IRIS AperTO

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO

AperTO - Archivio Istituzionale Open Access dell'Università di Torino

De damnorum reparatione. La responsabilità dell'amministrazione ecclesiale a riparare i danni.

This is the author's manuscript

Original Citation:

Availability:

This version is available http://hdl.handle.net/2318/126383 since

Publisher:

Libreria Editrice Vaticana

Terms of use:

Open Access

Anyone can freely access the full text of works made available as "Open Access". Works made available under a Creative Commons license can be used according to the terms and conditions of said license. Use of all other works requires consent of the right holder (author or publisher) if not exempted from copyright protection by the applicable law.

(Article begins on next page)

12 October 2024

LA *LEX* PROPRIA DEL S.T. DELLA SEGNATURA APOSTOLICA

L'Arcisodalizio, sempre attento e sensibile alle normative relative alla Curia Romana, come era già avvenuto nel 1989 per la riforma giovanneo-paolina di questo Organismo e nel 1996 per le "Norme" del Tribunale della Rota Romana, ha voluto dedicare uno dei suoi cicli di conferenze alla "Lex Propria" del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica approvata da Benedetto XVI con "Litterae Apostolicae Motu Proprio Datae", del 21 giugno 2008 "Antiqua Ordinatione". Ne è nato così, con un ampio e circostanziato commento, un importante tentativo di rispondere esaurientemente alle molte e non facili problematiche che riguardano la vita di questo Tribunale che costituisce l'asse portante dell'intera e complessa economia ecclesiale relativa alla giustizia. Il volume (che in Appendice ha, con una ricca bibliografia, le leggi proprie che hanno retto questo Tribunale dopo la riforma della Curia attuata da Pio X il 29 giugno 1908) si apre con gli studi relativi alle identità e alla funzione di questo Tribunale consolidatesi nel tempo (**Francesco Saverio Salerno**), alla posizione che la "Lex Propria" ha nella gerarchia canonica delle fonti (**Giampaolo Montini**) e all'itinerario che ha portato alla formazione di queste norme (**Agostino Vallini**). Insieme alla posizione diaconale che la Segnatura Apostolica assume nei confronti degli altri dicasteri curiali (**Joaquín Llobell**) e alla sua competenza (**Salvatore Berlingò**), vengono attentamente esaminati gli organi individuali (**Raymond L. Burke**) e quelli collegiali (**Javier Canosa**) di questo Supremo Tribunale. Viene inoltre effettuata una completa investigazione della funzione di vigilanza (**Frans Daneels**) della Segnatura Apostolica in particolare con riferimento alla retta giurisprudenza (**Velasio De Paolis**) e ai Tribunali in senso stretto (**Frans Dannels**). Sono quindi accuratamente analizzati la sospensione degli atti amministrativi impugnati (**Nikolaus Schöch**), la riparazione dei danni (**Ilaria Zuanazzi**), la competenza di grazia in materia giudiziaria (**Manuel J. Arroba Conde**), le sanzioni disciplinari, i ricorsi gerarchici, le dichiarazioni di nullità del matrimonio (**Eduardo Baura**) e infine i decreti di esecutività in ordine agli effetti civili delle sentenze canoniche (**Paolo Moneta**).

ISBN 978-88-209-8338-3

9 788820 983383

€ 80,00

LA *LEX* PROPRIA DEL S.T. DELLA SEGNATURA APOSTOLICA

LIBRERIA EDITRICE VATICANA

STUDI GIURIDICI
LXXXIX

LA *LEX* PROPRIA DEL S.T. DELLA SEGNATURA APOSTOLICA

LIBRERIA EDITRICE VATICANA

ANNALI DI DOTTRINA E GIURISPRUDENZA CANONICA
Direttore: Giordano Caberletti

A cura dell'Arcisodalizio della Curia Romana

Consiglio di Direzione

Prof. Piero Antonio Bonnet, avv. Carlo Gullo, avv. Roberto Palombi, avv. Myriam Tinti.

Volume pubblicati

1) L'amore coniugale, Lib. Ed. Vat., 1971 (esaurito).
2) Il dolo nel consenso matrimoniale, Lib. Ed. Vat., 1972 (esaurito).
3) Lex Ecclesiae Fundamentalis, Officium Libri Catholici, 1976.
4) Perturbazioni psichiche e consenso matrimoniale, Officium Libri Catholici, 1976.
5) Il M.P. "Causas Matrimoniales" nella dottrina e nell'attuale giurisprudenza, Officium Libri Catholici, 1979.
6) Borderline, nevrosi e psicopatie in riferimento al consenso matrimoniale nel diritto canonico, Officium Libri Catholici, 1981.
7) Esecutorietà civile delle decisioni canoniche in materia matrimoniale, Officium Libri Catholici, 1983.
8) La nuova legislazione matrimoniale canonica, Lib. Ed. Vat., 1986 (esaurito).
9) Teologia e Diritto Canonico, Lib. Ed. Vat., 1987 (esaurito).
10) I laici nel diritto della Chiesa, Lib. Ed. Vat., 1987 (esaurito).
11) Il processo matrimoniale canonico, Lib. Ed. Vat., 1988 (esaurito).
12) Gli impedimenti al matrimonio canonico, Lib. Ed. Vat., 1989 (esaurito).
13) La Curia Romana nella Cost. Ap. "Pastor Bonus", Lib. Ed. Vat., 1990 (esaurito).
14) La simulazione del consenso matrimoniale canonico, Lib. Ed. Vat., 1990 (esaurito).
15) La giustizia amministrativa nella Chiesa, Lib. Ed. Vat., 1991.
16) I procedimenti speciali nel diritto canonico, Lib. Ed. Vat., 1992 (esaurito).
17) Il sostentamento del clero, Lib. Ed. Vat., 1993.
18) Il processo matrimoniale canonico, Lib. Ed. Vat., 1994 (esaurito).
19) Il matrimonio nel Codice dei canoni delle Chiese Orientali, Lib. Ed. Vat., 1994.
20) I mezzi di prova nelle cause matrimoniali secondo la giurisprudenza rotale, Lib. Ed. Vat., 1995.
21) Le "Normae" del Tribunale della Rota Romana, Lib. Ed. Vat., 1997.
22) La parrocchia, Lib. Ed. Vat., 1997.
23) I matrimoni misti, Lib. Ed. Vat., 1998.
24) I beni temporali della Chiesa, Lib. Ed. Vat., 1999.
25) L'incapacità di intendere e di volere nel diritto canonico matrimoniale (can. 1095 nn. 1-2), Lib. Ed. Vat., 2000.
26) Errore e dolo nella giurisprudenza della Rota Romana, Lib. Ed. Vat., 2002.
27) Diritto Matrimoniale Canonico, Lib. Ed. Vat., 2002.
28) L'atto giuridico nel diritto canonico, Lib. Ed. Vat., 2002.
29) Diritto Matrimoniale Canonico, vol. II, Lib. Ed. Vat., 2003.
30) Prole e matrimonio, Lib. Ed. Vat., 2004
31) Diritto Matrimoniale Canonico, vol. III, Lib. Ed. Vat., 2005.
32) Matrimonio e Sacramento, Lib. Ed. Vat., 2004.
33) La "Querela Nullitatis" nel processo canonico, Lib. Ed. Vat., 2005.
34) La "Vis vel Metus" nel consenso matrimoniale canonico (can. 1103), Lib. Ed. Vat., 2006.
35) Il giudizio di nullità matrimoniale dopo l'istruzione "Dignitas Connubii". Parte seconda: la parte statica del processo, Lib. Ed. Vat., 2007.
36) Il giudizio di nullità matrimoniale dopo l'Istruzione "Dignitas Connubii". Parte terza. La parte dinamica del processo, Lib. Ed. Vat., 2008
37) La condizione nel matrimonio canonico, Lib. Ed. Vat., 2009
38) Dipendenze psicologiche e consenso matrimoniale in diritto canonico, Lib. Ed., Vat., 2009.

Copyright 2010 Libreria Editrice Vaticana – 00120 Città del Vaticano
Tel. (06) 6988.5003 – Fax (06) 6988.4726 - ISBN 978-88-209-8338-3

STUDI GIURIDICI
LXXXIX

LA *LEX PROPRIA* DEL S.T. DELLA SEGNATURA APOSTOLICA

a cura di P.A. Bonnet e C. Gullo

LIBRERIA EDITRICE VATICANA
2010

INDICE

Identità e funzione istituzionali della *Signatura Apostolica* nel tempo (Francesco S. Salerno) p. 7-36
La *Lex propria* del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica nella gerarchia delle fonti (Gianpaolo Montini) 37-55
Dalle *Normae Speciales* alla *Lex propria*: itinerario di una riforma (Agostino Vallini) 57-76
La Segnatura Apostolica: gli organi individuali (Raymond L. Burke) 77-85
Gli organi collegiali previsti dalla «*Lex propria*» della Segnatura Apostolica (Javier Canosa) 87-119
La competenza di legittimità e di merito della Segnatura Apostolica secondo la *Lex propria* (Salvatore Berlingò) 121-138
La diaconia funzionale della potestà giudiziaria della Segnatura Apostolica con gli altri organismi della Curia Romana: l'ecclesialità dei principi processuali, il contenzioso amministrativo e le competenze giudiziali nei confronti della Rota Romana (Joaquín Llobell) 139-197
La vigilanza sui Tribunali: introduzione al titolo V della *Lex Propria* (Frans Daneels) 199-212
La funzione di vigilanza della Segnatura sulla retta giurisprudenza (Velasio De Paolis) 213-238
La prassi della vigilanza sui Tribunali in senso stretto (Frans Daneels) 239-250
La sospensione degli atti amministrativi impugnati (Nikolaus Schöch) 251-280
De damnorum reparatione la responsabilità dell'amministrazione ecclesiale a riparare i danni (Ilaria Zuanazzi) 281-314
La competenza di grazia in materia giudiziaria (Manuel Jesus Arroba Conde) 315-335
Le sanzioni disciplinari, i ricorsi gerarchici, le dichiarazioni di nullità del matrimonio (Eduardo Baura) 337-371
I decreti di esecutività in ordine all'ottenimento degli effetti civili (Paolo Moneta) 373-400

DOCUMENTI
Bibliografia 403-412
Le leggi proprie del S.T. della Segnatura Apostolica:
a. PIO X, Const. Ap. *Sapienti Consilio* (29.6.1908) 413
b. *Lex Propria* S.R. Rotae et Signaturae Apostolicae (29.6.1908) 414-417

c. *Ordo servandus* (29.9.1908) p. 418
d. *Regulae servandae* (6.3.1912) 419-431
e. *Chirographum Em.mi card. Praefecti Trib. Signaturae Apostolicae* (28.6.1915) 432-435
f. *Appendix ad Regulas Servandas* (3.11.1915) 436-445
g. PAOLO VI, *Normae Speciales post Const. Ap. "Regimini Ecclesiae Universae" latae* (25.3.1968) 446-472
h. Benedetto XVI, *Lex Propria S.T. Signaturae Apostolicae* (Litt. Ap. diei 21.6.2008) 473-490

Indice analitico 491-504

ILARIA ZUANAZZI
Prof. Ass. nell'Univ. di Torino

DE DAMNORUM REPARATIONE LA RESPONSABILITÀ DELL'AMMINISTRAZIONE ECCLESIALE A RIPARE I DANNI

SOMMARIO: 1. L'OBBLIGO DI RIPARARE I DANNI TRA DIRITTO NATURALE E DIRITTO POSITIVO: 1.1. Le lacune della normativa. – 1.2. Quale responsabilità? – 2. LA RESPONSABILITÀ DELL'AMMINISTRAZIONE ECCLESIALE: 2.1. La natura doverosa della funzione amministrativa. – 2.2. La responsabilità diretta dell'amministrazione. – 2.3. Una fattispecie speciale di responsabilità – 3. LA RIPARAZIONE DEI DANNI INGIUSTI: 3.1. Gli interessi protetti. – 3.2. I danni risarcibili. – 4. L'AZIONE *DE REPARATIONE DAMNORUM*: 4.1. Breve *excursus* storico – 4.2. La via amministrativa e la via giudiziale per la riparazione dei danni.

1. L'obbligo di riparare i danni tra diritto naturale e diritto positivo

1.1. Le lacune della normativa

La stesura della *Lex propria* della Segnatura apostolica poteva rappresentare una buona occasione per chiarire e perfezionare la disciplina sulla riparazione dei danni in riferimento all'esercizio delle funzioni amministrative. La normativa speciale, in effetti, richiama il giudizio *de reparatione damnorum* tra le competenze della Segnatura apostolica (art. 34 § 2), ma detta per lo più regole procedurali in ordine alla proposizione e all'esame di una eventuale *petitio* dei soggetti interessati (artt. 101-103)[1]. Restano invece imprecisati i profili sostanziali dell'obbligo alla riparazione dei danni, relativi alle condizioni per il sorgere della responsabilità dell'amministrazione, i danni che possono essere risarciti, il contenuto e le modalità di reintegrazione del pregiudizio. La regolamentazione di questi che sono i presupposti essenziali dell'azione viene data quindi per implicita, attraverso un rinvio tacito alle norme già presenti nell'ordinamento. La disciplina vigente, tuttavia, appare tutt'altro che esaustiva in materia.

[1] BENEDETTO XVI, m.p. *«Antiqua ordinatione», quo Supremi Tribunalis Signaturae Apostolicae "lex propria" promulgatur*, 21 giugno 2008, in *A.A.S.*, 100 (2008), 513-538.

Non esiste, anzitutto, una trattazione specifica della responsabilità amministrativa alla riparazione dei danni per atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni. Le poche norme che prevedono il giudizio di competenza della Segnatura apostolica[2], al pari della *lex propria*, non dettano disposizioni sostanziali sulle condizioni e sul contenuto dell'obbligo al risarcimento. Altri canoni che delineano una possibile richiesta di riparazione dei danni nei confronti della pubblica amministrazione o si limitano a questo solo accenno[3], oppure rinviano al can. 128 CIC che detta la regola generale in tema di responsabilità per atto illecito[4].

Una disciplina sui presupposti sostanziali del titolo al risarcimento dei danni si ritrova nei codici in rapporto alla responsabilità per atto illecito[5]. È un'innovazione della legislazione giovanneo-paolina l'aver inserito espressamente una clausola generale di responsabilità per i danni provocati ingiustamente. Una novità, peraltro, solo dal profilo formale, perché dal punto di vista sostanziale questa massima è stata sempre riconosciuta dalla tradizione ecclesiale più risalente.

Il diritto canonico classico era giunto, sulla base di un'interpretazione estensiva del diritto romano e in sostanziale corrispondenza con la dottrina civilistica, a elaborare una teoria generale del *damnum iniuria datum*, come fattispecie onnicomprensiva di qualsiasi tipo di lesione arrecata *non iure*, al di fuori di un precedente rapporto obbligatorio tra le parti[6]. Il codice piano-benedettino non conteneva una norma generale, ma sparse in varie parti del testo normativo si rinvenivano disposizioni specifiche, attinenti a singole ipotesi di *actiones damnificantes* che facevano sorgere l'obbligo al risarcimento dei danni[7]. Al di là della previsione positiva di fattispecie tipiche, la dottrina e la giurisprudenza erano concordi nel ritenere che la sistematica legislativa presupponesse comunque una regola generale di responsabilità per atti illeciti, in virtù non solo del rinvio allo *ius vetus*, operato dal can. 6, ma, soprattutto, della convinzione che si trattasse di un principio di diritto naturale[8]. A prescindere, dunque, da un'eventuale ricognizione formale, la forza vincolante dell'obbligo di riparare i danni arrecati ingiustamente era ritenuta fondata direttamente sui precetti di giustizia com-

[2] Art. 123 *Pastor bonus*; art. 136, § 4 *Regolamento generale della Curia romana*.

[3] Cann. 1000 e 1005 CCEO.

[4] Can. 57, § 3. Il richiamo alla responsabilità per atti illeciti non si ritrova invece nel corrispondente can. 1518 CCEO.

[5] Cann. 128 e 1729, § 1 CIC.

[6] I principî fondanti erano sintetizzati nella decretale *Si culpa tua* di Gregorio IX: «*Si culpa tua datum est damnum vel iniuria irrogata, seu aliis irrogantibus opem forte tulisti, aut haec imperitia tua sive negligentia evenerunt: iure super his satisfacere te oportet, nec ignorantia te excusat, si scire debuisti, ex facto tuo iniuria verisimiliter posse contingere vel iactura*» (*X*, 5, 36, c. 9). Per approfondimenti si veda P. CIPROTTI, *Danno (diritto canonico)*, in *Enciclopeida del diritto*, 11 (1962), 632-633; G.P. MASSETTO, *Responsabilità extracontrattuale (diritto intermedio)*, in *Enciclopedia del diritto*, 39 (1988), 1099-1165; F. SALERNO, *La responsabilità per l'atto giuridico illegittimo (can. 128 c.j.c.)*, in AA.VV., *L'atto giuridico nel diritto canonico*, Città del Vaticano, 2002, 319-320.

[7] Si veda elenco dei canoni riportato in R. NAZ, C. LEFEBVRE, *Dommages - Intérêts*, in *Dictionnaire de droit canonique*, 4 (1949), 1410-1412; G. REGOJO BACARDÍ, *Pautas para una concepción canónica del resarcimiento de daños*, in *Fidelium iura*, 4 (1994), 108.

[8] R. NAZ, C. LEFEBVRE, *Dommages - Intérêts*, cit., 1411; P. CIPROTTI, *Danno*, cit., 632.

mutativa che, da un lato, vietano di nuocere ai beni altrui e, dall'altro, impongono di rendere a ciascuno ciò che gli spetta.

Nel corso dei lavori di redazione di un codice delle chiese orientali, era stata avanzata la proposta di introdurre una modifica rispetto al codice piano-benedettino e di inserire una norma unitaria sull'obbligo di riparare i danni ingiusti, che si sarebbe sostituita alle disposizioni frammentarie del testo latino[9]. Nell'art. 34 del *motu proprio Cleri sanctitati* viene quindi sancita una regola generale in tema di responsabilità per atti illeciti, con una formulazione peraltro molto sintetica[10]. Successivamente, l'idea di prevedere una disposizione in merito all'*obligatio ad damna illata reparanda* viene ripresa fin dall'inizio dell'opera di revisione del codice latino[11]. Della norma sono redatte due formulazioni da due diverse commissioni: una nella parte *de processibus* [12], l'altra dal *coetus studii de personis physicis et juridicis*, in relazione agli atti giuridici[13]. In seguito, i consultori del *coetus de processibus* decisero di togliere la statuizione in ambito processuale e di rimandare la previsione di una regola generale alla materia degli atti giuridici, pur esprimendo il voto che il testo originale venisse rivisto, sulla base del canone pensato per le norme processuali[14]. La norma viene quindi rielaborata dal *coetus studiorum de normis generalibus* con l'inserimento di un inciso che richiede l'imputabilità soggettiva dell'atto a titolo di dolo o di colpa[15].

