

AperTO - Archivio Istituzionale Open Access dell'Università di Torino

## La possibilità di tribunali amministrativi a livello particolare

### **This is the author's manuscript**

*Original Citation:*

*Availability:*

This version is available <http://hdl.handle.net/2318/99945> since 2021-03-22T19:32:24Z

*Publisher:*

Giuffrè

*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)

**LA GIUSTIZIA  
NELL'ATTIVITÀ  
AMMINISTRATIVA  
DELLA CHIESA:  
IL CONTENZIOSO  
AMMINISTRATIVO**

a cura di

Eduardo Baura e Javier Canosa

GIUFFRÈ EDITORE

2006

«Il compito della Chiesa, e il merito storico di  
essa, di proclamare e difendere in ogni luogo e  
in ogni tempo i diritti fondamentali dell'uomo  
non la esime, anzi la obbliga ad essere davanti  
al mondo "speculum iustitiae"»

GIOVANNI PAOLO II (\*)

*Nihil obstat:* Luis Navarro  
*Imprimatur:* Vicariato di Roma  
Roma, 29 settembre 2006

TUTTE LE COPIE DEVONO RECARE IL CONTRASSEGNO DELLA S.I.A.E.

© Copyright Dott. A. Giuffrè Editore, S.p.A. Milano - 2006

La traduzione, l'adattamento totale o parziale, la riproduzione con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm, i film, le fotocopie), nonché la memorizzazione elettronica, sono riservati per tutti i Paesi.

Tipografia «MORI & C. S.p.A.» - 21100 Varese - Via F. Guicciardini 66

(\*) *Discorso alla Rota Romana*, 17 febbraio 1979, in *AAS* 71 (1979), p. 423 e anche *Discorso alla Rota Romana*, 26 gennaio 1989, in *AAS* 81 (1989), p. 926.

## SOMMARIO

PAG.  
XV

Presentazione .....

### ANALISI DEL SISTEMA CANONICO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

Eduardo Baura

|  |    |
|--|----|
| 1. Sviluppi normativi e dottrinali relativi alla giustizia amministrativa nell'ultimo secolo ..... | 2  |
| A. Cambiamenti normativi e riflessioni dottrinali .....  | 2  |
| B. Situazione attuale e problematiche aperte .....   | 14 |
| 2. La divisione di funzioni nella Chiesa .....   | 21 |
| A. La divisione di funzioni quale presupposto della giustizia amministrativa .....                 | 21 |
| B. La divisione di funzioni nel sistema vigente .....  | 27 |
| C. Il ruolo della Segnatura Apostolica rispetto al controllo dell'attività amministrativa .....    | 34 |
| 3. Il principio di legalità e la concezione del diritto .....                                      | 43 |
| 4. Conclusioni .....   | 56 |

### LA RESPONSABILITÀ GIURIDICA DELL'AMMINISTRAZIONE ECCLESIASTICA

Helmut Pree

|  |    |
|--|----|
| Introduzione .....   | 59 |
| 1. Il concetto di "responsabilità giuridica" .....   | 60 |
| A. Nozione .....   | 60 |
| B. Determinazione del concetto e nozioni affini .....  | 61 |
| a) Responsabilità-imputabilità .....   | 61 |
| b) Responsabilità-competenza .....   | 62 |
| C. Distinzioni e rami della responsabilità giuridica .....   | 62 |
| a) Responsabilità <i>ex delicto</i> - <i>ex contractu</i> - <i>ex lege</i> ; responsabilità contrattuale - responsabilità extraccontrattuale ..... | 62 |
| b) Responsabilità diretta - responsabilità indiretta .....   | 64 |

