

A) Si violatio legis accipitur sensu pleno, sicuti expositum est, ita ut comprehen-

dat in se laesionem legis sive substantialis sive proceduralis; si attenditur —sicuti necesse est— illa adhuc praevia et intima violatio iuris, qualis fit per distorsiones instituti actus administrativi quando eiusdem actus assimilitur tantum species, non vero substantialis causa; si considerantur omnia genera praceptorum supra enumerata (cfr. n. 7, B), quae veniunt nomine «legis», et praesertim normae suppletivae de quibus in can. 20, inter quas habentur «generalia principia iuris cum aequitate canonica servata», nullum subest dubium quin omnibus casibus verae illegitimitatis adaequate provisum sit.

Ceterum iam Benedictus XIV per Constitutionem «Cum illud» diei 14 decembris 1742, quoad concursum ad ecclesias paroeciales et ad alia beneficia, admittebat «appellationem a mala relatione Examinatorum et ab irrationali iudicio Episcopi»³⁶.

Ordo, quo talis impugnatio evolvebatur, magis accedit contentioso administrativo quam recursui hierarchico, quia lex monet: «iudex innitatur solummodo probationibus ab actis elicitis»; «iudex appellationis... comperto gravamine, sententiam pronuntiet»...; praevidentur duo gradus appellationis, ita ut «auctoritate rei iudicatae controversiae finis imponatur», et is legitimum regendae ecclesiae ius obtineat, cui duae conformes assistunt sententiae».

Finis a Pontifice intentus declaratur in legge: «ne quid in huiusmodi electione esset inordinatum atque praeposterum»; —ne minus digni dignioribus praeponantur».

Schema canonum «De procedura administrativa», in quo primum in iure Ecclesiae dantur normae «de decretis extra iudicium

33. Cfr. SANDULLI, A., *Il procedimento amministrativo*, Milano, 1959, p. 45 sg.

34. MAZZACANE, E., *op. cit.*, pp. 64-68.

35. MAZZACANE, E., *op. cit.*, p. 137.

36. "Codex Juris Canonici", Appendix, Doc. IV, par. 16, VI; par. 17.

ferendis» continet hanc propositam regulam: «Qui decretum fert, id p[ro]ae oculis habeat et intendat, quod saluti animarum et publico bono magis conducere videatur, servata quidem lege et generali et particulari, iustitia, aequitate canonica³⁷». Praevidetur insuper quod decretum scripto feratur, expressis, saltem summarie, motivis.

Plures, ideo, etsi sub unica enuntiatione, sunt fontes unde illegitimitas dimanare potest, et proinde a iudice administrativo pronuntiari.

B) Quaeri potest utrum liceat pronuntiare illegitimitatem alicuius actus administrativi, qui, tempore quo editus est, fundatus omnino videbatur, sed dein, tempore disceptationis recursus, apparuit niti falsa probatio[n]e vel falsis praesuppositis.

Responsum mihi videtur evidenter deduci posse ex aequiparatione quam supra (n. 5, art. 2) posui inter pronuntiationem illegitimitatis et restitutionem in integrum, ad hoc ut materia haec nova congrue recipiatur in corpore iuris nostro.

Restitutio in integrum datur quando documenta, quibus sententia nititur, falsa deprehensa fuerint, vel quando nova detecta fuerint documenta contrariam decisionem exigentia (can. 1905, par. 1 e 2).

Meo iudicio, illegitimitas actus administrativi pronuntiari poterit, ubi peremptorie apparuerit probationes vel in genere elementa quibus idem actus nitebatur, falsa esse. Veritate fori sustinebatur actus, sed veritate poli non nitebatur: ideo debet auferri eius vis.

Id argumentum novum praebet ad excludendam pronuntiationem circa nullitatem a-

ctus administrativi, qui tunc perfecte positus fuit. Unice debet rescindi ob illegitimitatem, etiam si haec successive apparuit.

C) Neque incongruum videatur quod circa illegitimitatem actu[m] administrativorum *tradi nequant concretae determinaciones*, sed potius indicentur solummodo veluti fontes ac viae, per quas eadem illegitimitas derivatur et fluit.

Id animadvertis ipsa doctrina laica relate ad simile institutum ibi vigentem a saeculo: «le formule legislative pongono solo in certo grado i parametri cui commisurare la legittimità del provvedimento; d'altro lato questi parametri sono composti anche da principi generali non scritti e da regole giurisprudenziali». Et extollitur ideo munus iudicis, cui competit «dare concretezza a questi generici criteri di ragionevolezza, ed esprimere regole di origine eminentemente giurisprudenziale»³⁸.