[9] La proposta, elaborata da Ciprotti, prevedeva un'alternativa: o inserire una norma sostanziale nell'ambito dei canoni dedicati agli atti giuridici, dopo il can. 104, o una norma processuale sull'azione di risarcimento, nella parte processuale. Per entrambe le norme si proponevano due formulazioni, riportate in PONTIFICIA COMMISSIONE PER LA REDAZIONE DEL CODICE DI DIRITTO CANONICO ORIENTALE, *Proposte di modifiche del testo del "Codex iuris canonici", Nuove proposte presentate dal prof. P. Ciprotti*, Città del Vaticano, 1944, 10-13. Si veda anche il resoconto fatto dallo stesso P. CIPROTTI, *Il risarcimento del danno nel progetto di riforma del codice di diritto canonico*, in *Ephemerides iuris canonici*, 37 (1981), 166-167.

[10] «*Quodlibet damnum iniuria datum resarciendum est ab eo, cuius dolo vel culpa illatum est*». Non è stato inserito il riferimento alla possibilità di recepire dal diritto civile le fattispecie di responsabilità oggettiva, come aveva suggerito Ciprotti (*Il risarcimento del danno*, cit., 167-168).

[11] Come attesta il relatore del *coetus studiorum de normis generalibus* W. Onclin: «Obligatio ad damna illata reparanda, *quae per actum iuridicum, immo per alium quemvis actum*, illegitime *inferuntur, in iure recognito proposito affirmatur. Deficit tale praescriptum in iure Codicis de actis iuridicis, atque visum est consultoribus illud omnino requiri*» (*Communicationes*, 6 (1974), 103).

[12] Nella seduta del 12 giugno 1974 si stabilisce di introdurre un nuovo canone nel titolo V, capitolo II, *de actionibus ex novi operis nuntiatione et damno infecto*: «*Quodlibet damnum iniuria datum, resarciendum est ab eo cuius dolo vel culpa illatum sit, vel etiam, si ita ius civile vel aequitas postulet, ab eo qui sine culpa damno causam dederit*» (can. 116). La formulazione della norma ricalca la proposta di Ciprotti (*Il risarcimento del danno*, cit., 168-169).

[13] Nella *Sessio III* (5-9 novembre 1969) si propone di elaborare una parte apposita sugli atti giuridici, nell'ambito della quale si inserisce un nuovo canone: «*Quicumque actu iuridico, immo quovis alio actu libere posito, alteri damnum inferat, obligatione tenetur ad damnum illatum reparandum*» (*Communicationes*, 21 (1989), 157). Successivamente il testo venne integrato con l'aggiunta dell'avverbio *illegitime*. Così risulta nello *Schema* del 1969, can. 117: «*Quicumque illegitime actu iuridico, immo quovis alio actu libere posito, alteri damnum inferat, obligatione tenetur ad damnum illatum reparandum*».

[14] Riunione del 24 ottobre 1978, in *Communicationes*, 11 (1979), 75-76.

[15] *Series altera, Sessio IV (18-23 febbraio 1980)*: «*Quicumque illegitime actu iuridico, immo quovis alio actu dolo vel culpa posito, alteri damnum inferat, obligatione tenetur damnum illatum reparandum*» (*Communicationes*, 23 (1991), 246). La precedente formula prescindeva dall'elemento soggettivo e richiedeva solo la generica imputabilità o volontarietà dell'atto (*actu libere posito*). Non viene accolta, invece, la

L'attuale can. 128, peraltro, come risulta nella stesura definitiva, presenta non poche ambiguità e lacune che lasciano adito a molti dubbi interpretativi[16]. Ciò che appare con evidenza è che la formulazione della norma non traduce adeguatamente la volontà del legislatore di stabilire una clausola onnicomprensiva sull'obbligo di riparare i danni ingiusti. Data la collocazione nel titolo sugli atti giuridici, infatti, il canone non fa riferimento in generale a qualsiasi *causa damnificans*, ma richiama specificatamente e precipuamente gli atti giuridici[17]. L'inciso che estende la previsione dell'obbligo pure a *quovis alio actu dolo vel culpa posito*, separato nel codice latino da una virgola, pone l'interrogativo se si voglia adombrare due distinte fattispecie di responsabilità, fondate su diversi presupposti: gli atti giuridici, per i quali basterebbe la sola illegittimità oggettiva, e gli altri atti, per i quali si richiede l'imputabilità soggettiva per dolo o per colpa[18]. I lavori di stesura del codice, pur nella brevità di resoconto dei dibattiti su questa norma, non hanno mai riportato l'intenzione dei commissari di distinguere due differenti fonti dell'obbligo alla riparazione dei danni[19]. L'inserimento del richiamo a *quovis alio actu* aveva il significato di un'estensione della fattispecie di responsabilità ad atti diversi dagli atti giuridici, non di una contrapposizione tra due fattispecie diverse. L'interpretazione unitaria della fattispecie risulta confermata anche dalla successiva promulgazione del codice delle chiese orientali, il quale, nel prevedere una norma identica al can. 128, non riporta più la virgola[20].

Il testo sintetico di quest'unica norma sulla responsabilità per atti illeciti lascia inoltre imprecisati altri elementi della fattispecie, quali il nesso eziologico tra la causa e l'evento, la tipologia dei danni risarcibili, le modalità della riparazione e i criteri per stabilirne l'ammontare. Per colmare le lacune lasciate aperte dalla norma, si può ricorrere alle fonti suppletive del diritto indicate dai codici, in particolare, le disposizioni date per fattispecie analoghe, o ancora, trattandosi di una massima di diritto naturale, i principi generali del diritto desunti dalle elaborazioni teoriche della dottrina o

proposta del *coetus de processibus* di inserire un rinvio agli ordinamenti civili in materia di responsabilità oggettiva.

[16] Il tema viene esaminato puntualmente da P.F. MAXWELL, *Comparatio fundamenti rationalis de damno resarciendo in lege Ecclesiae et in iure Foederatorum Civitatum Americae Septentrionalis*, in *Periodica de re canonica*, 75 (1986), 511-524; G. REGOJO BACARDÍ, *Pautas para una concepción canónica del resarcimiento de daños*, in *Fidelium Iura*, 4 (1994), 107-162; H. PREE, *On juridic acts and liability in canon law*, in *The Jurist*, 58 (1998), 495-514; F. SALERNO, *La responsabilità per l'atto giuridico illegittimo (can. 128 c.j.c.)*, in AA.VV., *L'atto giuridico nel diritto canonico*, Città del Vaticano, 2002, 317-374; J. HENDRIKS, *Canone 128: riparazione del danno. Obblighi e responsabilità del vescovo diocesano*, in *Ius Ecclesiae*, 15 (2003), 427-457; M. POLL CHALMERS, *The remedy of harm in accord with canon 128*, in *Studia canonica*, 38 (2004), 111-154.

[17] In sede di elaborazione era stata avanzata la proposta di utilizzare una formula più generale («*illegitime alteri damnum infert*»), ma il Segretario rispose che, trovandosi la norma negli atti giuridici, «*mentionem faciendam esse praecise de illis*» (*Communicationes*, 22 (1990), 57).

[18] In dottrina, sono favorevoli alla distinzione delle fattispecie: H. PREE, *On juridic acts*, cit., 508; G. REGOJO BACARDÍ, *Pautas*, cit., 119.

[19] Si veda la presentazione del Segretario W. Onclin (sopra riportata in nota 10) in *Communicationes*, 6 (1974), 103.

[20] Can. 935 CCEO: «*Quicumque illegitime actu iuridico immo quovis alio actu dolo vel culpa posito alii damnum infert, obligatione tenetur damnum illatum reparandi*».

dal confronto con la disciplina prevista negli ordinamenti civili. A differenza, tuttavia, dei sistemi giuridici statali, nei quali la giurisprudenza ha svolto un ruolo decisivo nello sviluppare e nel precisare la regolamentazione in materia, nella Chiesa non esiste una giurisprudenza aggiornata e consolidata che possa costituire una guida sicura e autorevole nel chiarire e completare la normativa[21].

I dubbi aumentano, poi, quando si deve applicare la disciplina sulla responsabilità da fatto illecito alla pubblica amministrazione[22]. Considerato che l'apparato istituzionale, in quanto struttura organizzativa astratta al pari delle persone giuridiche, non agisce personalmente ma attraverso i propri organi, occorre stabilire, in primo luogo, a quali condizioni l'esercizio di mansioni pubbliche da parte dei funzionari amministrativi possa generare responsabilità per atto illecito, e, in secondo luogo, a quali condizioni l'obbligo della riparazione dei danni provocati dall'attività illecita dei dipendenti possa ricadere sulla pubblica amministrazione. Tali questioni non sono oggetto di alcuna espressa regolamentazione. Di nuovo, sarà necessario ricorrere agli strumenti legali di integrazione del diritto, con tutte le incertezze connesse all'assenza di una giurisprudenza sicura in materia[23].

1.2. Quale responsabilità?

Se le predette lacune e imperfezioni della normativa pongono questioni interpretative rilevanti, che tuttora fanno discutere la dottrina, tuttavia, a un'analisi più approfondita, si rileva come il problema vero resti ancora, non affrontato, sullo sfondo e

[21] La giurisprudenza della Rota romana nelle cause *iurium* è molto scarsa, praticamente quasi inesistente dopo la metà del XX secolo. Si può vedere una rassegna delle sentenze in V. PALESTRO, *Rassegna di giurisprudenza rotale nelle cause iurium e penali (1909-1993)*, Milano, 1996. Decisioni rotali in materia di riparazione dei danni sono richiamate da G. REGOJO BACARDÍ, *Pautas*, cit., 118-161; H. PREE, *On juridic acts*, cit., 495-509; F. SALERNO, *La responsabilità*, cit., 321-324.

[22] I. GORDON, *La responsabilità dell'amministrazione pubblica ecclesiastica*, in *Monitor ecclesiasticus*, 98 (1973), 384-419; R. COPPOLA, *In tema di risarcimento del danno derivante da atto amministrativo*, in *Apollinaris*, 46 (1973), 163-179; A. RANAUDO, *La responsabilità della pubblica amministrazione ecclesiastica*, in *Apollinaris*, 54 (1981), 39-64; J. KRUKOWSI, *Responsability for Damage resulting from Illegal Administrative Acts in the* Code of Canon Law *of 1983*, in AA.VV., *Le nouveau Code de droit canonique*, Ottawa, 1985, I, 231-242; P. HAYWARD, *Changes in ecclesiastical administrative justice brought about by the new competence of the «Sectio altera» of the Apostolic Signatura to award damages*, in *Ius ecclesiae*, 5 (1993), 643-673; G.P. MONTINI, *Il risarcimento del danno provocato dall'atto amministrativo illegittimo e la competenza del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica*, in AA.VV., *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, Città del Vaticano, 1992, 179-200; H. PREE, *La responsabilità giuridica dell'amministrazione ecclesiastica*, in AA.VV., *La giustizia nell'attività amministrativa della Chiesa: il contenzioso amministrativo*, a cura di E. BAURA, J. CANOSA, Milano, 2006, 59-97; J. MIRAS, *Lezione VI, Efficacia degli atti amministrativi*, in J. MIRAS, J. CANOSA, E. BAURA, *Compendio di diritto amministrativo canonico*, Roma, 2007, 210-216.

[23] In materia di contenzioso amministrativo è impossibile conoscere gli orientamenti della giurisprudenza, in quanto non è prevista una pubblicazione sistematica delle decisioni della Segnatura apostolica. Per un resoconto delle rassegne parziali, non ufficiali, delle decisioni della Segnatura, si veda J. CANOSA, *La funzione della giurisprudenza della Segnatura Apostolica nello sviluppo del Diritto amministrativo canonico*, in *Ius ecclesiae*, 17 (2005), 385-415.

riguardi la stessa impostazione della disciplina della responsabilità della pubblica amministrazione. La responsabilità per atti illeciti costituisce in effetti un titolo al risarcimento dei danni, ma non esaurisce tutte le possibili fonti dell'obbligo dell'amministrazione alla riparazione dei danni. Appare pertanto riduttivo inquadrare la responsabilità pubblica nell'esercizio delle funzioni amministrative alle sole ipotesi di attività illecite dei dipendenti.

Simile impostazione risale alla peculiare concezione del potere pubblico sviluppatasi nei regimi di monarchia assoluta e poi recepita nel XIX secolo negli Stati di ispirazione liberale[24]. Secondo tale visione, gli attributi di supremazia e di infallibilità riconnessi al potere sovrano conducevano ad affermare nei suoi confronti anche l'irresponsabilità e l'incapacità a commettere illeciti nell'azione *iure imperii*[25]. La responsabilità per gli atti illeciti ricadeva interamente sui funzionari pubblici, i quali erano abilitati a rappresentare la volontà sovrana solo entro i limiti delle attività legittime, altrimenti rispondevano personalmente dei danni arrecati. Solo successivamente, con il prevalere della struttura dello Stato di diritto, insieme con l'accentuarsi del processo di astrazione e di personificazione dell'ente pubblico rispetto alla persona fisica dei suoi agenti, nelle esperienze giuridiche europee inizia ad affermarsi la responsabilità diretta della pubblica amministrazione, che si affianca o anche si sostituisce a quella dei suoi dipendenti. All'attività pubblica si vengono così progressivamente a estendere le regole sulla responsabilità civile, pur con restrizioni e deroghe rispetto alla disciplina vigente nei rapporti tra privati[26].

Gradualmente, tuttavia, dottrina e giurisprudenza dei paesi europei hanno sottolineato la difficoltà di impostare la responsabilità della pubblica amministrazione nell'ottica della responsabilità civilistica per atto illecito, in quanto le peculiarità del modo di esercizio delle mansioni pubbliche e del rapporto tra organizzazione pubblica e soggetti privati possono precludere, da un lato, il riscontro dei presupposti necessari per fondare la pretesa al risarcimento dei danni e non fornire, dall'altro, adeguate garanzie a tutela delle posizioni giuridiche dei singoli, frustrando in entrambi i casi le esigenze di giustizia nell'esercizio delle funzioni amministrative. Sono pertanto emersi degli orientamenti applicativi, ancora in fase di sviluppo, che stanno conducendo a

[24] M. Carrà, *L'affermarsi della responsabilità della pubblica amministrazione in alcune esperienze europee*, in Aa.Vv., *La responsabilità pubblica nell'esperienza giuridica europea*, a cura di D. Sorace, Bologna, 1994, 29-74; L. Torchia, *La responsabilità della pubblica amministrazione*, in Aa.Vv., *Diritto amministrativo comparato*, a cura di G. Napolitano, Milano, 2007, 265-281; D. Sorace, *Diritto delle amministrazioni pubbliche. Una introduzione*, Bologna, 2007, 374.

[25] Era invece riconosciuta la responsabilità per attività negoziali compiute come soggetto di diritto privato.

[26] Per l'Italia, si vedano M. Di Stefano, *La responsabilità civile della pubblica amministrazione*, in Aa.Vv., *Corso di diritto amministrativo*, a cura di M. Mirabella, Milano, 2009, 733-744; M. D'Orsogna, *La responsabilità della p.a.*, in Aa.Vv., *Diritto amministrativo*, a cura di F.G. Scoca, Torino, 2009, 745-770; R. Garofoli, G. Ferrari, *Manuale di diritto amministrativo*, 2009, 1213-1361. Per altri ordinamenti, si vedano J. Moreau, *L'esperienza della Francia*, in Aa.Vv., *La responsabilità pubblica nell'esperienza giuridica europea*, cit., 75-120; U. Karpen, *L'esperienza della Germania*, *ivi*, 121-162; J. Ferret, *L'esperienza della Spagna*, *ivi*, 163-234; L. Wilder, *L'esperienza dell'Inghilterra*, *ivi*, 285-382; J.L. Masihaw, *L'esperienza degli Stati Uniti d'America*, *ivi*, 383-434.

rivedere la fonte della responsabilità nell'attività amministrativa e a rielaborare il sistema del risarcimento in base a requisiti diversi dal regime privatistico della responsabilità per atti illeciti.

Un primo filone di revisione è ispirato alla tutela del principio di uguaglianza tra i destinatari e fruitori dell'attività amministrativa, per cui si richiede di risarcire chi abbia subito un danno a causa di attività svolte a beneficio di altri o dell'intera comunità. Il risarcimento viene così ad acquisire una finalità ulteriore, di valenza solidaristica, che si aggiunge alla funzione sanzionatoria, di punire gli abusi colpevoli, e a quella riparatoria, di reintegrare il pregiudizio subìto. Il ristoro dalle lesioni diviene in effetti lo strumento per contemperare gli interessi pubblici, perseguiti dall'attività amministrativa, e l'interesse individuale di chi viene a subire un sacrificio, per riequilibrare i pesi sociali e garantire una più equa giustizia distributiva. L'obbligo al risarcimento dei danni, quindi, può essere riconosciuto anche a prescindere da un giudizio di colpevolezza dell'azione del pubblico funzionario[27] o, ancora, pure in assenza di un'attività illegittima[28].

Un altro indirizzo, invece, porta a dare rilevanza alla struttura doverosa della funzione amministrativa, tenuta per legge al rispetto dei principi di correttezza, imparzialità ed efficienza. L'obbligo di osservare tali criteri deontologici qualifica il comportamento della pubblica amministrazione verso i cittadini, differenziandola dall'azione di chi opera nei confronti di estranei senza essere loro vincolato da obblighi di legge o contrattuali, e induce a mutare il giudizio di rimprovero della condotta dannosa. Da un primo punto di vista, si tende a valutare la colpa non in base a criteri soggettivi, ma secondo parametri oggettivi di condotta, dai quali si presume la responsabilità della pubblica amministrazione nella violazione della legge. Da un secondo punto di vista, il rapporto che si insatura all'interno del procedimento amministrativo viene assimilato a quello di origine contrattuale, da cui discende l'obbligo della pubblica amministrazione di tenere indenne la sfera giuridica delle controparti dalla violazione di doveri imposti dalla legge o fissati consensualmente. La responsabilità dell'amministrazione al risarcimento dei danni può quindi derivare dall'inadempimento di questo obbligo di comportamento, indipendentemente dal possibile pregiudizio arrecato ai partecipanti al procedimento per l'impossibilità di raggiungere l'utilità finale[29].