LA POSSIBILITÀ DI TRIBUNALI AMMINISTRATIVI  
A LIVELLO PARTICOLARE

Haris Završić

|  | pag. |
|--|------|
| 1. Una delle principali novità nella revisione della giustizia amministrativa            | 133  |
| 2. I progetti di riforma dei codici  | 140  |
| A. Il codice latino  | 140  |
| B. Il codice dei canoni delle chiese orientali   | 157  |
| 3. Problemi tecnici nell'istituzione dei tribunali amministrativi locali                 | 167  |
| A. La "specialità" dei tribunali   | 167  |
| B. Il fondamento della <i>potestas iudicandi</i> e l'indipendenza funzionale del giudice | 170  |
| C. La dialettica tra sussidiarietà e accentramento                                       | 179  |
| 4. Possibilità attuale di costituire tribunali amministrativi locali                     | 185  |
| 5. Valore permanente delle ragioni a sostegno dei tribunali amministrativi               | 195  |
| 6. Per un sistema di giustizia efficace  | 200  |
| A. I limiti dei precedenti progetti  | 200  |
| B. Proposte <i>de iure condendo</i>  | 205  |

II. DIRITTO AL PROCESSO GIUDIZIALE  
CONTENZIOSO AMMINISTRATIVO

Joaquín Lobell

|  |     |
|--|-----|
| 1. Premessa  | 211 |
| 2. Vi è il diritto a contestare il provvedimento del legittimo superiore?  | 215 |
| A. Cenni sull'ecclesiasticità del contenzioso amministrativo   | 215 |
| B. L'applicabilità al diritto canonico del concetto d'«interesse legittimo»: la riflessione sulla giustizia amministrativa nella genesi del CIC 1917 e la sua incidenza sul vigente sistema contenzioso amministrativo | 221 |
| 3. L'indipendenza del giudice: la stabilità nell'ufficio e la «forma mentis» amministrativa e giudiziale nell'esercizio della potestà nella Chiesa. La certezza morale e il «favor rei»                                | 237 |
| 4. Il diritto di conoscere le prove e di poterle contestare in un tempo ragionevole  | 250 |
| 5. La motivazione del provvedimento  | 259 |
| 6. Il diritto al doppio grado di giurisdizione nei provvedimenti sul merito e agli altri mezzi d'impugnazione  | 267 |
| 7. Brevissima conclusione  | 272 |

|   | pag. |
|---|------|
| c) Responsabilità interna - responsabilità esterna                                  | 65   |
| Fondamenti giuridici  | 65   |
| A. Il principio generale (cann. 128 CIC, 935 CCEO)                                  | 65   |
| B. L'applicazione del principio generale all'Amministrazione ecclesiastica          | 67   |
| C. Che cosa genera la responsabilità giuridica dell'Amministrazione ecclesiastica?  | 68   |
| a) Le qualifiche  | 68   |
| b) Fattispecie  | 74   |
| c) Fattispecie  | 78   |
| D. Canonizzazione della legge civile?   | 81   |
| 3. Soggetti della responsabilità da parte dell'Amministrazione ecclesiastica        | 81   |
| A. Presupposti generali   | 81   |
| a) Appartenenza all'Amministrazione ecclesiastica                                   | 83   |
| b) Nell'esercizio della funzione  | 83   |
| B. Responsabilità contrattuale  | 85   |
| a) In genere  | 86   |
| b) Da parte degli enti religiosi  | 90   |
| C. Responsabilità extracontrattuale   | 91   |
| D. Atti amministrativi  | 93   |
| 4. Le conseguenze giuridiche della responsabilità: <i>damnum filiarum reparandi</i> | 94   |
| A. La natura giuridica dell'obbligo a riparare                                      | 94   |
| B. Il concetto di «danno»   | 95   |
| C. La valutazione del danno e i modi di riparazione                                 | 95   |