Quod magis obtinet in re nostra, ubi primordia processus contentiosi administrativi nunc tantum habentur. In factispeciebus propositis examinandis vetus nostra sapientia iuridica gignet, uti confidimus, rebus ipsis suggestentibus, criteria valida et lucida in re tam gravi pro ordine in ecclesiali societate.

10. *Intra limites legitimitatis viget potestas discretionalis in actu administrativo ferendo*

a) Conspiciendo, veluti ex alto, provinciam nostram, menti meae subit memoria celebris dicti antiqui sapientis: «Sunt certi deinde fines quos ultra citraque nequit con-

37. "Communicationes", 1970, p. 193.

38. LEVI, F., *Legittimità (diritto amministrati-*

vo), in "Enciclopedia del diritto", Vol. XXIV, p. 135-137.

sistere rectum»³⁹. Quoad nos «rectum» ponitur pro «legitimo».

Superior qui huiusmodi fines non excecat, numquam inquietari poterit a Signatura Apostolica vel ab aliis futuris Tribunalibus Administrativis, quia illi competit *potestas discretionalis*, seu facultas seligendi intra possibles provisiones, quibus satisfit alicui rerum condicioni, illum actum gubernii quem aptiorem iudicet in sua pastorali prudentia.

Hoc non importat actum discretionalem semper immunem esse a vitiis, quia potestas discretionalis non potest esse arbitraria: id disponere debet quod, prudenti iudicio Superioris, magis confert ad bonum animarum et ad bonum publicum. In tali iudicio Superior fallere potest, admittendo, etiam bona fide, vitia quae vocantur *de merito* ipsius actus. Ad videndum de huiusmodi vitiis, quae pertinent ad ambitum opportunitatis vel maioris utilitatis, requiritur *potestas regitiva*, quae residet tantummodo apud Superiores hierarchicos, non apud iudices.

In recenti decisione (13 decembris 1975) Supremum Tribunal, in examine recursus contra actum S. C. pro Religiosis et Institutis Saecularibus, edixit: «Institutorum moderamen, iudicium de opportunitate visitationis sunt actus gubernii politici, respiciunt regimen, disciplinam, quae Dicasterio pro Religiosis pertinet de plano. Visitatio potest esse plus minusve opportuna, praeiudicium afferre, potius quam iuvamen; sed nostra non pertinet iudicium ferre circa exercitium virtutis prudentiae, puta alicuius Visitatoris Apostolici, sed tantum disserere et diiudicare de violatione alicuius legis, vel de abusu auctoritatis quo lex violetur».

En limites quos Tribunal Administrativum sibimetipsi, ob rectum ordinem, ponit.

11. *Legitimitatis et discretionalis congrua mensura et utilis nexus.*

a) In contentione inter haec duo principia —quae ceterum respondet perenni certationi legem inter et libertatem— utrum praevalet hodie?

Concilium Vaticanum II voluit certo *dilatare spatia discretionis* Superioris: «Episcopus necessaria libertate gaudere debet in officiis et beneficiis conferendis» (Chr. Dom., n. 28). Unde abolita est lex concursus, et insimul electio, nominatio, praesentatio sacerdotis ad officium canonicum (M. P. Ecclesiae Sanctae, n. 18); causae remotionis parochi non amplius taxativae, sed exemplificative et procedura brevior (ibid. n. 20).

b) Eodem tamen tempore Ecclesia voluit instituere proceduram contentiosam administrativam, ut superioribus, qui ampliori concessa fiducia abuterentur, opponi posset impugnatio ipsorum decretorum.

De hac re valde conquesti sunt nonnulli Superiori ecclesiastici, edicentes quod, si unquam aliquis eorum actus administrativus rescinderetur, pro sua dignitate ipsis renuntiandum esset proprio muneri. At neque necesse est, neque decorum talem tragediam agere. Nemo in gubernio infallibilis est! Ceterum auctoritates administrativae laicae quotidie experiuntur iudicium legitimitatis circa proprios actus.

c) Per huiusmodi duplarem contrarium gressum Ecclesia non usa est amphibologia:

39. HORATIUS, Sat. I, 1, vv. 105-106.

e contra, medium viam intravit. Sapientis est relinquere corpus hierarchicum physiologiae sibi propriae et celeriori sanguinis propulsioni, absque innaturalibus coarctationibus, sed insimul praebere possibilitatem efficaciter interveniendi, si factum aliquod vere pathologicum unquam erumpat.

Quod perfecte componitur cum conceptu potestatis ecclesiasticae tradito a Concilio Vaticano II, quae non est autarchicum dominium in subditos, sine ullo legali limite, sed diaconia seu ministerium vel officium publicum in bonum communitatis constitutum, et a iuribus personarum circumscripum.