Gli sviluppi in atto negli ordinamenti giuridici europei non hanno ancora raggiunto risultati conclusivi di risistemazione organica della disciplina e tuttavia i citati interventi di rielaborazione della materia, portati avanti soprattutto dalla giurisprudenza, conducono, come si è visto, a profondi cambiamenti. Emerge, soprattutto, l'orientamento a considerare in modo autonomo la responsabilità della pubblica amministrazione, come apparato unitario, rispetto all'eventuale giudizio di imputabilità di atti illeciti a carico del pubblico funzionario. La distinzione viene rafforzata dalla tendenza a valutare l'obbligo al risarcimento dei danni in capo all'amministrazione secondo cri-

[27] Come nelle fattispecie di responsabilità oggettiva previste in Francia.

[28] Secondo, ad esempio, la teoria del sacrificio eccessivo, elaborata in Germania.

[29] Si veda la corrente dottrinale che in Italia ritiene applicabile all'attività amministrativa la responsabilità contrattuale o precontrattuale.

teri diversi da quelli utilizzati nella responsabilità extracontrattuale di stampo civilistico. Nella responsabilità amministrativa, infatti, l'accento viene posto, anziché sul nesso di colpevolezza soggettiva, sull'antigiuridicità oggettiva del comportamento della pubblica amministrazione per violazione di doveri funzionali.

L'accennata evoluzione storica della responsabilità amministrativa induce a relativizzare la disciplina in materia, a non considerare cioè dogmi assoluti e intangibili i requisiti o i presupposti previsti in norme tralatizie, che, al contrario, si rifanno a precise impostazioni ideologiche circa la concezione del potere di governo e alle relazioni tra governanti e governati. Il principio di diritto naturale che impone di risarcire i danni causati ingiustamente è in realtà un postulato di portata generale che richiede di essere contestualizzato e precisato in base alle specifiche esigenze di giustizia che connotano l'attività produttrice delle lesioni e la natura dei rapporti tra il danneggiante e il danneggiato. Per quanto concerne la funzione amministrativa, il quadro di interazione tra pubblico e privato in cui si colloca l'esercizio dei poteri di governo fa sì che la riparazione dei pregiudizi arrecati a interessi protetti possa assolvere molteplici funzioni: di giustizia legale, per sanzionare le condotte ingiuste; di giustizia commutativa, per restituire al danneggiato ciò che ha perduto; di giustizia distributiva, per compensare il beneficio pubblico con i sacrifici dei privati. Ciascuna di queste istanze di giustizia richiede criteri perequativi proprî e soluzioni diverse di regolamentazione della responsabilità amministrativa. La prevalenza data all'una o all'altra delle finalità del risarcimento dei danni è ciò che contrassegna la disciplina specifica che ogni ordinamento predispone a seconda del sistema di valori e di principî giuridici che ispirano lo svolgimento delle pubbliche funzioni e i rapporti delle autorità di governo con i destinatari o fruitori dell'attività amministrativa.

La disciplina in merito alla riparazione dei danni, in definitiva, non può essere assunta come un presupposto necessario cui si possa rinviare alla stregua di un principio immutabile di diritto, ma rappresenta una precisa scelta normativa che coinvolge il dover essere di ciascun sistema giuridico.

§ 2. La responsabilità della pubblica amministrazione ecclesiale

2.1. La natura doverosa della funzione amministrativa

Le riflessioni sopra sollecitate dalle linee di sviluppo degli ordinamenti statali non possono non interpellare anche l'ordinamento della Chiesa a rivedere il sistema della responsabilità amministrativa, ad affrancarsi da norme e parametri tralatizi divenuti inadeguati, e a valutare quale sia il regime più rispondente allo statuto essenziale della funzione amministrativa ecclesiale e alla peculiarità dei rapporti tra il governo e i fedeli nella società salvifica.

La legislazione giovanneo-paolina, com'è noto, ha cambiato notevolmente la concezione della funzione amministrativa, non solo perché ha fatto emergere dalle ombre di un indistinto potere di giurisdizione un settore particolare di competenze[30], ma soprattutto perché ha precisato la conformazione essenziale di questo ministero come un compito intrinsecamente doveroso. L'amministrazione, infatti, non è un potere di disposizione assoluto, illimitato nei contenuti e soggettivamente arbitrario, ma una funzione *ex se* deonticamente ordinata a realizzare gli obiettivi proprî della missione ecclesiale, nel rispetto delle norme disposte dall'ordinamento e, in senso più ampio, in conformità all'ordine di valori insito nel piano provvidenziale di Dio. L'attività amministrativa risulta in definitiva un'attività di giustizia, in quanto attua nel concreto regole oggettive di ordine e di correttezza che rispecchiano le esigenze reali del modo di adempiere le pubbliche funzioni nella comunità ecclesiale[31]. La misura intrinseca di giustizia è data, sul piano formale, dall'applicazione del principio di legalità, da intendere peraltro in modo ampio, non solo cioè con riguardo alle norme espresse, ma, in considerazione della natura elastica del diritto della Chiesa, anche da norme inespresse e che tuttavia derivano dal dover essere dell'ordinamento[32]. La subordinazione a valori cogenti viene inoltre sublimata, sul piano sostanziale, dall'assunzione del paradigma del servizio come il principio informatore di ogni forma di autorità nella Chiesa. Il carattere diaconale delle funzioni di governo non rappresenta un vago ideale di natura meramente pastorale, ma costituisce il criterio intrinseco di giustizia nell'esercizio del potere e viene quindi ad avere pregnante rilevanza giuridica nel delineare la precisa responsabilità dell'amministrazione ad adempiere fedelmente le proprie incombenze istituzionali[33].

La struttura doverosa della funzione amministrativa implica anche un regime peculiare dei rapporti tra autorità e altri soggetti. Superata la concezione autoritaristica che vedeva nell'amministrazione un potere dispotico, che curava a suo arbitrio il bene della comunità e subordinava agli interessi pubblici gli interessi privati, la disciplina attuale, ispirata ai valori di garanzia e di corresponsabilità solidale, la delinea come un servizio diretto a promuovere le esigenze della comunità insieme alle esigenze dei singoli e, nel contempo, a riconoscere a ogni persona gli spazi di autonomia e le facoltà necessarie a perseguire sia i beni inerenti alla sfera privata, sia quelli connessi alla partecipazione alla vita comunitaria. Nei confronti dell'autorità amministrativa i singoli sono quindi titolari di situazioni giuridiche soggettive che vengono tutelate dall'ordinamento non già in forma indiretta ed eventuale, subordinatamente all'utilità

[30] Sul tema si rinvia, per approfondimenti, a I. ZUANAZZI, *Praesis ut prosis. La funzione amministrativa nella diakonía della Chiesa*, Napoli, 2005, 441-493.

[31] I. ZUANAZZI, *Praesis ut prosis*, cit., 680-684.

[32] Sul principio di legalità si veda, più ampiamente, I. ZUANAZZI, *Il principio di legalità nella funzione amministrativa canonica*, in *Ius ecclesiae*, 8 (1996), 37-69; EAD., *Praesis ut prosis*, cit., 563-591.

[33] Sulla rilevanza del paradigma del servizio nell'esercizio delle funzioni di governo nella Chiesa si soffermano: J. HERVADA, *Diritto costituzionale canonico*, 221-224; A. VIANA, *Aspectos de la relación del fiel con la organización eclesiástica*, in *Fidelium iura*, 4 (1994), 95-102; V. GÓMEZ-IGLESIAS, *Acerca de la autoridad como servicio en la Iglesia*, in Aa.Vv., *Ius in vita et in missione* Ecclesiae, Città del Vaticano, 1994, 193-217; E. MOLANO, *«Sacra potestas» y servicio a los fieles en el Concilio Vaticano II*, in *Fidelium iura*, 7 (1997), 9-28; J. MIRAS, *Sentido ministerial de la potestad de gobierno y tutela jurídica en el derecho administrativo canónico*, in *Fidelium iura*, 7 (1997), 29-70; H. PREE, *Esercizio della potestà e diritti dei fedeli*, in *Ius Ecclesiae*, 11 (1999), 10-14; I. ZUANAZZI, *Praesis ut prosis*, cit., 451-456.

teri diversi da quelli utilizzati nella responsabilità extracontrattuale di stampo civilistico. Nella responsabilità amministrativa, infatti, l'accento viene posto, anziché sul nesso di colpevolezza soggettiva, sull'antigiuridicità oggettiva del comportamento della pubblica amministrazione per violazione di doveri funzionali.

L'accennata evoluzione storica della responsabilità amministrativa induce a relativizzare la disciplina in materia, a non considerare cioè dogmi assoluti e intangibili i requisiti o i presupposti previsti in norme tralatizie, che, al contrario, si rifanno a precise impostazioni ideologiche circa la concezione del potere di governo e alle relazioni tra governanti e governati. Il principio di diritto naturale che impone di risarcire i danni causati ingiustamente è in realtà un postulato di portata generale che richiede di essere contestualizzato e precisato in base alle specifiche esigenze di giustizia che connotano l'attività produttrice delle lesioni e la natura dei rapporti tra il danneggiante e il danneggiato. Per quanto concerne la funzione amministrativa, il quadro di interazione tra pubblico e privato in cui si colloca l'esercizio dei poteri di governo fa sì che la riparazione dei pregiudizi arrecati a interessi protetti possa assolvere molteplici funzioni: di giustizia legale, per sanzionare le condotte ingiuste; di giustizia commutativa, per restituire al danneggiato ciò che ha perduto; di giustizia distributiva, per compensare il beneficio pubblico con i sacrifici dei privati. Ciascuna di queste istanze di giustizia richiede criteri perequativi proprî e soluzioni diverse di regolamentazione della responsabilità amministrativa. La prevalenza data all'una o all'altra delle finalità del risarcimento dei danni è ciò che contrassegna la disciplina specifica che ogni ordinamento predispone a seconda del sistema di valori e di principî giuridici che ispirano lo svolgimento delle pubbliche funzioni e i rapporti delle autorità di governo con i destinatari o fruitori dell'attività amministrativa.

La disciplina in merito alla riparazione dei danni, in definitiva, non può essere assunta come un presupposto necessario cui si possa rinviare alla stregua di un principio immutabile di diritto, ma rappresenta una precisa scelta normativa che coinvolge il dover essere di ciascun sistema giuridico.

§ 2. La responsabilità della pubblica amministrazione ecclesiale

2.1. La natura doverosa della funzione amministrativa

Le riflessioni sopra sollecitate dalle linee di sviluppo degli ordinamenti statali non possono non interpellare anche l'ordinamento della Chiesa a rivedere il sistema della responsabilità amministrativa, ad affrancarsi da norme e parametri tralatizi divenuti inadeguati, e a valutare quale sia il regime più rispondente allo statuto essenziale della funzione amministrativa ecclesiale e alla peculiarità dei rapporti tra il governo e i fedeli nella società salvifica.

La legislazione giovanneo-paolina, com'è noto, ha cambiato notevolmente la concezione della funzione amministrativa, non solo perché ha fatto emergere dalle ombre di un indistinto potere di giurisdizione un settore particolare di competenze[30], ma soprattutto perché ha precisato la conformazione essenziale di questo ministero come un compito intrinsecamente doveroso. L'amministrazione, infatti, non è un potere di disposizione assoluto, illimitato nei contenuti e soggettivamente arbitrario, ma una funzione *ex se* deonticamente ordinata a realizzare gli obiettivi proprî della missione ecclesiale, nel rispetto delle norme disposte dall'ordinamento e, in senso più ampio, in conformità all'ordine di valori insito nel piano provvidenziale di Dio. L'attività amministrativa risulta in definitiva un'attività di giustizia, in quanto attua nel concreto regole oggettive di ordine e di correttezza che rispecchiano le esigenze reali del modo di adempiere le pubbliche funzioni nella comunità ecclesiale[31]. La misura intrinseca di giustizia è data, sul piano formale, dall'applicazione del principio di legalità, da intendere peraltro in modo ampio, non solo cioè con riguardo alle norme espresse, ma, in considerazione della natura elastica del diritto della Chiesa, anche da norme inespresse e che tuttavia derivano dal dover essere dell'ordinamento[32]. La subordinazione a valori cogenti viene inoltre sublimata, sul piano sostanziale, dall'assunzione del paradigma del servizio come il principio informatore di ogni forma di autorità nella Chiesa. Il carattere diaconale delle funzioni di governo non rappresenta un vago ideale di natura meramente pastorale, ma costituisce il criterio intrinseco di giustizia nell'esercizio del potere e viene quindi ad avere pregnante rilevanza giuridica nel delineare la precisa responsabilità dell'amministrazione ad adempiere fedelmente le proprie incombenze istituzionali[33].

La struttura doverosa della funzione amministrativa implica anche un regime peculiare dei rapporti tra autorità e altri soggetti. Superata la concezione autoritaristica che vedeva nell'amministrazione un potere dispotico, che curava a suo arbitrio il bene della comunità e subordinava agli interessi pubblici gli interessi privati, la disciplina attuale, ispirata ai valori di garanzia e di corresponsabilità solidale, la delinea come un servizio diretto a promuovere le esigenze della comunità insieme alle esigenze dei singoli e, nel contempo, a riconoscere a ogni persona gli spazi di autonomia e le facoltà necessarie a perseguire sia i beni inerenti alla sfera privata, sia quelli connessi alla partecipazione alla vita comunitaria. Nei confronti dell'autorità amministrativa i singoli sono quindi titolari di situazioni giuridiche soggettive che vengono tutelate dall'ordinamento non già in forma indiretta ed eventuale, subordinatamente all'utilità

[30] Sul tema si rinvia, per approfondimenti, a I. ZUANAZZI, *Praesis ut prosis. La funzione amministrativa nella diakonía della Chiesa*, Napoli, 2005, 441-493.

[31] I. ZUANAZZI, *Praesis ut prosis*, cit., 680-684.

[32] Sul principio di legalità si veda, più ampiamente, I. ZUANAZZI, *Il principio di legalità nella funzione amministrativa canonica*, in *Ius ecclesiae*, 8 (1996), 37-69; EAD., *Praesis ut prosis*, cit., 563-591.

[33] Sulla rilevanza del paradigma del servizio nell'esercizio delle funzioni di governo nella Chiesa si soffermano: J. HERVADA, *Diritto costituzionale canonico*, 221-224; A. VIANA, *Aspectos de la relación del fiel con la organización eclesiástica*, in *Fidelium iura*, 4 (1994), 95-102; V. GÓMEZ-IGLESIAS, *Acerca de la autoridad como servicio en la Iglesia*, in Aa.Vv., *Ius in vita et in missione* Ecclesiae, Città del Vaticano, 1994, 193-217; E. MOLANO, *«Sacra potestas» y servicio a los fieles en el Concilio Vaticano II*, in *Fidelium iura*, 7 (1997), 9-28; J. MIRAS, *Sentido ministerial de la potestad de gobierno y tutela jurídica en el derecho administrativo canónico*, in *Fidelium iura*, 7 (1997), 29-70; H. PREE, *Esercizio della potestà e diritti dei fedeli*, in *Ius Ecclesiae*, 11 (1999), 10-14; I. ZUANAZZI, *Praesis ut prosis*, cit., 451-456.

pubblica, ma in modo pieno e immediato, al fine da assicurare la realizzazione dell'interesse sostanziale al bene della vita considerato meritevole di rilevanza giuridica[34]. Nel quadro di un siffatto ordine di rapporti, i diritti soggettivi individuali costituiscono un limite all'attività amministrativa, in quanto il dovere di non arrecare loro pregiudizio concorre a determinare la misura intrinseca di giustizia della funzione amministrativa. Ancor più, considerata la complementarità e la reciproca correlazione tra il bene dei singoli e il bene della collettività nell'ottica di comunione della società salvifica, l'amministrazione, nel formare e nell'eseguire i proprî atti, deve tenere conto degli interessi di coloro che possono essere toccati dalle sue disposizioni, per comporre e armonizzare le istanze individuali con quelle pubbliche[35].

La configurazione della funzione amministrativa come ministero intrinsecamente doveroso e il vincolo dell'organizzazione gerarchica a svolgere rettamente le mansioni di governo nel rispetto dell'ordine di giustizia precostituito dall'ordinamento, consente di delineare un principio generale di responsabilità giuridica della pubblica amministrazione ecclesiale per il modo in cui adempie la propria missione. Tale responsabilità comporta, in senso lato, l'obbligo di subire le conseguenze negative ricondotte dal sistema giuridico alla violazione dei doveri funzionali. Nel caso in cui l'attività amministrativa abbia violato anche interessi giuridicamente protetti di altri soggetti, la responsabilità può implicare l'obbligo di reintegrare le lesioni alla loro sfera giuridica.

La responsabilità dell'amministrazione sorge in presenza di qualsiasi tipo di violazione di doveri funzionali, sia quando sia violato il dovere di agire in conformità alle norme procedurali e sostanziali che delimitano *ab extrinseco* l'esercizio del potere amministrativo[36], sia quando sia violato il dovere di operare scelte adeguate a perseguire il bene della collettività secondo le regole di buona amministrazione che indirizzano *ab intrinseco* la discrezionalità amministrativa[37]. Le violazioni di regole diverse producono, ovviamente, conseguenze differenti sul piano della validità e degli effetti dell'atto, ma dal punto di vista deontologico entrambe le fattispecie rappresentano una divergenza tra i modi concreti di esercitare le mansioni amministrative e il sistema di norme e principî che costituiscono l'ordine oggettivo di correttezza della funzione. Non v'è ragione quindi per escludere che in ambedue le ipotesi sorga la responsabilità

[34] P. Moneta, *La tutela dei diritti dei fedeli di fronte all'autorità amministrativa*, in *Fidelium iura*, 3 (1993), 281-306; J.I. Arrieta, *I diritti fondamentali dei fedeli e il governo della Chiesa*, in Aa.Vv., *La persona nella Chiesa. Diritti e doveri dell'uomo e del fedele*, a cura di R. Maceratini, Padova, 2003, 18-41; I. Zuanazzi, *Praesis ut prosis*, cit., 343-353.

[35] Sul procedimento come luogo di composizione delle istanze pubbliche e private, I. Zuanazzi, *La procedura di formazione dell'atto amministrativo singolare: esigenze pastorali ed esigenze giuridiche*, in Aa.Vv., *Discrezionalità e discernimento nel governo della Chiesa*, a cura di J.I. Arrieta, Venezia, 2008, 97-131.