GIURISPRUDENZA DELLA SEGNA-TURA  
APOSTOLICA E PRASSI AMMINISTRATIVE

Javier Carosa

|  |     |
|--|-----|
| 1. Introduzione  | 99  |
| 2. Giurisprudenza della Segnatura Apostolica e prassi amministrativa in alcune materie   | 101 |
| A. Nei provvedimenti di rimozione e trasferimento dei parroci  | 103 |
| B. In alcuni provvedimenti riguardanti i religiosi   | 107 |
| C. Nella soppressione di parrocchie e nella demolizione di chiese  | 111 |
| D. Orientamenti (provenienti dal rapporto fra giurisprudenza della Segnatura Apostolica e prassi amministrativa) validi per altre aree del diritto amministrativo canonico | 113 |
| 3. Opportunità di allargare il rapporto fra giurisprudenza e prassi  | 120 |



L'OGGETTO DEL RICORSO  
CONTENZIOSO-AMMINISTRATIVO CANONICO

*Jorge Mirra*

|   |          |
|---|----------|
| Premessa .....  | pag. 275 |
| 1. L'atto oggetto del ricorso .....                                 | 276      |
| A. Un vero atto amministrativo. Profili formali e sostanziali ..... | 279      |
| B. L'impugnabilità come nota degli atti amministrativi .....        | 281      |
| C. Un atto posto dal dicastero o da esso approvato .....            | 286      |
| D. Il silenzio amministrativo .....                                 | 289      |
| 2. L'illegittimità dell'atto impugnato .....                        | 297      |
| A. Legalità e violazione di legge .....                             | 298      |
| B. Legittimità e merito .....                                       | 300      |

IL CONTENZIOSO-AMMINISTRATIVO  
NELLA PRASSI

*Franz Dancsó, o. praem.*

|  |     |
|--|-----|
| Introduzione .....   | 305 |
| 1. Per una più conveniente tutela dei diritti dei fedeli? .....            | 306 |
| 2. Una visione panoramica di alcuni problemi pratici nella procedura ..... | 313 |
| 3. Alcune questioni specifiche .....                                       | 320 |
| Conclusioni .....  | 325 |

IL COMPUTO DEI TERMINI  
NEL CONTENZIOSO AMMINISTRATIVO

*Andrea Bettegini*

|  |     |
|--|-----|
| 1. Premessa. Il diritto del fedele al ricorso e i termini per presentare istanza .....                             | 327 |
| 2. I termini per proporre ricorso gerarchico e giurisdizionale .....   | 328 |
| 3. Il "tempo utile": l'ignoranza e l'impossibilità di proporre ricorso .....                                       | 332 |
| 4. Indipendenza e dipendenza dell'azione di risarcimento del danno da quella contro la legittimità dell'atto ..... | 337 |

L'EFFETTO SOSPENSIVO NEL PROCESSO  
DAVANTI ALLA SECTIO ALTERA  
DELLA SEGNAURA APOSTOLICA

*Raffaele Coppola*

|   |     |
|---|-----|
| 1. Comparazione e peculiarità dell'ordinamento canonico ..... | 343 |
|---|-----|

|   |          |
|---|----------|
| 2. Le norme vigenti .....   | pag. 348 |
| 3. La dottrina, le prospettive di riforma e le interpretazioni autentiche ..... | 350      |
| 4. Orientamenti specifici della giurisprudenza .....                            | 356      |

LA PROVA NEL CONTENZIOSO AMMINISTRATIVO

*Carlo Giulio*

|   |     |
|---|-----|
| 1. Nel contenzioso amministrativo esiste un diritto alla prova? .....     | 365 |
| A. Nella fase propriamente amministrativa .....                           | 365 |
| B. Nella fase giudiziale davanti al S.T. della Segnatura Apostolica ..... | 366 |
| a) La fase preliminare .....  | 366 |
| b) La fase successiva all'ammissione del ricorso .....                    | 368 |
| 2. Chi è il titolare dell'assunzione della prova? .....                   | 370 |
| 3. Quali prove possono essere assunte? .....                              | 374 |
| A. La dichiarazione degli interessati .....                               | 375 |
| B. Prove documentali .....  | 375 |
| C. Affidanti e testimonianze .....  | 377 |
| D. Le perizie .....   | 379 |
| E. Accesso e ricognizione giudiziale .....                                | 381 |
| 4. Conclusione .....  | 382 |