[36] Vizi c.d. di legittimità, per violazione di legge *in procedendo* e *in decernendo*. La nozione viene intesa in modo estensivo, così da ricomprendere le tre figure di illegittimità previste negli ordinamenti statuali, vale a dire l'incompetenza, l'eccesso di potere e la violazione di legge in senso stretto. Per approfondimenti si rinvia a I. Zuanazzi, *Praesis ut prosis*, cit., 395-397.

[37] Vizi c. d. di merito. Sulla natura e sui limiti della discrezionalità amministrativa, si vedano B. Serra, *L'equità quale criterio funzionale alla* prudentia iuris *nella formazione dell'atto amministrativo discrezionale*, in Aa.Vv., *Discrezionalità e discernimento nel governo della Chiesa*, cit., 45-78; Ead., *Arbitrium et aequitas nel diritto amministrativo canonico*, Napoli, 2007; I. Zuanazzi, *Praesis ut prosis*, cit., 575-591.

dell'amministrazione a tenere indenni dai danni coloro che abbiano subíto un pregiudizio giuridicamente rilevante[38].

2.2. La responsabilità diretta dell'amministrazione

La responsabilità per violazione dei doveri funzionali grava sull'amministrazione come apparato gerarchico, tenuto in modo unitario a garantire il corretto adempimento delle funzioni di governo, quali attività istituzionali. Tale responsabilità risulta pertanto autonoma da diverse ed eventuali responsabilità che possono riguardare i dipendenti dell'amministrazione per i fatti compiuti personalmente.

In base al rapporto di preposizione a un determinato ufficio o incarico, il dipendente che agisce in nome e per conto dell'amministrazione nell'adempimento delle proprie mansioni imputa gli effetti di quanto operato direttamente all'apparato amministrativo cui appartiene, come centro unitario di soggettività giuridica, distinta dalle persone fisiche dei titolari delle mansioni[39]. Questo principio di immedesimazione funzionale tra la struttura istituzionale e i suoi dipendenti nei rapporti con i terzi è comune a tutte le persone giuridiche, sia pubbliche che private. Nella normativa vigente, peraltro, non si trovano disposizioni che regolino espressamente la responsabilità dell'apparato amministrativo per gli atti dei dipendenti. La dottrina richiama in via analogica il canone che disciplina il rapporto tra gli enti ecclesiastici e i loro amministratori in tema di gestione di beni patrimoniali[40]. La statuizione distingue a seconda che gli amministratori abbiano compiuto atti validi ma illeciti, oppure atti invalidi: per i primi l'ente risponde direttamente, salva l'azione di rivalsa contro i dipendenti; per i secondi l'ente non è tenuto a rispondere, se non in quanto e nella misura in cui ne abbia tratto comunque un beneficio[41].

Non pare, tuttavia, che queste regole possano essere estese al rapporto tra l'amministrazione e i suoi dipendenti nell'adempimento di mansioni amministrative, dato che, a ben vedere, anche se riguardano enti pubblici ecclesiastici, si riferiscono comunque allo svolgimento da parte degli amministratori di attività negoziali di diritto privato. Nell'esercizio di funzioni pubbliche, invece, devono essere tutelate esigenze di

[38] Le diverse violazioni e il ristoro dei danni che da esse dipendono devono essere fatte valere nelle sedi competenti: per vizi di merito nel ricorso gerarchico, per vizi di legittimità sia nel ricorso gerarchico sia nel ricorso avanti alla Segnatura apostolica.

[39] A. Ranaudo (*La responsabilità della pubblica amministrazione*, cit., 49) distingue a seconda si tratti di funzionari o di dipendenti che svolgono attività materiali o meramente esecutive: per i primi opererebbe il rapporto di immedesimazione con l'ufficio, che comporta la responsabilità diretta dell'amministrazione; per i secondi, invece, si configura un mero rapporto di commissione, che genera la responsabilità solo indiretta dell'amministrazione. In realtà, non pare che sotto questo profilo si possa tratteggiare una differenza di posizione tra dipendenti e funzionari. Pure i dipendenti che nelle loro mansioni includono attività esterne, nei rapporti con i terzi impegnano direttamente l'amministrazione.

[40] Can. 1281, § 3. In questo senso I. Gordon, *La responsabilità dell'amministrazione*, cit., 412-415; A. Ranaudo, *La responsabilità*, cit., 43; H. Pree, *On juridic acts*, cit., 499.

[41] *Actio de in rem verso*, per illegittimo arricchimento, nei limiti dell'arricchimento. Sul tema, J.P. Schouppe, *Elementi di diritto patrimoniale canonico*, Milano, 2008, 156-159.

certezza e di affidabilità che non ricorrono nei rapporti di negoziazione paritaria. Mentre le parti di una trattativa privata possono scegliere liberamente con chi e come regolare i loro affari e la salvaguardia della validità delle pattuizioni viene rimessa alla diligenza di ciascuno, nei rapporti amministrativi l'amministrato deve sottostare alle disposizioni autoritative senza avere né la facoltà di sottrarsi, né la possibilità di verificare preventivamente la legittimità dell'uso dei poteri. Da qui sorge anzitutto la necessità di proteggere l'affidamento degli amministrati di fronte all'esercizio apparentemente valido e legittimo della funzione amministrativa. Inoltre, trattandosi di un servizio pubblico essenziale, l'amministrazione è tenuta a garantire che i suoi atti siano efficaci e idonei a realizzare le esigenze di tutti i consociati. Espressione tipica di questo principio di garanzia nello svolgimento dei poteri di governo è l'istituto della supplenza di giurisdizione, che sana *ipso iure* e rende quindi pienamente efficaci gli atti compiuti dal c. d. funzionario di fatto, vale a dire da una persona priva della titolarità del potere necessario a porre in essere quegli atti, ma ritenuta pubblicamente e comunemente capace di farlo[42]. Nell'ambito della funzione amministrativa sembra quindi che prevalga il bisogno di far valere comunque l'apparenza di legittimità dell'azione, per proteggere l'affidamento delle persone e la certezza dei rapporti pubblici, piuttosto che l'effettiva validità degli atti. Di conseguenza, l'amministrazione non si sottrae alla responsabilità diretta per gli atti invalidi dei suoi dipendenti, purché abbiano almeno la parvenza di atti compiuti nell'esercizio di mansioni legittime[43].

Condizioni necessarie e sufficienti perché gli atti del dipendente siano imputati direttamente all'apparato gerarchico sono: anzitutto, che l'agente sia legato all'ufficio da un rapporto di dipendenza; in secondo luogo, che l'agente abbia agito nell'espletamento di mansioni di sua competenza; e infine, che l'atto sia diretto al conseguimento di uno scopo coerente con le finalità dell'amministrazione[44]. Su questi presupposti sono ricondotti all'ufficio non solo gli atti amministrativi, ma qualsiasi comportamento attivo o omissivo del dipendente. Per tali condotte, la responsabilità dell'ente pubblico è piena e immediata e vincola l'amministrazione a titolo proprio, non in subordine a un giudizio di responsabilità del funzionario[45].

[42] La supplenza di giurisdizione, prevista nel can. 144, § 1 CIC, vale espressamente per la potestà di governo esecutiva. Presupposti per l'applicazione della sanatoria sono l'errore comune, sia di fatto che di diritto, o il dubbio positivo e probabile. Per un'analisi approfondita dell'argomento, si veda I. ZUANAZZI, *Prospettive di confronto sull'esercizio di fatto di pubbliche funzioni nella Chiesa e nello Stato*, in AA.VV., *Diritto canonico e comparazione*, a cura di R. BERTOLINO, S. GHERRO, L. MUSSELLI, Torino, 1992, 142-182.

[43] Possono essere esclusi gli atti che non abbiano alcuna apparenza veritiera, quali quelli compiuti *ioci vel docendi causa*, ovvero quelli posti da una persona che non ha palesemente la qualifica di dipendente dell'ufficio amministrativo.

[44] I. GORDON, *La responsabilità dell'amministrazione*, cit., 412-413; H. PREE, *On juridic acts*, 498, che richiamano la giurisprudenza della Rota romana. Nell'ordinamento statale si imputa alla pubblica amministrazione qualsiasi comportamento (anche attività materiali) in rapporto di occasionalità necessaria con lo svolgimento delle mansioni d'ufficio. Il rapporto organico non viene rotto per la qualificazione del fatto come reato, mentre viene interrotto se il soggetto agisce per obiettivi egoistici (D. SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, cit., 376).

[45] La responsabilità dell'amministrazione si distingue, pertanto, dalla responsabilità dei datori di lavoro o committenti, i quali sono responsabili solo se risulta una loro *culpa in eligendo* o *in vigilando*.

Ferma restando la responsabilità diretta dell'amministrazione, ad essa si può cumulare la responsabilità personale del pubblico dipendente. Per gli abusi di potere o le violazioni dei doveri d'ufficio il funzionario può essere ritenuto responsabile a diverso titolo, con differenti conseguenze sanzionatorie. Se il fatto configura una fattispecie criminosa, all'agente possono essere applicate sanzioni o altre misure penali[46]; se il fatto costituisce inosservanza di norme attinenti all'ordine interno dell'amministrazione, all'agente possono essere imposte sanzioni o altre misure disciplinari[47]; se il fatto ha arrecato pregiudizio alla sfera giuridica di terzi ed è imputabile all'agente per dolo o colpa, questi è tenuto, a titolo contenzioso, a risarcire i danni[48]. Alla responsabilità per atti illeciti dell'agente si può cumulare la responsabilità indiretta ma solidale del superiore gerarchico, qualora gli si possa imputare una specifica *culpa in eligendo* o *in vigilando*.

La responsabilità per danni da atti illeciti del pubblico dipendente e del superiore gerarchico non sostituisce né diminuisce la responsabilità diretta dell'amministrazione. Nondimeno, l'amministrazione ha diritto di agire in regresso contro i funzionari, per ottenere la riparazione dei danni subíti dallo stesso ente pubblico a causa della loro attività illecita[49].

2.3. Una fattispecie speciale di responsabilità

Applicando i principî intrinseci alla struttura essenziale della funzione amministrativa si deve riconoscere che la responsabilità propria dell'amministrazione ha una configurazione speciale, diversa dalla responsabilità che sorge nei rapporti tra singoli individui[50]. La natura di funzione pubblica impedisce, infatti, di equiparare lo svolgimento delle mansioni amministrative alla libera disposizione dei proprî affari da parte dei privati. L'amministrazione, anche quando svolge attività materiali, è tenuta a realizzarle nel modo migliore per perseguire il bene della collettività. I rapporti tra l'ente pubblico e i soggetti che entrano in contatto, pur in via occasionale, con lo svolgimento di tali man-

[46] Si veda la previsione specifica di delitti compiuti nell'esercizio degli uffici (cann. 1378-1389 CIC) o in violazione di obblighi specifici (cann. 1392-1396 CIC).

[47] Le misure disciplinari sono disposte dal superiore gerarchico, quali il trasferimento (can. 190 CIC) o la rimozione dall'ufficio (can. 193 CIC). Una disciplina articolata di sanzioni disciplinari per i dipendenti della Curia romana è prevista dal *Regolamento generale della Curia romana* (Titolo X, artt. 70-85). Sul tema, J. CANOSA, *Il procedimento amministrativo disciplinare previsto in alcuni regolamenti vigenti nella Curia romana*, in AA.VV., *Processo penale e tutela dei diritti nell'ordinamento canonico*, a cura di D. CITO, Milano, 2005, 433-448; J.P. SCHOUPPE, *I procedimenti amministrativi di fronte alle disfunzioni nelle comunità ecclesiali. Profili penali, disciplinari e deontologici*, *ivi*, 651-666.

[48] Alla responsabilità per atti illeciti del funzionario, in assenza di una norma specifica, si applicano i principî generali previsti nel can. 128 CIC. Peraltro la tradizione canonica, ripresa nella giurisprudenza rotale, ritiene che il funzionario pubblico sia responsabile solo per dolo o colpa *lata vel levis*, non per colpa *levissima* (R. NAZ, C. LEFEBVRE, *Dommages*, cit., 1413-1414).

[49] P. CIPROTTI, *Il risarcimento*, cit., 174; G.P. MONTINI, *Il risarcimento*, cit., 199; H. PREE, *La responsabilità giuridica*, cit., 91.

[50] Si tratta, in questa sede, della responsabilità nell'esercizio di funzioni pubbliche, non dello svolgimento di attività di diritto privato, per le quali si applicano anche all'amministrazione le regole di diritto comune.

sioni, non possono pertanto essere considerati al pari di quelli tra soggetti non legati da alcun rapporto giuridico, come nella responsabilità civile per atti illeciti, in quanto tra l'organizzazione amministrativa e gli amministrati sussistono sempre relazioni di obblighi e diritti reciproci. Da un lato, i poteri dell'amministrazione sono vincolati, come si è visto, a rispettare regole oggettive di buona amministrazione e a perseguire gli interessi della comunità in sintonia con gli interessi dei singoli fedeli. I fedeli, dall'altro lato, hanno il diritto di ricevere dall'amministrazione ecclesiale tutti i servizi necessari per partecipare in pienezza alla vita della comunità e per realizzare la propria vocazione[51].

I rapporti possono diventare più stretti e vincolanti quando la funzione si esplica nell'emanazione di atti amministrativi nei confronti di soggetti determinati. Nel decidere il contenuto dell'atto l'autorità ha il dovere di considerare le molteplici esigenze di varia natura, pubblica e privata, che confluiscono nella materia oggetto della disposizione e di valutare l'entità e la rilevanza di ciascuna, per cercare di comporle in un insieme armonico, che concili i possibili conflitti e le ordini l'una all'altra nel rispetto delle specifiche priorità. Coloro che sono toccati a diverso titolo dall'atto amministrativo[52], dal canto loro, hanno diritto di pretendere che l'amministrazione prenda in considerazione i loro interessi a beni della vita ritenuti meritevoli di tutela dall'ordinamento e provveda in modo adeguato a soddisfarli, nella misura in cui siano conformi, se non addirittura prevalenti, con le esigenze pubbliche.

La relazione si qualifica ulteriormente in termini di doverosità nell'ipotesi di una partecipazione attiva del fedele al procedimento di formazione dell'atto amministrativo[53]. Nella fattispecie, viene protetto dall'ordinamento non solo l'interesse a ottenere l'utilità finale con un provvedimento favorevole, ma anche l'interesse a intervenire nell'*iter* di elaborazione dell'atto per contribuire a formare la decisione. Il diritto di intervenire viene pertanto garantito con una serie complessa di diritti di difesa strumentali, c.d. procedimentali[54], che impongono in capo all'amministrazione i correlativi obblighi di rispettare e favorire le posizioni giuridiche attive degli interessati al provvedimento.

[51] Il diritto "al buon governo" è stato evidenziato da J. HERVADA, *Diritto costituzionale canonico*, 137; J. MIRAS, *Derecho al buen gobierno en la Iglesia: una glosa a la doctrina constitucional de Javier Hervada desde el derecho administrativo*, in *Escritos en honor de J. Hervada*, in *Ius canonicum*, volumen especial, 1999, 367-377; J. CANOSA, *El derecho al buen gobierno como factor delimitante del concepto canónico de gracia*, *ivi*, 395-406.

[52] I destinatari dell'atto, oppure persone che possono essere altrimenti pregiudicate dai suoi effetti o sono comunque in vario modo interessate.

[53] La cerchia delle persone da interpellare risulta più ristretta nel codice latino, ove si fa obbligo di ascoltare solo coloro «*quorum iura laedi possunt*» (can. 50 CIC), mentre per gli altri potenziali interessati la decisione di sentirli è rimessa alla libera valutazione dell'organo competente. Nel codice orientale, invece, si prevede in modo più ampio il dovere di ascoltare non solo i titolari dei diritti che possono subire un pregiudizio, ma tutti quelli «*quos directe decretum attingit*» (can. 1517, § 1 CCEO). Peraltro, anche per la normativa latina, si ritiene che sia da interpretare in senso estensivo, in modo da ricomprendere non solo i titolari di diritti soggettivi che possono subire pregiudizi dal provvedimento, ma almeno tutti coloro che possono avere interesse a presentare ricorso gerarchico contro lo stesso atto, secondo la previsione ampia del diritto di impugnazione prevista dal can. 1737 CIC (J. MIRAS, *Comentario al can. 50*, in *Comentario exegético al Codigo de derecho canónico*, I, 560-561).

[54] Questi diritti sono quasi per nulla contemplati dal codice latino nella norma generale del can. 50, mentre vengono previsti in modo maggiormente articolato dal codice dei canoni delle chiese orientali nel

Stante, quindi, il dovere dell'amministrazione di svolgere correttamente le proprie attribuzioni e di usare a buon fine il potere di cui è titolare, la responsabilità dell'autorità presenta maggiori similitudini con la responsabilità conseguente all'inadempimento di un debito[55], piuttosto che con quella extracontrattuale, in quanto l'amministrazione, al pari di una parte di un rapporto obbligatorio, è tenuta ad adempiere correttamente la prestazione e a tenere indenne la controparte da eventuali pregiudizi arrecati dal proprio inadempimento. Analogamente alla responsabilità contrattuale, pertanto, la violazione della giustizia è *in re ipsa*, nella stessa inosservanza dell'impegno obbligatorio e il debitore si libera dalle conseguenze negative solo provando che non ha potuto adempiere per una causa non imputabile[56].

La configurazione speciale della responsabilità amministrativa per violazione dei doveri funzionali, sopra tratteggiata a partire da principî intrinseci di giustizia, può trovare riscontro anche in una interpretazione adeguata delle norme positive.

Occorre anzitutto partire dalla constatazione che l'obbligo di riparare i danni può derivare da titoli diversi e, di conseguenza, possono sussistere fattispecie distinte di responsabilità. Il principio di diritto naturale che vincola alle conseguenze negative di un operato ingiusto, del resto, è una massima generale che trova applicazioni differenti in contesti molteplici, per rispondere a esigenze specifiche di giustizia. Gli stessi canoni 128 del CIC e 935 del CCEO non esauriscono tutte le ipotesi di responsabilità, perché altre fattispecie tipiche sono contemplate in altre parti dei codici, con requisiti e presupposti speciali[57]. La responsabilità amministrativa deve essere appunto considerata una fattispecie speciale, non riconducibile pienamente e integralmente alle previsioni delle norme generali dei codici.

È vero che la responsabilità amministrativa non trova, come si è visto, una regolamentazione apposita nella legislazione vigente, ma nel corso dei lavori di stesura della legislazione era stata elaborata una parte speciale sui procedimenti amministrativi, nella quale era inserito un canone relativo all'obbligo di riparazione dei danni sorti da un atto amministrativo singolare. Tale norma non venne mai soppressa né assorbita in quella prevista nelle norme generali, e continuò ad essere riportata sino alla revisione finale, in cui si decise di stralciare l'intera parte sui tribunali amministrativi[58]. La di-

can. 1517, §§ 1-2, e si trovano ancora più intensamente tutelati in alcune procedure speciali. Per l'analisi dei diritti di difesa nel procedimento amministrativo, si veda J. CANOSA, *La legislazione generale sul procedimento di formazione degli atti amministrativi nel diritto canonico*, in *Ius ecclesiae*, 10 (1998), 255-273; I. ZUANAZZI, *La procedura di formazione*, cit., 120-123; EAD., *Il diritto al giusto procedimento nell'attività amministrativa della Chiesa*, in AA.VV., *Nuove forme di tutela delle situazioni soggettive nelle esperienze processuali. Profili pubblicistici*, Milano, 2004, 316-331.

[55] Responsabilità che viene definita contrattuale, ma in realtà non ha come unica fonte il contratto, in quanto il debito o obbligo ad adempiere, può essere sorto per atto unilaterale o *ex lege* o per sentenza o per altro provvedimento autoritativo, anche, per ipotesi una precedente disposizione dell'amministrazione che si autovincola al rispetto di determinate regole o criteri di azione.

[56] A. TORRENTE, P. SCHLESINGER, *Manuale di diritto privato*, Milano, 1999, 662.

[57] Si veda il risarcimento dei danni previsto per rottura della promessa di matrimonio (can. 1062 CIC) o le indennità corrisposte per ragioni equitative, pur a seguito di attività lecite (can. 702, § 2 CIC per l'uscita del religioso dall'istituto; can. 1571 CIC per la testimonianza).

[58] Sulle vicende dei progetti sul contenzioso amministrativo, si veda I. ZUANAZZI, *La possibilità di tribunali amministrativi a livello particolare*, in AA.VV., *La giustizia nell'attività amministrativa*, cit., 140-166.

sposizione sulla responsabilità amministrativa aveva fin dall'origine una formulazione molto ampia e richiedeva come unico requisito del *decretum* fonte del danno «*quod illegitimum sit*»[59]. In occasione di una revisione generale del progetto del codice, un membro della commissione avanzò la proposta di precisare che la lesione del diritto da parte dell'atto amministrativo fosse avvenuta «*iniuste et non ex sola excusabili inadvertentia*». L'integrazione non fu però ammessa dal Segretario, con la seguente spiegazione: «*quia hic non fit quaestio de dolo aut culpa. Sufficit quod actus sit* illegitimus»[60]. La risposta evidenzia che la volontà del legislatore era di regolare la responsabilità amministrativa con una disciplina propria e particolare, fondata sull'unico presupposto dell'illegittimità oggettiva dell'atto.

Pure le frammentarie norme vigenti sul risarcimento dei danni provocati da un atto amministrativo consentono di giungere a questa interpretazione. Tali canoni, in effetti, prevedono sempre e solo come titolo a fondamento dell'obbligo un atto illegittimo[61] o un'altra attività contraria ai doveri funzionali[62], senza richiedere in aggiunta che l'evento dannoso sia imputabile in ragione del dolo o della colpa dell'agente. Di conseguenza, sembra di dover ritenere che la normativa delinei una fattispecie speciale di responsabilità, in cui si prescinde da qualsiasi nesso soggettivo tra l'atto e il danno. Si tratta non tanto di una fattispecie di colpa presunta, superabile con la prova contraria[63], quanto piuttosto di una fattispecie di responsabilità oggettiva, che sorge sulla base del mero nesso di causalità tra l'azione oggettivamente contraria ai doveri funzionali, e la lesione di un interesse ritenuto meritevole di protezione[64].

Tale impostazione risulta coerente con il sistema di principî che presiedono l'esercizio del potere di governo nella Chiesa, in quanto costituisce un rafforzamento sia della natura di servizio della funzione pubblica, sia della tutela posta a presidio delle esigenze di giustizia dei fedeli. La valutazione secondo parametri obiettivi consente anzitutto di distinguere più adeguatamente la responsabilità dell'amministrazione come apparato istituzionale, cui viene imputata direttamente l'attività, dalla responsabilità del dipendente pubblico che ha posto fisicamente l'atto. Il collegamento automatico tra la violazione dei doveri di buona amministrazione e la responsabilità dell'amministrazione, inoltre, non è che una conseguenza del grado massimo di diligenza, prudenza e perizia richieste nell'esercizio delle attribuzioni amministrative, di modo che

[59] Can. 18, § 1 *Schema* 1972; can. 1703, § 1 *Schema* 1980; can. 1751 § 1 *Schema* 1982.

[60] *Relatio complectens synthesim animadversionum ab Em.mis atque Exc.mis Patribus commissionis ad novissimum schema codicis iuris canonici exhibitarum, cum responsionibus a secretaria et consultoribus datis*, in *Communicationes*, 16 (1984), 88.

[61] Art. 123 *Pastor bonus*; art. 136 § 4 *Regolamento generale della Curia romana*; art. 34 § 2 *Lex propria* della Segnatura apostolica.

[62] Mancata risposta entro il termine prescritto (can. 57); mancata o inadeguata esecuzione della sentenza della Segnatura (art. 92, § 2 *Lex propria*); tutti i vizi, anche di merito, per i quali l'atto può essere impugnato presso il superiore gerarchico e da questi viene dichiarato nullo, rescisso, revocato o emendato (can. 1005 CCEO).

[63] In questo senso G.P. Montini, *Il risarcimento del danno*, cit., 195.

[64] Configurano in forma oggettiva la responsabilità dell'amministrazione P. Ciprotti, *Il risarcimento del danno*, cit., 174; G. Regojo Bacardí, *Pautas*, 121; J. Miras, *Lezione VI*, cit., 212-214; H. Pree, *La responsabilità giuridica*, cit., 42, ma solo per gli atti giuridici.

le volontarie omissioni o scorrettezze sono già *in se ipsae* espressioni di un grado minimo di colpa. Il fondamento oggettivo della responsabilità, infine, conduce a rafforzare la posizione di difesa del danneggiato, il quale non è costretto, per ottenere soddisfazione, a provare la colpa dell'amministrazione, un onere che può riuscire talvolta difficile se non impossibile, ma deve solo dimostrare la contrarietà alla giustizia dell'operato amministrativo. È l'amministrazione che deve dimostrare, se vuole liberarsi della responsabilità, che l'evento dannoso si è verificato per cause ad essa non imputabili.

§ 3. La riparazione dei danni ingiusti

3.1. Gli interessi protetti

Non ogni lesione o conseguenza negativa subíta da una persona a seguito di un atto amministrativo costituisce un danno che genera l'obbligo della riparazione. Tale obbligo sorge solo se si tratta di un danno ingiusto, causato effettivamente dall'atto illegittimo.

Per danno ingiusto si intende una violazione della sfera giuridica che abbia arrecato pregiudizio a un interesse a un bene giuridicamente rilevante, ritenuto meritevole di protezione dall'ordinamento. Occorre quindi precisare quali siano gli interessi degli amministrati che l'ordinamento canonico tutela nei confronti della gerarchia.

Gli interessi di cui si tratta in tema di riparazione dei danni, è bene sottolinearlo subito, sono pretese di natura sostanziale che devono essere tenute distinte dagli interessi di natura processuale che legittimano la proposizione di un ricorso[65]. Per impugnare un atto amministrativo è necessario che il ricorrente abbia un interesse personale, diretto e attuale alla revisione dell'atto, ma per fondare una richiesta aggiuntiva di riparazione dei danni è necessario che sia anche titolare di una situazione giuridica soggettiva che si assume lesa dallo stesso provvedimento. È l'accertamento dell'esistenza di questa posizione sostanziale che giustifica l'accoglimento nel merito della domanda di ristoro dei pregiudizi.

Per quanto concerne le situazioni giuridiche soggettive degli amministrati nei confronti dell'amministrazione, è noto come in passato parte della dottrina canonistica sia stata influenzata dalla distinzione, elaborata nell'ambito dell'ordinamento ita-

[65] L'interesse al ricorso, richiesto sia per proporre ricorso gerarchico che per introdurre il giudizio presso la Segnatura apostolica, è dato dal vantaggio conseguibile dal ricorrente nel caso che la domanda venga accolta e sia eliminato il provvedimento impugnato. L'utilità che il ricorrente può trarre dal ricorso non è necessariamente collegata con la titolarità di una situazione sostanziale lesa dal provvedimento, perché può consistere in un appagamento puramente morale o in un vantaggio meramente strumentale, connesso alla possibilità di un riesame della questione. Sulla distinzione tra interesse processuale e pretesa sostanziale, si veda I. Zuanazzi, *La legittimazione a ricorrere* uti fidelis *per la tutela dei diritti comunitari*, in Aa.Vv., *Diritto 'per valori' e ordinamento costituzionale della Chiesa*, a cura di R. Bertolino, S. Gherro, G. Lo Castro, Torino, 1996, 410-411.

liano, tra diritti soggettivi e interessi legittimi[66]. Gli uni sono considerati situazioni giuridiche perfette in ordine a un bene della vita, tutelate in modo pieno e diretto anche nei confronti dell'amministrazione; gli altri sono ritenuti situazioni giuridiche che non sono dirette a garantire un interesse sostanziale, bensì l'interesse strumentale al rispetto delle regole di legittimità o di merito nell'esercizio della funzione amministrativa, tutelato quindi in via solo indiretta ed eventuale, qualora coincida con l'interesse pubblico al ripristino della legalità e correttezza dell'amministrazione. Seguendo tale concettualizzazione, si riteneva che di fronte al potere discrezionale dell'amministrazione fossero configurabili solo gli interessi legittimi e che la violazione di queste utilità strumentali non desse diritto al risarcimento dei danni[67]. Echi di questo orientamento si ritrovano pure negli *schemata de procedura administrativa*, dove si subordina l'azione reintegrativa al presupposto che l'atto «*ius alicuius laeserit*»[68]. Si nota, al contrario, come la distinzione tra diritti soggettivi e interessi legittimi non abbia alcuna ragione di essere introdotta nell'ordinamento della Chiesa[69], in quanto non solo non è richiamata dalla normativa sul contenzioso amministrativo, ma non trova neppure giustificazione in base a una reale differenza di natura tra le situazioni giuridiche oggetto di protezione di fronte all'amministrazione. Pure nella giuspubblicistica italiana si registra una significativa evoluzione nel modo di concepire l'interesse legittimo: da strumento processuale di reazione all'azione illegittima dell'amministrazione, tende ad assumere la conformazione di una posizione di vantaggio sostanziale che ha per oggetto di tutela l'interesse al bene della vita su cui viene ad incidere il potere amministrativo. Di conseguenza, si assiste a una graduale assimilazione della tutela di questa situazione giuridica al modello del diritto soggettivo, anche sotto il profilo della possibilità di chiedere la riparazione dei danni[70].

[66] Sulle discussioni in dottrina, si rinvia a I. ZUANAZZI, *Praesis ut prosis*, cit., p. 334-353.

[67] A. RANAUDO, *La responsabilità*, cit., 53; P. MONETA, *Il controllo giurisdizionale sugli atti dell'autorità amministrativa nell'ordinamento canonico*, I, *Profili di diritto sostanziale*, Milano, 1973, 262; G. LOBINA, *La competenza del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica con particolare riferimento alla "Sectio Altera" e alla problematica rispettiva*, Roma, 1971, 81; L. SPINELLI, *Note sulla giustizia amministrativa nel vigente ordinamento canonico*, in AA.VV., *Studi in onore di P.A. D'Avack*, III, Milano, 1976, 22; P. CIPROTTI, *Il risarcimento*, cit., 172-173; P.V. PINTO, *La giustizia ammministrativa della Chiesa*, Milano, 1977, 26-33.

[68] Can. 18, § 1 *Schema* 1972; can. 1703, § 1 *Schema* 1980; can. 1751, § 1 *Schema* 1982.

[69] I. GORDON, *De iustitia administrativa ecclesiastica tum transacto tempore tum hodierno*, in *Periodica*, 61 (1972), 366-368; ID., *Interessi legittimi, diritti soggettivi e giustizia amministrativa ecclesiastica*, in AA.VV., *Persona e ordinamento nella Chiesa*, Milano, 1975, 392-397; R. COPPOLA, *Riflessioni sulla istituzione della Seconda Sezione della Segnatura Apostolica*, in *Apollinaris*, 43 (1970), 361-362; ID., *Problematica delle situazioni giuridiche soggettive e diritto canonico*, in AA.VV., *I diritti fondamentali del cristiano nella Chiesa e nella società*, Milano, 1981, 122; L. SPINELLI, *Persona e ordinamento nel diritto amministrativo della Chiesa*, in AA.VV., *Persona e ordinamento nella Chiesa*, Milano, 1975, 422-423; D. STAFFA, *De distinctione inter iurisdictionem ordinariam et administrativam in iure canonico*, in *Periodica de re canonica*, 65 (1976), 5-11; E. LABANDEIRA, *El objeto del recurso contencioso-administrativo en la Iglesia y los derechos subjetivos*, in *Ius canonicum*, 40 (1980), 155.

[70] Risulta così definitivamente superato l'orientamento tradizionale che considerava danno ingiusto solo quello arrecato al diritto soggettivo e negava l'antigiuridictà della lesione prodotta a interessi non qualificabili come diritti soggettivi, tanto nei rapporti tra privati quanto nei rapporti pubblici. Il cambiamento di disciplina è dovuto a uno sviluppo insieme legislativo e giurisprudenziale. Il decreto legislativo 80/1998,

Ogni interesse ad un bene della vita considerato degno di protezione dall'ordinamento costituisce, in quanto tale, una situazione giuridica protetta in modo pieno e diretto. La diversa tipologia di interessi che si intersecano nell'attività amministrativa non conduce a qualificare diversamente la garanzia giuridica, quanto piuttosto a distinguere modalità e gradi diversi di soddisfacimento della pretesa sostanziale e, di conseguenza, di ristoro dei danni subiti. Bisogna pertanto valutare nel concreto non solo l'effettiva spettanza del bene giuridico che si asserisce leso in capo al danneggiato, ma, altresì, la natura e la portata dell'interesse a quel bene nel quadro delle finalità della funzione amministrativa.

Può essere utile, a tal fine, richiamare la distinzione fatta dalla giuspubblicistica tra interessi oppositivi e interessi pretensivi[71]. I primi sono gli interessi alla conservazione di un bene o di una situazione di vantaggio che preesistono nella sfera giuridica del soggetto e che questi intende proteggere contro provvedimenti restrittivi dell'amministrazione. I secondi sono interessi a conseguire utilità che non rientrano ancora nella sfera giuridica dell'interessato, ma che questi spera di ottenere attraverso atti estensivi dell'amministrazione. Il giudizio sulla risarcibilità dei danni appare relativamente più semplice nell'ipotesi di interessi oppositivi, in quanto è sufficiente verificare che la situazione giuridica appartenga già all'interessato e che sia stata lesa ingiustamente dall'amministrazione[72]. Nell'ipotesi di interessi pretensivi, invece, bisogna svolgere un giudizio prognostico circa la fondatezza della pretesa dell'interessato, valutare cioè se abbia effettivamente una legittima aspettativa a conseguire la situazione di vantaggio che gli è stata negata dall'amministrazione. L'indagine risulta tanto più difficile e complessa quanto maggiore è l'ampiezza del potere discrezionale dell'amministrazione nel concedere il provvedimento diretto a soddisfare l'utilità finale cui aspira l'interessato[73]. Negli atti largamente discrezionali, infatti, c'è il rischio che il giudice si sostituisca all'amministrazione nelle scelte di merito in ordine all'opportunità e alla convenienza di emanare determinate disposizioni, sia pure in modo virtuale e al solo fine di stabilire la risarcibilità dei danni. Nonostante le differenze sul piano dell'accertamento, che si tratti di uno *ius in re* o di uno *ius ad rem*, sono entrambe situazioni giuridiche soggettive tutelate in modo pieno e diretto dall'ordinamento, e se

nell'estendere le competenze di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, attribuiva allo stesso il potere di condannare l'amministrazione al risarcimento dei danni, anche mediante la reintegrazione in forma specifica. La previsione venne interpretata dalla giurisprudenza nel senso di comprendere non solo il risarcimento dei danni conseguenti alla lesione di un diritto soggettivo, ma pure di quelli derivati a un interesse legittimo (Corte di cassazione, sentenza n. 500 del 22 luglio 1999). Tale possibilità è stata poi estesa dalla legge 205/2000 alla giurisdizione generale di legittimità del giudice amministrativo. Sull'evoluzione, si vedano M. D'ORSOGNA, *La responsabilità della p.a.*, cit., 750-758; R. GAROFOLI, G. FERRARI, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., 1213-1217.

[71] R. GAROFOLI, G. FERRARI, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., 1220-1237.

[72] Si sottolinea, peraltro, la necessità che l'ingiustizia della lesione non sia puramente formale, per violazione di regole rituali, cosicché l'amministrazione possa reiterare il provvedimento depurato dai vizi di forma, ma che sia un'ingiustizia sostanziale, attinente al contenuto, cosicché l'amministrazione non possa emanare nuovamente la medesima disposizione.

[73] L'esame è diretto ad accertare quale sarebbe stata la scelta dell'amministrazione se avesse agito legittimamente: una scelta che è più ristretta da regole oggettive nel caso di attività vincolata, mentre è lasciato un maggiore spazio all'apprezzamento prudenziale nel caso di attività discrezionale.

il giudice constata la fondatezza della pretesa al bene della vita, deve provvedere alla riparazione dei danni arrecati ingiustamente[74].

Peraltro, nel caso di danni provocati dall'attività amministrativa, essendo espressione di una funzione pubblica diretta a realizzare le esigenze della comunità, l'esame della risarcibilità di eventuali lesioni a interessi protetti dall'ordinamento deve tenere conto non solo della titolarità della pretesa del soggetto a un bene della vita, ma anche della consistenza di questa pretesa. In particolare, bisogna considerare l'interazione dell'interesse del danneggiato con gli altri interessi, pubblici o privati, che possono convergere nell'oggetto del provvedimento.