L'ESECUZIONE DELLE PRONUNCE GIUDIZIALI  
DELLA SEGNAURA APOSTOLICA  
NEL CONTENZIOSO AMMINISTRATIVO

*G. Paolo Montini*

|  |     |
|--|-----|
| 1. Introduzione .....  | 384 |
| 2. Il punto culminante .....   | 385 |
| 3. Tentativi di soluzione .....                                      | 391 |
| A. Mezzi che possono prevenire le difficoltà dell'esecuzione .....   | 391 |
| a) La sospensione dell'atto impugnato .....                          | 391 |
| b) Preminenza dei vizi in <i>decreto</i> .....                       | 392 |
| B. Mezzi che possono facilitare l'esecuzione .....                   | 393 |
| a) La trattazione anche in merito .....                              | 393 |
| b) Richiesta di danni .....  | 395 |
| C. Mezzi che possono intervenire efficacemente nell'esecuzione ..... | 396 |
| a) Adito al Romano Pontefice .....                                   | 396 |
| b) Accesso alla via giudiziaria ordinaria .....                      | 398 |
| c) Ricorso ai provvedimenti disciplinari o risarcitori .....         | 399 |

|  |      |
|--|------|
|  | pag. |
| 8. L'interesse pubblico, l'interesse individuale e gli interessi diffusi | 470  |
| 9. Conclusione   | 472  |

L'ATTIVITÀ DEL SUPREMO TRIBUNALE  
DELLA SEGNAURA APOSTOLICA NEL CAMPO  
DEL CONTENZIOSO-AMMINISTRATIVO  
NEL CORSO DELL'ANNO 2005

*Paulus Malecha* ..... 475

PROBLEMI RELATIVI AL COMPUTO  
DEI TERMINI NEI RICORSI CONTRO  
GLI ATTI AMMINISTRATIVI CANONICI

*Josés Mirambres*

|  |     |
|--|-----|
| 1. Problemi posti dal concetto di "tempo utile"                        | 485 |
| 2. Problemi derivanti dalla "forma" degli atti amministrativi canonici | 489 |

LA POSSIBILITÀ DI COMMISSIONI D'INDAGINI  
IN MATERIA DI DEONTOLOGIA  
DELLE FUNZIONI ECCLESIALI

*Jean-Pierre Schoups*

|   |     |
|---|-----|
| 1. Introduzione   | 493 |
| 2. Si può giustificare l'istituzione di una richiesta d'indagine deontologico-disciplinare?                 | 495 |
| A. Argomentazioni contro la creazione di una Commissione specifica  | 496 |
| B. Argomentazioni in favore della creazione di una Commissione d'inchiesta                                  | 497 |
| 3. Qualche riferimento canonico per la strutturazione di una richiesta d'indagine deontologico-disciplinare | 499 |
| a) L'opzione minimalista  | 500 |
| b) La scelta intermedia   | 501 |
| c) L'ottica massimalista  | 502 |

*Indice delle fonti canoniche* ..... 505

*Indice degli autori* ..... 517

|   |      |
|---|------|
|   | pag. |
| D. Mezzi propriamente proposti all'esecuzione | 399  |
| a) Ripresa della via amministrativa           | 399  |
| b) Processo di esecuzione                     | 401  |
| 4. Prospettive <i>de iure condendo</i>        | 411  |
| 5. Conclusione                                | 415  |