A differenza dei rapporti tra privati, infatti, nei rapporti tra amministratori e amministrati emergono sia esigenze di giustizia commutativa, sia esigenze di giustizia distributiva. I due tipi di giustizia sanciscono entrambi l'obbligo di dare a ciascuno ciò che spetta, ma divergono riguardo all'oggetto e ai criteri di perequazione del dovuto[75]. Mentre la giustizia commutativa ha per oggetto un bene di esclusiva spettanza del privato e l'ammontare del dovuto viene calcolato in base al valore oggettivo del bene, nella giustizia distributiva, invece, l'oggetto è una quota di partecipazione al patrimonio comune e la misura di quanto appartiene al singolo viene apprezzata secondo una valutazione proporzionale che tiene conto non solo del valore oggettivo del bene ma anche delle circostanze concrete che attengono alla condizione del soggetto e del rapporto tra il suo interesse e quello della comunità.

Nel valutare la risarcibilità delle conseguenze negative subíte da un soggetto nella propria sfera giuridica, può essere utile distinguere a seconda che la lesione riguardi un bene della vita che è proprio del soggetto[76], oppure un bene della vita che è partecipazione al bene comune[77]. Nel caso di bene proprio, la titolarità è assoluta e prevalente rispetto all'attività amministrativa[78], in quanto le restrizioni che possono essere opposte in nome dell'interesse pubblico sono solo quelle previste espressamente dalla legge e sottoposte a un'interpretazione stretta[79]. La violazione di queste situazioni giuridiche soggettive costituisce quindi sempre una violazione ingiu-

[74] Anche nell'ipotesi di un atto ampiamente discrezionale come la dispensa, si può prospettare la possibilità di riconoscere, a determinate condizioni, il diritto a ottenere la *relaxatio legis*. In questo senso si veda, più ampiamente, E. BAURA, *Le esigenze giuridiche nel rilascio di dispense*, in AA.VV., *Escritos en honor de J. Hervada*, cit., 393; I. ZUANAZZI, *Praesis ut prosis*, cit., 689-693.

[75] J. PIEPER, *Sulla giustizia*, Brescia, 1975.

[76] Bene attinente al patrimonio o alla persona fisica o morale: diritto di proprietà, diritto all'integrità psico-fisica, diritto all'onore e alla buona reputazione, diritto alla scelta dello stato di vita.

[77] Si pensi, riguardo alla parrocchia, al diritto del parroco a conservare l'ufficio (caso emblematico esaminato da G.P. MONTINI, *Il risarcimento del danno*, cit., 191-192). Ancora, sempre in rapporto alla parrocchia, al diritto dei parrocchiani a mantenere una determinata parrocchia o la chiesa parrocchiale: sulla giurisprudenza della Segnatura apostolica in materia, si vedano G.P. MONTINI, *I ricorsi amministrativi presso il supremo tribunale della Segnatura Apostolica. Una ricognizione a partire dai ricorsi in materia di parrocchie e di edifici sacri*, in AA.VV., *I giudizi nella Chiesa. Processi e procedure speciali*, Milano, 1999, 85-119; I. ZUANAZZI, *La legittimazione a ricorrere*, cit., 399-450.

[78] Gli atti amministrativi singolari sono privi di effetto «*quatenus ius alteri quaesitum laedit*» (can. 38 CIC). Previsione analoga si ritrova nel can. 1516 CCEO.

[79] Le statuizioni che restringono il godimento dei diritti devono essere statuite espressamente per legge e non possono essere estese (can. 18 CIC).

sta[80]. Nel caso invece di un bene che è parte del bene comune, la titolarità è condizionata all'esistenza dei presupposti o dei requisiti che la rendano compatibile con gli interessi di altri soggetti o con l'interesse della comunità. Nel disporre in ordine a tali situazioni giuridiche soggettive l'amministrazione deve svolgere una valutazione comparativa delle diverse istanze, al fine di individuare gli obiettivi prevalenti da realizzare con la propria attività. Nel comporre eventuali divergenze tra gli interessi, non è detto che si debba sempre e comunque attribuire maggiore importanza all'utilità generale rispetto al beneficio dei privati. Bisogna piuttosto ponderare il peso e l'importanza di ciascun interesse e contemperare i correlativi vantaggi e sacrifici in modo da promuovere il bene della comunità insieme e attraverso il bene delle singole persone. La lesione di queste situazioni giuridiche soggettive non costituisce quindi necessariamente un danno ingiusto, ma solo se, nel quadro della gerarchia di valori e di esigenze perseguite dall'amministrazione in materia, l'interesse del danneggiato abbia rilevanza preponderante rispetto alle altre istanze, anche pubbliche, oppure la sua negazione o restrizione imponga ai singoli un sacrificio eccessivo rispetto al beneficio che ricava l'intera comunità.

3.2. I danni risarcibili

Non qualsiasi lesione a un interesse protetto dall'ordinamento rappresenta un danno risarcibile a carico dell'amministrazione. È necessario che il danno sia stato causato dall'attività illegittima dell'amministrazione. Ciò implica, anzitutto, che sussista un nesso di causalità materiale tra l'azione amministrativa e l'evento lesivo, ossia che il pregiudizio sia stato provocato effettivamente ed efficacemente dall'operato dell'amministrazione e non sia, al contrario, sopravvenuto per un caso fortuito o per il concorrere di una forza maggiore[81]. Occorre inoltre verificare che il danno sia riconducibile all'illegittimità commessa nell'esercizio della funzione amministrativa[82]. Se la conseguenza negativa nella sfera giuridica dell'interessato si sarebbe verificata ugualmente anche a seguito di un comportamento pienamente corretto dell'amministrazione, si deve ritenere che rappresenti una restrizione imposta inevitabilmente agli interessi individuali in nome del perseguimento di interessi più generali. Di conseguenza, non fa sorgere in capo all'autorità alcun obbligo alla riparazione dei danni, ma, per ragioni equitative, si può riconoscere la possibilità di un indennizzo[83].

[80] Si veda, ad esempio, la tutela della buona fama che non può essere pregiudicata nell'esercizio di un'attività, pur legittima, di *investigatio praevia* al fine di verificare se si possa avviare un procedimento penale (can. 1717, § 2 CIC).

[81] «*Quod damnum sit reipsa secutum, et quod actio, de qua agitur, sit causa efficax huius damni, palam est, et ab omnibus admittitur*» (S.R.R. *Decisio* c. Many, 5 agosto 1913, in *Decisiones*, 5 (1913), 526, n. 11).

[82] L'esame richiede di svolgere un giudizio controfattuale sull'esito dell'attività o del procedimento, ossia di verificare se il contenuto dell'atto sarebbe stato diverso qualora l'amministrazione avesse agito correttamente. Anche questo giudizio prognostico, come l'altro, può comportare un'ingerenza del giudice nella sfera del merito riservata all'amministrazione per quanto concerne gli atti discrezionali.

[83] Si vedano le fattispecie legali previste dal codice di indennizzo equitativo pur a seguito di un'attività legittima (cann. 702, § 2 e 1571 CIC). Un caso particolare di ristoro dei danni provenienti da attività le-

Espressione del principio di causalità del danno è la regola per cui a rispondere dei danni è l'autorità che ha emanato l'atto da cui deriva la lesione e non il superiore gerarchico che l'abbia confermato in sede di controllo[84]. Questi risponde solo degli effetti negativi prodotti direttamente dal decreto di conferma.

Il danno in sé consiste in un'offesa che può incidere sul patrimonio, arrecandone una diminuzione (*damnum emergens*) o un mancato accrescimento (*lucrum cessans*), oppure sulla integrità psico-fisica o sulla dignità morale del soggetto. La normativa vigente non fornisce una definizione della nozione di danno, né nel canone generale sulla responsabilità extracontrattuale, né nelle disposizioni specifiche dedicate al contenzioso amministrativo. In conformità alla tradizione più risalente, tuttavia, la dottrina ritiene che si debba accogliere il concetto più estensivo di danno, idoneo a comprendere qualsiasi tipo di offesa a qualsiasi tipo di interesse: economico, fisico, morale, sociale e spirituale[85]. L'ampiezza di un simile riconoscimento, anche nei confronti dell'amministrazione, vale a promuovere la rilevanza della totalità delle esigenze dei fedeli sia nel percorso di vita individuale, sia nella partecipazione al patrimonio di fede e di salvezza della Chiesa.

Pure per quanto concerne la riparazione dei danni da parte dell'amministrazione, la legislazione non stabilisce quali siano le misure da adottare. In altre fattispecie i codici prevedono diversi tipi di riparazione, commisurati alla diversa natura delle offese[86]. Sembra che anche nell'ambito della funzione amministrativa debba essere lasciata una certa discrezionalità all'autorità competente nel valutare l'effettivo interesse della persona e nell'adeguare il ristoro alla consistenza del danno, secondo criteri prevalentemente equitativi. Indubbiamente, il rimedio principale e da preferire per rimuovere gli effetti lesivi dell'atto è il ripristino dello *status quo ante* (c. d. riparazione in forma specifica)[87]. La restaurazione della situazione precedente, tuttavia, potrebbe non essere più possibile, per il consolidarsi di cambiamenti irreparabili, oppure potrebbe risultare non più opportuna. In queste evenienze, è necessario ricorrere a misure alternative, quale, anzitutto, il risarcimento per equivalente, che, nel caso di beni patrimoniali, può consistere nel pagamento in denaro del valore economico (c. d. risarcimento in forma generica)[88], oppure, per altre situazioni, può portare a compensare

gittima potrebbe essere quello di un atto, pur viziato, che sia stato sanato successivamente con la *confirmatio in forma specifica* del romano pontefice.

Precedenti di decisioni che riconoscono un indennizzo per danni causati da attività riconosciute legittime sono riportati da G. Regojo Bacardí, *Pautas*, cit., 129-131.

84 Can. 1005 CCEO.

85 G.P. Montini, *Il risarcimento del danno*, cit., 188-189; G. Regojo Bacardí, *Pautas*, cit., 116; H. Pree, *On juridic acts*, cit., 508-509; F. Salerno, *La responsabilità*, cit., 337-339; J. Hendriks, *Can. 128*, cit., 446-447.

86 Si vedano gli esempi riportati da G.P. Montini, *Il risarcimento del danno*, cit., 189-190 e G. Regojo Bacardí, *Pautas*, cit., 150-162.

87 Secondo G.P. Montini (*Il risarcimento*, 190) dalla normativa del codice latino si può dedurre la preferenza per la riparazione in forma specifica.

88 Per il risarcimento di un danno pecuniario con la restituzione della somma in denaro con l'aggiunta degli interessi, si veda la sentenza della Segnatura apostolica *coram* Pompedda, del 6 maggio 2000, prot. n. 29240/98 CA *Iurium*, citata da F. Daneels, *Il contenzioso amministrativo nella prassi*, in Aa.Vv., *La giustizia nell'attività amministrativa*, cit., 323.

la perdita con l'attribuzione di una condizione simile[89]. Non tutti gli interessi si prestano ad essere risarciti per equivalente e quindi risulta necessario ricorrere ad altri rimedi satisfattivi, che possano sanare o quanto meno limitare i danni subiti[90]. Può accadere, peraltro, che anche il ripristino dello *status quo ante* non valga a ristorare tutti i danni e le sofferenze patite dalle persone e sia necessario pertanto integrare la riparazione con ulteriori misure compensative.

Le questioni lasciate aperte dall'imprecisione delle norme in merito ai danni risarcibili e alle modalità di riparazione possono essere risolte tramite il rinvio, oltre che all'equità canonica, alla canonizzazione delle disposizioni degli ordinamenti statali. I codici, infatti, rimandano alle leggi civili vigenti nel territorio per la disciplina dei pagamenti[91]. Benché si tratti di una norma riguardante i contratti, può essere ragionevolmente estesa per analogia al dovere dell'amministrazione di riparare i danni, non solo per i risarcimenti in forma generica, ma anche per le restituzioni in forma specifica[92]. L'applicazione di regole conformi agli ordinamenti nazionali favorisce pure l'accoglimento delle decisioni canoniche nella comunità, per la corrispondenza al modo di sentire e alle esperienze giuridiche locali.

§ 4. L'azione *de reparatione damnorum*

4.1 Breve excursus *storico*

In quanto principio di diritto naturale, la tradizione canonica ha sempre riconosciuto la possibilità di ottenere la riparazione dei danni causati da atti ingiusti, anche nei confronti dell'amministrazione ecclesiale. Prima che fosse introdotta una distinzione funzionale tra ordine amministrativo e ordine giudiziario, gli atti degli organi di governo che procuravano lesioni a interessi protetti dall'ordinamento potevano essere impugnati sia davanti ai superiori gerarchici[93], sia presso i tribunali or-

89 In un decreto della Segnatura apostolica del 1 giugno 1985, a chiarimento di una precedente sentenza *coram* Ratzinger del 27 ottobre 1984, si stabilisce a titolo di riparazione dei danni la restituzione dell'incarico di cui il ricorrente era stato ingiustamente privato «*nisi alia aequa solutio concorditer inter partes inveniatur*» (*Il diritto ecclesiastico*, 96 (1985), 261).

90 Ciò vale soprattutto per i danni morali e i danni spirituali. Per quanto riguarda i danni subiti alla reputazione, un rimedio cui si ricorre è la pubblicazione sui giornali della decisione o di una ritrattazione dell'autore dell'atto annullato. Per un esempio di riparazione della diffamazione con la pubblicazione della sentenza, si veda la decisione della Segnatura apostolica *coram* Agustoni del 24 marzo 2001, prot. n. 27795/97 CA *Revocationis missionis canonicae*, riportata da F. Daneels, *Il contenzioso amministrativo*, cit., 322.

91 «*... nisi iuri divino contraria sint*» (can. 1290 CIC).

92 Il rinvio alla disciplina civilistica è sostenuto da P. Ciprotti, *Il risarcimento del danno*, cit., 633; F. Salerno, *La responsabilità*, cit., 339; H. Pree, *La responsabilità giuridica*, cit., 78-80.

93 Ricorsi alla medesima autorità che aveva emanato l'atto o ai superiori gerarchici sino al romano pontefice erano esistenti fin dai primi secoli. Per approfondimenti si vedano C. Lefebvre, *De recursibus administrativis in iure canonico: lineamenta historica*, in *Monitor ecclesiasticus*, 99 (1974), 197-222; Id., *De iudicio reddendo in Ecclesia (lineamenta historica)*, in *Monitor ecclesiasticus*, 101 (1976), 219-239; I. Zuanazzi, *Praesis ut prosis*, cit., 156-165.

dinari[94]. In epoca più recente furono introdotte graduali restrizioni alla competenza dei giudici nei confronti degli atti delle autorità locali[95] e delle congregazioni della Sede apostolica[96], finché si giunse a stabilire per legge una preclusione generale al sindacato giudiziale sugli atti di natura amministrativa[97]. Nonostante il disposto normativo, parte della dottrina e della giurisprudenza riteneva ancora esperibile la via del controllo giudiziale, ogniqualvolta l'atto amministrativo avesse leso un diritto soggettivo, al fine di chiedere la riparazione dei danni[98]. Per fugare i dubbi e contrastare questo orientamento, la Commissione *ad Codicis canones authentice interpretandos* intervenne a chiarire che la norma del codice riservava esclusivamente alle congregazioni il controllo sulle disposizioni degli ordinari, sia per quanto concerne l'esame dell'atto, sia per la questione consequenziale della riparazione dei danni[99]. Di contro a questa precisazione, tuttavia, alcune correnti dottrinali continuavano a trovare argomenti per restringere la portata preclusiva della norma e dell'interpretazione autentica, e persistevano nel ritenere esperibile l'azione giudiziaria per la tutela dei diritti sog-

[94] *L'appellatio extraiudicialis* era un'azione generale, esperibile contro qualsiasi atto lesivo, anche un provvedimento autoritativo, diverso dalla sentenza giudiziale. Sul tema si vedano: H. SCHMITZ, *Appellatio extraiudicialis. Entwicklungslinien einer kirchlichen Gerichtsbarkeit über die Verwaltung im Zeitalter der klassischen Kanonistik (1140-1348)*, München, 1970; I. GORDON, *De iustitia administrativa ecclesiastica tum transacto tempore tum hodierno*, in *Periodica de re canonica*, 61 (1972), 257-269; K.W. NÖRR, *Ein Baustein der mittelalterlichen Rechtskirche: die* appellatio extraiudicialis, in AA.VV., *Studia in honorem Card. A.M.Stickler*, a cura di R. CASTILLO LARA, Roma, 1992, 463-482.

[95] Già il Concilio di Trento aveva stabilito che non si potesse appellare contro i decreti dei vescovi diocesani in determinate materie(Sessione 13, c. 1 *de reformatione*) e in altre che l'impugnazione non avesse comunque efficacia sospensiva (Sess. 24, c. 10 *de ref.*; Sess. 14, c. 4; Sess. 22, c. 1). In seguito le limitazioni all'efficacia sospensiva dell'impugnazione furono estese da Benedetto XIV a uno spettro ancora maggiore di cause, sino a ricomprendere tutte quelle che riguardavano la disciplina ecclesiastica (Costituzione *Ad militantis Ecclesiae*, del 30 marzo 1742).

[96] Nella prassi amministrativa si consolida il principio, già vigente nel XVIII secolo, per cui i provvedimenti delle congregazioni non potevano essere oggetto di ricorso presso il tribunale supremo competente per la revisione di tutte le sentenze giudiziali, quale era la Segnatura di giustizia. Le parti potevano presentare una richiesta di riesame direttamente al papa, o alla Segnatura *gratiae*, oppure potevano richiedere il *beneficium novae audientiae* allo stesso dicastero che aveva emanato l'atto. Sulla progressiva esautorazione dei tribunali, si veda I. ZUANAZZI, *Praesis ut prosis*, cit., 175-187.

[97] La proibizione fu prevista prima nella *Lex propria S.R. Rotae et Signaturae Apostolicae* del 29 giugno 1908, la quale nel can. 16 escludeva la competenza della Rota «*contra ordinationes administrativas Episcopi aut superiorum regularium*». La restrizione venne confermata nel codice piano-benedettino, ove nel can. 1601 si proibiva l'appello alla Rota «*contra Ordinariorum decreta*». Sebbene la regola fosse prevista per il tribunale apostolico, valeva *a fortiori* per i tribunali metropolitani, un tempo competenti a giudicare in prima istanza i provvedimenti dei vescovi diocesani.

[98] In dottrina la tesi è sostenuta da B. OJETTI, *De Romana Curia*, Romae, 1910, 21-23; F.X. WERNZ, P. VIDAL, *Ius Canonicum ad Codicis normam exactum*, II, *De personis*, Romae, 1924², 479. Anche parte della giurisprudenza della Rota continuava a considerare il tribunale competente a giudicare le controversie nascenti dalle disposizioni stragiudiziali degli ordinari o degli uffici inferiori, specialmente per quanto concerneva il risarcimento dei danni provocati dai provvedimenti (per l'analisi delle sentenze si rinvia alla rassegna presentata da J. TRASERRA, *La tutela de los derechos subjetivos frente a la administración eclesiástica*, Barcellona, 1972, 133-161).

[99] *A.A.S.*, 16 (1924), 251.

gettivi[100]. Pure il tribunale apostolico della Rota romana giunse, in alcuni casi, a ritenersi competente a giudicare dei danni arrecati dagli atti amministrativi delle autorità locali[101].

La riforma successiva della Curia romana impose una maggiore distinzione tra ordine giudiziario e ordine amministrativo, istituendo un tribunale speciale del contenzioso amministrativo con la *Sectio altera* della Segnatura apostolica[102]. Alla *Sectio altera* era affidata la competenza a conoscere «*contentiones... ortas ex actu potestatis administrativae ecclesiasticae .. quoties contendatur actum ipsum legem aliquam violasse*»[103]. La regolamentazione del giudizio presso il tribunale supremo, peraltro, lasciava aperti, com'è noto, molti dubbi interpretativi che consentivano alla dottrina di leggere la giustizia amministrativa secondo due visioni diametralmente opposte. L'impostazione in senso oggettivo considerava obiettivo primario del giudizio l'interesse pubblico di conformità alla legge dell'attività amministrativa e, di conseguenza, limitava i poteri di cognizione della *Sectio altera* alla mera valutazione della corrispondenza dell'atto impugnato all'ordine giuridico, cui sarebbe seguita unicamente una pronuncia di legittimità o illegittimità dell'atto. L'orientamento in senso soggettivo, invece, riteneva fine principale del ricorso l'interesse privato alla protezione delle situazioni giuridiche soggettive e quindi estendeva il controllo giudiziale all'esame pieno del rapporto sostanziale ad esso sotteso, al fine di adottare anche le disposizioni idonee a reintegrare o riparare le posizioni lese. Un *responsum* della Commissione pontificia per l'Interpretazione dei decreti del Concilio Vaticano II condusse a circoscrivere il giudizio della *Sectio altera* al solo esame «*de illegitimitate actus impugnati*», escludendo quello «*de merito causae*»[104]. Nonostante l'ambiguità della terminologia, la maggioranza della dottrina si adeguava all'interpretazione e non solo limitava l'oggetto della tutela presso la Segnatura apostolica al ricorso per la pronuncia di annullamento dell'atto, ma escludeva pure che si potesse richiedere un giudizio diretto sulle posizioni giuridiche soggettive lese dall'amministrazione, in modo da ottenere misure atte a reintegrare eventuali pregiudizi[105]. Anche la giurisprudenza del tribunale su-

[100] C. BERNARDINI, *Problemi di contenzioso amministrativo ecclesiastico specialmente secondo la giurisprudenza della S.R. Rota*, in *Acta Congressus iuridici internationalis*, IV, Roma, 1937, 357-432; J. JOHNSON, *De distinctione inter potestatem iudicialem et potestatem administrativam in iure canonico*, in *Apollinaris*, 9 (1936), 265-269; K. MÖRSDORF, *Rechtsprechung und Verwaltung im kanonischen Recht*, Freiburg im B., 1941, 199; L. DE ECHEVERRÍA, *La defensa procesal del derecho en el ordenamiento canónico*, in AA.VV., *Acta congressus internationalis iuris canonici*, Romae, 1953, 72.

[101] Poche cause nel complesso, dato che scarse sono le cause *iurium*. Per l'analisi delle decisioni, si vedano J.F. NOUBEL, *Jurisprudence de la S. Rote Romaine en matières administratives de droit canonique*, in *Revue de droit canonique*, 13 (1963), 304-326; *ivi*, 14 (1964), 18-31; 339-355; ID., *La responsabilité administrative devant la S. Rote*, *ivi*, 18 (1968), 241-270; 19 (1969), 25-57; J. TRASERRA, *La tutela de los derechos*, cit., 163-179; I. ZUANAZZI, *Praesis ut prosis*, cit., 211-214.

[102] *Regimini Ecclesiae universae*, n. 106.

[103] Competenza riprodotta nell'art. 96 delle *Normae speciales in Supremo Tribunali Signaturae Apostolicae ad experimentum servandae* del 25 marzo 1968.

[104] Dichiarazione dell'11 gennaio 1971, in *A.A.S.* 63 (1971), 329-330.

[105] In dottrina ritenevano la limitazione della competenza della *Sectio altera* una deduzione coerente alla lettera della norma D. STAFFA, *De Supremo Tribunali administrativo seu de Secunda sectione Supremi Tribunalis Signaturae Apostolicae*, in *Periodica*, 61 (1972), 25; E. BERNARDINI, *L'istituzione della Sec-*

premo, benché inizialmente avesse trattato vari *petita* in ordine ad asserite violazioni di diritti soggettivi[106], successivamente alla dichiarazione della Commissione pontificia si conforma all'orientamento più restrittivo. Altri autori, al contrario, continuarono a rivendicare la duplicità di attribuzioni della *Sectio altera*, sia riguardo al controllo di legittimità dell'atto, sia alla risoluzione delle controversie sui rapporti giuridici sottesi al provvedimento[107]. Secondo quest'ultimo orientamento, la decisione del giudice poteva estendersi a dettare tutte le disposizioni necessarie a ripristinare la giustizia e a riparare gli eventuali danni derivati dalla lesione di diritti soggettivi[108].

Fin dall'inizio dei lavori di revisione del codice latino, l'intera materia dei ricorsi amministrativi fu oggetto di un organico progetto di riforma[109]. Limitando l'analisi all'azione per la riparazione dei danni, si vede come in uno *schema* del 1970 fosse previsto un sistema triadico, in cui l'atto amministrativo poteva essere oggetto di ricorso sia avanti al superiore gerarchico «*propter quamlibet causam*», sia presso gli erigendi tribunali amministrativi locali per motivi di legittimità dell'atto, sia di fronte al giudice ordinario «*si quis contendat ius suum subiectivum esse laesum*»[110]. L'*actio iudicialis* non poteva incidere in alcun modo sull'atto amministrativo, ma era diretta unicamente ad accertare le conseguenze dannose del provvedimento e a pronunciare le misure idonee a reintegrare le posizioni giuridiche violate. La rielaborazione operata nel successivo *schema* del 1972, peraltro, ometteva l'azione presso i tribunali ordinari e predisponeva solo due vie di tutela contenziosa nei confronti degli atti amministrativi, vale a dire il ricorso gerarchico e il ricorso ai tribunali amministrativi[111]. L'impugnazione dell'atto per vizi di legittimità avanti ai tribunali amministrativi locali prevedeva tuttavia la possibilità di chiedere anche la riparazione dei danni se il provvedimento illegittimo «*ius alicuius laeserit*»[112]. L'azione per la riparazione dei danni poteva essere esperita pure autonomamente rispetto al ricorso per dichiarare l'illegittimità dell'atto e, in quell'ipotesi, il giudice avrebbe esaminato solo in via incidentale la correttezza dell'atto, al fine di definire la questione principale del risarcimento[113]. Analoga istanza per la riparazione dei danni poteva essere proposta in sede di ricorso gerarchico. Benché lo *schema* non lo indichi espressamente, come per i tribunali amministrativi, l'estensione dell'esame del superiore alle conseguenze negative dell'atto è insita nella stessa ampiezza di competenza devoluta con il ricorso gerarchico, in quanto l'organo sovraordinato viene investito degli stessi poteri dell'autore dell'atto, così da poter modificare, revocare o sostituire il provvedimento con le disposizioni ritenute più adeguate[114]. Inoltre, alla *petitio de reparatione damnorum* fanno riferimento alcuni canoni inseriti in un gruppo di norme preliminari, che sono comuni sia al ricorso ai tribunali amministrativi, sia al ricorso gerarchico[115]. L'indicazione espressa delle due vie, giudiziale o amministrativa, con le quali era possibile esperire l'azione di riparazione dei danni era invece contenuta nel progetto di *motu proprio* che avrebbe dovuto promulgare in modo autonomo e anticipato le norme *de procedura administrativa*[116].

Naufragato il proposito di emanare una legge speciale, le norme sul contenzioso amministrativo passano pressoché invariate negli *schemata* successivi del 1980 e del

tio Altera del supremo tribunale della Segnatura Apostolica, in AA.VV., *Ius Populi Dei. Miscellanea in honorem Raymundi Bidagor*, Roma, 1972, 65; A. SABATTANI, *Iudicium de legitimitate actuum administrativorum a Signatura Apostolica peractum*, in *Ius canonicum*, 16 (1976), 232-233; R. BACCARI, *De iustitiae administrativae indole ac de eius functione participativa*, in *Periodica*, 67 (1978), 643-647; P. CIPROTTI, *La giustizia amministrativa nella revisione del Codex iuris canonici*, in *De iustitia administrativa in Ecclesia*, in *Studia et documenta iuris canonici*, 11 (1984), 123-133; Z. GROCHOLEWSKI, *La «Sectio Altera» della Segnatura Apostolica, con particolare riferimento alla procedura in essa seguita, ivi*, 70-73; G. LOBINA, *La competenza del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica con particolare riferimento alla "Sectio Altera" e alla problematica rispettiva*, cit., 105-106; P.V. PINTO, *La giustizia amministrativa della Chiesa*, Milano, 1977, 21-26.

106 Si veda la giurisprudenza citata da I. GORDON, *De iustitia*, cit., 330; M. CARDINALE, *L'«error iuris» nella giurisprudenza della Sectio Altera*, in *Apollinaris*, 54 (1981), 111-139; G. LOBINA, *Rassegna di giurisprudenza della "Sectio Altera" del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica (1968-1973)*, in *Monitor ecclesiasticus*, 97 (1973), 293-323; E. LABANDEIRA, *El objeto del recurso contencioso-administrativo en la Iglesia y los derechos subjetivos*, in *Ius canonicum*, 20 (1980), 161-165.

107 I. GORDON, *L'oggetto primario della competenza della "Sectio Altera"*, in AA.VV., *De iustitia administrativa*, cit., 178-191; C. LEFEBVRE, *De recursibus*, cit., 221; L. SPINELLI, *Note sulla giustizia amministrativa nel vigente ordinamento canonico*, in AA.VV., *Studi in onore di P.A. D'Avack*, II, Milano, 1976, 23; O. ROBLEDA, *Dialogus*, in *Periodica*, 67 (1978), 575-576; H. STRAUB, *De obiecto primario competentiae Supremi organismi contentioso-administrativi*, in *Periodica*, 67 (1978), 547-557; J. TRASERRA, *Dialogus*, in *Periodica*, 67 (1978), 573-574; E. LABANDEIRA, *El objeto*, cit., 159-160.

108 Oltre alla dottrina citata nella nota precedente, si veda, per il particolare profilo della riparazione del danno, I. GORDON, *La responsabilità dell'amministrazione pubblica ecclesiastica*, cit., 418-419. Anche tra gli autori che sostenevano l'oggetto unico della giurisdizione della Segnatura apostolica ve n'erano alcuni che non escludevano la facoltà di emanare provvedimenti ulteriori all'annullamento, per riparare agli effetti dannosi dell'atto illegittimo (A. RANAUDO , *Il contenzioso amministrativo canonico*, in *Monitor ecclesiasticus*, 93 (1968), 557; C. DE DIEGO-LORA, *El control judicial del gobierno central de la Iglesia*, in *Ius canonicum*, 11 (1971), 346; P. MONETA *Il controllo giurisdizionale sugli atti dell'autorità amministrativa nell'ordinamento canonico*, I, *Profili di diritto sostanziale*, Milano, 1973, 133-134).

109 Per un'analisi più approfondita dei progetti di revisione normativa si rinvia a I. ZUANAZZI, *Praesis ut prosis*, cit., 422-437; EAD., *La possibilità di tribunali amministrativi*, cit., 140-166.

110 Le notizie su questo *schema* sono riportate dal relatore P. CIPROTTI, *De procedura administrativa*, in *Communicationes*, 2 (1970), 191-194.

111 Il can. 8, § 2 dello *schema* del 1972 escludeva esplicitamente l'azione ai tribunali ordinari «*etiamsi quis contendat decreto ius suum esse laesum et damna esse reparanda*». La norma aveva un valore meramente dichiarativo (P. FELICI, *Animadversiones praeviae ad schema canonum de procedura administrativa*, in *Communicationes*, 4 (1972), 37) ed era volta forse ad evitare interpretazioni in senso contrario, come era già accaduto per la precedente riforma del contenzioso amministrativo.

112 Can. 18, § 1.

113 Can. 26, § 2.

114 Can. 16.

115 Can. 8, § 1: per chi asserisce la lesione di un diritto e chiede la riparazione dei danni, è data la possibilità alternativa di ricorrere al superiore gerarchico o al tribunale amministrativo. Si veda anche il can. 12, § 3, in cui si dice che il ricorso solo per la riparazione dei danni non sospende l'esecuzione dell'atto amministrativo.

116 Il testo del *motu proprio Administrativae potestatis* e le notizie relative all'*iter* di elaborazione si trovano in K. MARTENS, *The law that never was: the motu proprio* Administrativae potestatis *on administrative procedures*, in *The Jurist*, 68 (2008), 178-222. Nel can. 14, dopo aver ripetuto che per il risarcimento dei danni provocati da un atto amministrativo « *non datur actio iudicialis*», si precisa: «*qui se decreto gravatum putat, potest, prout maluerit, vel ad superiorem hierarchicum eius, qui decretum tulit, recurrere, vel, si legitima adsint motiva, ad tribunal administrativum*».

1982[117], ma nella revisione finale vengono omessi, per decisione personale del romano pontefice, i canoni relativi al ricorso ai tribunali amministrativi locali. Nella stesura definitiva, pertanto, sono conservate solo le disposizioni relative al ricorso gerarchico e delle norme preliminari comuni restano solo quelle relative alla *petitio praevia* e ai modi di risolvere pacificamente la controversia. In nessuna di queste statuizioni si trova un riferimento all'azione per la riparazione dei danni.

Sorte analoga subisce il titolo sui ricorsi amministrativi elaborato nel corso dei lavori di redazione del codice dei canoni delle chiese orientali. Pure questo progetto, ricalcato sostanzialmente sugli *schemata* del codice latino[118], viene decurtato della parte relativa al ricorso ai tribunali amministrativi locali. Nel codice delle chiese orientali, peraltro, restano due canoni che richiamano la possibilità di esperire l'azione *de reparatione damnorum* nell'ambito del ricorso gerarchico[119].

Il progetto di introdurre i tribunali amministrativi locali non è più stato ripreso, cosicché l'unico giudice del contenzioso amministrativo è rimasta la Segnatura apostolica. Nella costituzione apostolica *Pastor bonus*, tuttavia, viene finalmente riconosciuto tra le competenze del supremo tribunale, in aggiunta al controllo sull'illegittimità dell'atto, il giudizio sulla riparazione dei danni[120]. Questa integrazione dei *petita* proponibili nel ricorso comporta senz'altro un'estensione dell'oggetto del sindacato avanti la Segnatura, che non è più ristretto ai meri profili di conformità alla legge del provvedimento, ma può entrare nel merito dei rapporti sostanziali tra l'amministrazione e gli altri soggetti, per valutare l'esistenza e la consistenza di eventuali lesioni a interessi protetti dall'ordinamento[121].

4.2. La via amministrativa e la via giudiziale del ricorso de reparatione damnorum

Nella normativa canonica vigente, com'è noto, il sistema di controllo sull'attività amministrativa non prevede due vie autonome, il ricorso gerarchico e l'azione giudiziale, ma un'unica strada che progredisce per tappe, la prima avanti al superiore amministrativo fino all'esaurimento dei gradi della scala gerarchica, la seconda, contro l'atto divenuto definitivo, avanti la Segnatura apostolica. Le due fasi del procedimento, peraltro, sono di diversa natura, l'una amministrativa e l'altra giudiziale, e restano distinte in ordine all'autorità competente, ai motivi e all'oggetto del ricorso, ai poteri decisionali.

Occorre in anteprima segnalare i limiti generali al contenzioso amministrativo previsti dalla legislazione. I ricorsi, tanto al superiore gerarchico quanto alla Segnatura apostolica, possono essere proposti esclusivamente nei confronti di *omnes actus administrativi singulares*, esclusi tuttavia gli atti dell'autorità suprema[122]. Se il danno deriva da un atto generale, da un'attività materiale o da omissioni dell'amministrazione, non è possibile presentare immediatamente il ricorso, ma è necessario interporre previamente all'autorità responsabile una *petitio* con la richiesta di disporre nel caso specifico e contro la successiva risposta dell'amministrazione o contro il silenzio-rigetto potrà poi essere esperita l'impugnazione[123].

Esaminando anzitutto il ricorso gerarchico, si nota come i codici non dicano espressamente che possa essere avanzata, insieme ad altri motivi di doglianza dell'atto, anche la richiesta di riparazione dei danni. Non vi è dubbio, peraltro, che possano essere comunque compresi nel controllo del superiore gerarchico il potere di accertare eventuali lesioni e il potere di disporre circa il modo migliore per sanarle[124]. La normativa prevede infatti in termini molto estesi il diritto di azione dei ricorrenti, sia riguardo ai motivi per cui può essere interposto il ricorso, sia, correlativamente, alle richieste attinenti ai poteri di cognizione del superiore gerarchico. Dal primo punto di vista, l'interessato può ricorrere «*propter quodlibet iustum motivum*»[125], dal secondo, l'autorità sovraordinata, essendo investita quanto meno dei medesimi poteri che spettavano all'autore dell'atto, può prendere qualsiasi decisione che ritenga opportuna in merito al destino del provvedimento e alla regolamentazione dei rapporti sostanziali ad esso sottesi[126].

[117] Viene tolto il primo canone delle norme comuni, che escludeva l'azione al giudice ordinario.

[118] Le differenze tra i progetti di revisione dei due codici sono esaminate in I. ZUANAZZI, *La possibilità di tribunali amministrativi*, cit., 158-159.

[119] Can. 1000, § 3 CCEO: l'azione per la riparazione dei danni, esperita autonomamente dall'impugnazione dell'atto, non ne sospende l'esecuzione; can. 1005 CCEO: dei danni risponde l'autorità autore dell'atto; il superiore solo per quanto dipende dalla conferma.

[120] Art. 123, § 2.

[121] La dottrina è concorde nel ritenere che il giudizio sui danni implichi necessariamente l'estensione della competenza della *Sectio altera* all'esame della sostanza della controversia. In tal senso, si vedano E. LABANDEIRA, *Trattato*, 527-528; J. LLOBELL, *Il «petitum» e la «causa petendi» nel contenzioso-amministrativo canonico. Profili sostanziali ricostruttivi alla luce della cost. ap. «Pastor bonus»*, in AA.VV., *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, Città del Vaticano, 1991, 119-120; F. SALERNO, *Il giudizio presso la «Sectio Altera» del S.T. della Segnatura Apostolica*, *ivi*, 170-171; G. P. MONTINI, *Il risarcimento del danno*, cit., 192; J. MIRAS, *El contencioso-administrativo canónico en la constitución apostólica «Pastor Bonus»*, in *Ius canonicum*, 60 (1990), 421-422; P. HAYWARD, *Administrative justice*, cit., 200; K.K. SCHWANGER, *Contentious-administrative recourse before the Supreme Tribunal of the Apostolic Signatura*, in *The Jurist*, 58 (1998), 181. Pure la giurisprudenza della Segnatura Apostolica considera il giudizio sul risarcimento del danno un giudizio nel merito (si vedano le decisioni citate da F. SALERNO, *La responsabilità per l'atto giuridico illegittimo*, cit., 369).

[122] Can. 1732 CIC; can. 996 CCEO. Gli atti dell'autorità suprema sono gli atti emanati dal Romano pontefice e dal Concilio ecumenico. Ad essi si aggiungono anche gli atti approvati in forma specifica dal papa, se il giudice non ha ottenuto un previo mandato (c. d. *aperitio oris*) (can. 1405, § 2 CIC).

[123] Le varie ipotesi configurano applicazioni specifiche del can. 57, § 3 che prevede l'obbligo dell'amministrazione di rispondere alle petizioni e ai ricorsi dei fedeli (J. MIRAS, *Lezione VI*, cit., 215).

[124] A. RANAUDO, *La responsabilità*, cit., 63; H. PREE, *On juridic acts*, cit., 513; J. HENDRIKS, *Canone 128*, cit., 649; J. MIRAS, *Lezione VI*, cit., 215; V. DE PAOLIS, *Il contenzioso amministrativo. Via amministrativa e via giudiziale. Controllo di merito e controllo di legittimità*, in *Periodica*, 97 (2008), 476.

[125] Can. 1737 CIC. Il CCEO ha una dizione diversa, ma egualmente ampia: «*qui se decreto gravatum esse censit*» (can. 997)

[126] «*... decretum confirmare vel irritum declarare, sed etiam rescindere, revocare, vel ...emendare, subrogare, ei obrogare*» (can. 1739 CIC). Il codice dei canoni orientali, invece, attribuisce al superiore poteri più limitati, non comprensivi dell'*emendatio*, «*nisi iure particulari propriae Ecclesiae sui iuris haec potestas auctoritati superiori tribuitur*» (can. 1004 CCEO). Il superiore è dotato di poteri anche più estesi se si tratta di un ordinario che giudica sugli atti degli uffici vicari o di un delegante nei confronti del delegato, in quanto viene a svolgere, pur nella sede del ricorso gerarchico, poteri che avrebbe potuto esercitare anche d'ufficio.

Questo effetto devolutivo pieno dell'impugnazione fa sì che il superiore sia competente a rivedere l'atto contestato sotto tutti i profili di violazione dei doveri funzionali che abbiano determinato la sostanziale ingiustizia dell'*actus damnificans*. La lesione a interessi meritevoli di tutela, infatti, può essere provocata tanto da atti inficiati da vizi di illegittimità, quando siano contrari a norme di legge o a principi di giustizia intrinseci dell'ordinamento, quanto da atti scorretti per vizi di merito, se le scelte discrezionali dell'autorità non corrispondono a una corretta applicazione dei criteri di buona amministrazione[127]. Pure se l'atto risulti formalmente legittimo ma l'autorità superiore abbia riscontrato comunque dei difetti o delle irregolarità o lo ritenga inopportuno e per questo abbia disposto di modificarlo, di revocarlo o di sostituirlo, le conseguenze negative prodotte dal provvedimento originario su situazioni giuridiche soggettive protette dall'ordinamento possono giustificare una richiesta di risarcimento dei danni.

I poteri decisionali del superiore gerarchico, inoltre, sono da intendere nel senso più esteso. Se ritiene fondata la pretesa contenuta nel ricorso, il superiore può dettare tutte le disposizioni che ritiene meglio adeguate non solo per eliminare gli effetti pregiudizievoli dell'atto, ma anche per regolare nuovamente la questione oggetto del provvedimento. Risulta così garantito sia l'interesse a non subire danni ingiusti, sia l'interesse a conseguire l'utilità finale correlata all'esercizio corretto dell'attività amministrativa. Il superiore gerarchico può infatti emanare tanto provvedimenti restitutivi, che ripristino lo *status* precedente all'atto lesivo e risarciscano i danni ulteriori, quanto provvedimenti costitutivi, che soddisfino le aspettative legittime del ricorrente a conseguire un nuovo *status* nei rapporti con l'amministrazione.

Per quanto attiene invece al ricorso giudiziale, la richiesta *de reparatione damnorum* avanti alla Segnatura apostolica è prevista espressamente dalla *Pastor bonus*, ma solo quando l'atto risulti viziato per motivi di legittimità. L'articolo della costituzione risulta peraltro molto conciso e lascia imprecisati numerosi elementi della disciplina, sia sotto il profilo sostanziale circa i presupposti e le conseguenze della responsabilità amministrativa, sia sotto il profilo procedurale. La *Lex propria* della Segnatura apostolica di recente emanata dal pontefice Benedetto XVI viene pertanto a perfezionare la regolamentazione dell'azione *de reparatione damnorum*, quanto meno in relazione ai poteri del giudice e alla procedura da seguire.

La normativa speciale ripete, anzitutto, con gli stessi termini della *Pastor bonus*, la competenza della Segnatura apostolica in ordine al giudizio sulla riparazione dei danni[128]. Rispetto alla costituzione apostolica, peraltro, le nuove disposizioni sembrano estendere i poteri cognitivi e decisionali del tribunale supremo in ordine alle conseguenze negative dell'atto impugnato. Mentre secondo la precedente interpretazione restrittiva la Segnatura poteva solo dichiarare l'illegittimità dell'atto e, se fossero stati accertati dei danni, stabilire le modalità per la loro riparazione, la normativa attuale precisa che il tribunale ha la capacità di intervenire sull'oggetto sostanziale del

[127] I motivi di merito sono contemplati esplicitamente nei ricorsi gerarchici ai dicasteri della Curia romana (art. 136, § 1 *Regolamento generale della Curia romana*).

[128] Art. 34, § 2.

provvedimento annullato, per rimuovere, eliminare o compensare gli effetti lesivi dell'atto. I giudici, infatti, nella sentenza possono regolare «*immediatos et directos illegitimitatis effectus*»[129], vale a dire, possono definire le conseguenze prodotte dall'annullamento sui rapporti giuridici sottesi al provvedimento e quindi dettare le disposizioni necessarie a disciplinarli secondo giustizia. In questo modo viene tutelato con maggiore efficacia l'interesse del ricorrente, il quale mira *in primis* a rimuovere tutti gli effetti lesivi dell'atto con il ripristino dello *status quo ante*, e solo in via secondaria ed eventuale a ottenere la riparazione dei danni ulteriori che possono residuare o perché non sia possibile la piena reintegrazione nelle condizioni precedenti o perché questa non vale comunque a sanare il pregiudizio ad altri beni giuridici. A differenza del ricorso gerarchico, tuttavia, i poteri della Segnatura apostolica, in sede di giudizio contenzioso sull'atto illegittimo, sono limitati a rimuovere le conseguenze negative causate direttamente dall'illegittimità, ma non possono sostituirsi all'amministrazione nel dettare nuove disposizioni per soddisfare le legittime aspettative del ricorrente[130]. Questi provvedimenti dovranno essere adottati dall'amministrazione in sede di esecuzione della sentenza.

Anche per quanto concerne l'esecuzione, peraltro, la *lex specialis* introduce importanti novità, in quanto prevede che il tribunale possa dettare all'amministrazione le modalità e i termini per attuare correttamente la decisione. Viene così ad essere smentito un dogma che era dato per scontato nella pregressa lettura della giustizia amministrativa, ossia che il giudice di mera legittimità non potesse ingerirsi dell'esercizio della funzione amministrativa e non potesse pertanto imporre all'amministrazione di tenere determinati comportamenti o di osservare determinate cautele nel dare esecuzione alla sentenza[131]. Quantunque l'autorità fosse vincolata a uniformarsi alla sentenza, il modo di adempiere al giudicato era lasciato alla sua piena discrezionalità e non era previsto alcuno strumento giuridico che consentisse al giudice di costringere l'amministrazione a eseguire la decisione o di sostituirsi ad essa per emanare le disposizioni necessarie. Le attuali norme speciali della Segnatura apostolica stabiliscono, al contrario, che il giudice non si limiti nella sentenza a dichiarare l'illegittimità dell'atto, ma detti le condizioni necessarie per assicurare la corretta e piena esecuzione del giudicato[132]. Pure per quanto concerne la condanna alla riparazione dei danni, al giudice compete di stabilire nel concreto i modi e i termini dell'adempimento[133].

Qualora l'amministrazione non ottemperi a quanto prescritto o sia altrimenti negligente, la *lex specialis* stabilisce che gli interessati possano nuovamente ricorrere al-

[129] Art. 90.

[130] Si veda però quanto detto subito appresso in sede di giudizio di ottemperanza.

[131] G.P. MONTINI, *L'esecuzione delle sentenze della "Sectio Altera" della Segnatur Apostolica. Il significato di una lacuna*, in Aa.Vv., *Iustus iudex. Festgabe für P. Wesemann zum 75, Geburtstag*, Essen, 1990, 553-571; ID., *L'esecuzione delle pronunce giudiziali della Segnatura Apostolica nel contenzioso amministrativo*, in AA.VV., *La giustizia nell'attività amministrativa*, cit., 384-416.

[132] Art. 93, §§ 3-4: «*iuxtam modum et terminos in sententia forte determinatos*».

[133] Art. 93, § 2. La disposizione riguarda in particolare la condanna al risarcimento in denaro, ma si può ritenere che configuri un principio generale, estensibile per analogia a tutte le forme di riparazione, anche quelle in forma specifica.

la Segnatura per chiedere che provveda direttamente all'esecuzione della precedente sentenza[134]. In sede di giudizio di ottemperanza, quindi, al tribunale sono riconosciuti quei poteri decisionali sostitutivi dell'amministrazione che non aveva in sede di giudizio contenzioso sull'atto illegittimo. Il giudice può infatti adottare tutte le disposizioni idonee a soddisfare le legittime pretese del ricorrente.

Riguardo alla procedura da seguire nell'*actio de damnorum reparatione* avanti alla Segnatura, la *lex specialis* detta poche e sintetiche norme[135]. Si precisa anzitutto che la questione deve essere oggetto di un'espressa domanda del ricorrente[136] e che la *petitio* può essere proposta nel corso del giudizio, fino alla delibazione orale sommaria[137], nella quale sono fissati i termini della controversia e stabiliti i dubbi cui deve rispondere la sentenza[138]. Oltre che dal ricorrente, la richiesta di riparazione dei danni può essere avanzata anche da altri interessati che siano intervenuti nel processo[139]. Parte resistente è l'autorità che ha emanato l'atto da cui derivano gli effetti lesivi[140]. Se più autorità hanno concorso con più provvedimenti a produrre il danno, ciascuna è convenuta e risponde nella misura dei danni che dipendono dalla propria decisione[141].

Per evitare il protrarsi eccessivo della decisione sull'illegittimità dell'atto, il Prefetto o il Collegio possono decidere, anche d'ufficio, di rinviare l'esame della questione sui danni a un momento successivo all'emanazione della pronuncia sul provvedimento[142]. La scelta di separare i due giudizi deve essere adeguatamente motivata in base a un confronto dell'apparato probatorio e argomentativo delle due questioni che porti a evidenziare il fatto che, mentre l'indagine sui danni, per la sua complessità, richiede ancora lunghe attività istruttorie o approfondimenti in sede di discussione tra le parti, l'esame relativo all'illegittimità dell'atto pare invece pronto per andare a decisione.

Le norme della Segnatura non menzionano la possibilità di proporre la domanda di riparazione dei danni in modo autonomo dal ricorso di illegittimità dell'atto amministrativo. Il dubbio era già stato sollevato in precedenza dalla dottrina, senza trovare una risposta definitiva[143]. In assenza di una disposizione espressa della *lex propria*, occorre cercare di risolvere la questione ricorrendo, anzitutto al complesso e alla *ratio* della normativa, e richiamando, in aggiunta, i principî generali del diritto e l'analogia con le disposizioni che regolano fattispecie simili. Applicando questi criteri ermeneu-

[134] Art. 92, § 2.
[135] *Caput III* (artt. 101-103).
[136] Art. 34, § 2.
[137] Art. 101.
[138] Art. 85, § 1.
[139] Art. 79, § 1, 1° e § 2.
[140] Art. 102.
[141] Si può richiamare il can. 1005 CCEO, in cui si prevede la responsabilità distinta dell'autore dell'atto e del superiore che lo conferma, ciascuno per i danni che derivano dalle proprie disposizioni.
[142] Art. 103.
[143] Escludevano l'azione in via autonoma J. LLOBELL, *Il «petitum» e la «causa petendi»*, cit., 119; G. REGOJO BACARDÍ, *Pautas*, cit., 129-131. Ammettevano invece la proposizione autonoma G.P. MONTINI, *Il risarcimento*, cit., 183 e 199; F. SALERNO, *La responsabilità*, cit., 370-371.

tici, non pare che si possa escludere in modo assoluto la presentazione in via autonoma della *petitio de reparatione damnorum*.

Il testo della legge, infatti, non pone espressamente alcuna subordinazione funzionale tra la domanda sui danni e quella sulla legittimità dell'atto amministrativo, ma prevede una pari competenza del tribunale per entrambe le cause. Il rapporto di dipendenza sussiste solo nell'ambito del merito del giudizio, in quanto l'accertamento dell'illegittimità dell'atto amministrativo si presenta come una questione pregiudiziale per la valutazione dell'ingiustizia della lesione. Il vincolo di pregiudizialità tra le questioni sostanziali, tuttavia, non preclude sotto il profilo procedurale la proponibilità in via autonoma dell'azione sui danni, ma impone soltanto, per poter definire la causa principale, di risolvere prima in via incidentale se l'atto amministrativo sia effettivamente illegittimo[144].

Un argomento positivo a favore dell'autonomia delle due azioni potrebbe emergere dalla stessa *lex specialis*, la quale configura un diritto di agire per la riparazione dei danni che sorge dopo la pronuncia di illegittimità dell'atto da parte della Segnatura, a seguito della non corretta esecuzione della sentenza da parte dell'amministrazione[145]. In questa ipotesi la legge prevede due conseguenze a tutela della posizione dell'interessato: il diritto di chiedere la riparazione dei danni eventualmente arrecati dal comportamento dell'amministrazione; il diritto di chiedere l'esecuzione diretta della sentenza da parte della Segnatura. Tra queste due misure non è posto alcun vincolo di dipendenza o di propedeuticità, per cui si potrebbe ipotizzare che, qualora per l'operato negligente dell'amministrazione l'esecuzione della sentenza sia divenuta impossibile o non sia più conveniente, l'interessato possa limitarsi a presentare la sola domanda di riparazione dei danni. In questo caso, l'accertamento della mancata ottemperanza al giudicato da parte dell'amministrazione avverrebbe solo in via incidentale.

A sostegno della tesi dell'autonomia dell'azione *de reparatione damnorum* può essere inoltre richiamato il principio generale del diritto per cui «*quodlibet ius.. actione munitur*»[146]. Come è stato sottolineato nel corso dei lavori di revisione del codice, proprio in rapporto all'obbligo del risarcimento dei danni, non è necessario che la legge preveda esplicitamente il diritto di agire in giudizio a tutela di una situazione giuridica soggettiva, perché il diritto di azione è una conseguenza sul piano processuale dell'esistenza del diritto o dell'obbligazione sul piano sostanziale[147]. Pure nel caso che la norma non lo dica chiaramente, la persona ha il diritto di presentare al tribunale competente una domanda di riparazione dei danni, senza dover richiedere contestualmente, se non ne abbia interesse, la pronuncia di illegittimità dell'atto.

Nel senso dell'autonomia dell'azione di riparazione dei danni fa propendere, infine, il rinvio a disposizioni date per fattispecie simili. Si veda, in sede di ricorso ge-

[144] Come si prevedeva negli *schemata de procedura administrativa*, qualora l'azione di riparazione dei danni fosse presentata in via autonoma dall'impugnazione dell'atto (can. 1751, § 1 *Schema* 1982).
[145] Art. 92, § 2.
[146] Can. 1491 CIC.
[147] «*Respondet Rev.mus Secretarius Ad., si obligatio ad damnum illatum reparandum statuitur, etiam actionem dari ad reparationem obtinendam*» (*Communicationes*, 22 (1990), 57).

rarchico, la possibilità di proporre da sola la domanda sui danni, senza impugnare l'atto amministrativo[148]. E ancora, il carattere indipendente riconosciuto all'azione contenziosa per la riparazione dei danni inferti dal delitto rispetto al giudizio penale[149]. Non ultimi, si possono richiamare anche gli *schemata de procedura administrativa*, che stabilivano l'autonomia reciproca tra l'azione sui danni e l'esame sulla legittimità dell'atto.

L'esame della prassi del contenzioso amministrativo porta a rilevare la scarsa entità delle richieste di risarcimento del danno, pure se connesse all'impugnazione di un atto amministrativo[150]. L'auspicio è che l'attuale *lex propria* della Segnatura apostolica, nel disciplinare più chiaramente questo strumento di tutela processuale, contribuisca non solo a far conoscere i mezzi di difesa degli interessi soggettivi nei confronti degli atti amministrativi, ma induca i fedeli ad avere maggiore fiducia circa la loro efficace applicazione nelle sedi competenti, così da promuovere una reale giustizia nei rapporti con la gerarchia.

[148] Cann. 1000 e 1005 CCEO.
[149] Cann. 1729-1730. Sul tema si veda F.B. PIGHIN, *Diritto penale canonico*, Venezia, 2007, 577-580.
[150] F. DANEELS, *Il contenzioso amministrativo*, cit., 322.

SOMM

Pro
ten
pr
ti
re
ti
re
le
d
r