COMUNICAZIONI

IGNORANZA ED IMPOSSIBILITÀ AD AGIRE  
IN RELAZIONE AL COMPUTO  
DEI TERMINI PERENTORI

*F. Sergio Armentis* ..... 419

SPUNTI DI RIFLESSIONE ED ELEMENTI DI  
CONFRONTO SULL'INTERESSE LEGGITTIMO  
NEL CONTENZIOSO AMMINISTRATIVO CANONICO

*Massimo del Pozzo*

|   |     |
|---|-----|
| 1. L'interesse legittimo nella dottrina canonistica: una questione superata ma non risolta    | 435 |
| 2. La soluzione giurisprudenziale e le perplessità circa lo status <i>quaritionis</i>         | 440 |
| 3. Genesi e trasformazioni del modello di riferimento italiano                                | 443 |
| 4. L'irrispondenza della posizione considerata rispetto ai principi dell'ordinamento canonico | 448 |
| 5. Natura univoca dell'interesse al bene e presupposto sostanziale della tutela giudiziaria   | 452 |

IL PRINCIPIO DI EQUITÀ NEL DIRITTO  
AMMINISTRATIVO DELLA CHIESA

*Antonio Iaccarino*

|   |     |
|---|-----|
| 1. L'emergenza del reale e la sua interpretazione             | 459 |
| 2. La <i>salus animarum</i> e la <i>communio</i>              | 461 |
| 3. Una specifica caratteristica dell'attività amministrativa  | 462 |
| 4. Il ricorso amministrativo e la questione dell'universalità | 464 |
| 5. Il ricorso gerarchico e le istanze della <i>communio</i>   | 465 |
| 6. L'uguaglianza sostanziale                                  | 466 |
| 7. L'esercizio della potestà                                  | 469 |

ILARIA ZUANAZZI(\*)

## LA POSSIBILITÀ DI TRIBUNALI AMMINISTRATIVI A LIVELLO PARTICOLARE

SOMMARIO: 1. UNA DELLE PRINCIPALI NOVITÀ NELLA REVISIONE DELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA. — 2. I PROGETTI DI RIFORMA DEI CODICI: A. *Il codice latino*. B. *Il codice dei canoni delle chiese orientali*. — 3. **PROBLEMI TECNICI NELL'ISTITUZIONE DEI TRIBUNALI AMMINISTRATIVI LOCALI**: A. *La "specialità" dei tribunali*. B. *Il fondamento della potestà giudicante e l'indipendenza funzionale del giudice*. C. *La dialettica tra sussidiarietà e accentramento*. — 4. **POSSIBILITÀ ATTUALE DI COSTITUIRE TRIBUNALI AMMINISTRATIVI LOCALI**. — 5. **VALORE PERMANENTE DELLE RAGIONI A SO-  
STEGNO DEI TRIBUNALI AMMINISTRATIVI**. — 6. **PER UN SISTEMA DI GIUSTIZIA EFFICACE: A. I limiti dei precedenti progetti**. B. *Proposte da fare* contendo.

### 1. UNA DELLE PRINCIPALI NOVITÀ NELLA REVISIONE DELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

All'avvio del processo di revisione del codice piano-benedettino la maggioranza della dottrina era concorde nel ritenere il sistema dei rimedi contenziosi nei confronti degli atti stragiudiziali della gerarchia inidonei a garantire sufficienti strumenti di tutela a chi si sentisse pregiudicato nei propri interessi<sup>(1)</sup>. Secondo la norma-

(\*) Università degli Studi di Torino.

(1) A testimonianza di una opinione da tutti condivisa, si possono vedere C. LEBUSCHI, *Le contrôle juridictionnel des actes administratifs en droit canonique*, in *Atti V. Congr. Congresso internazionale iuris canonici*, Roma, 1953, pp. 153-169; Id., *De tribunalibus administrativis*, in «*Periodica de re morali canonica*», liturgica 67 (1978), 583-591; I. GAZDARI, *De tribunalibus administrativis propositis a Commissione Codicis i.c. recogno-*



tiva precedente, infatti, l'unica possibilità di difesa era la *remonstratio* allo stesso autore dell'atto e poi, a seguire, il ricorso al superiore lungo la scala dei gradi gerarchici delle autorità amministrative, sino alla *petitio* straordinaria al romano pontefice. Questo meccanismo, che deferiva la cognizione delle controversie agli organi dello stesso apparato amministrativo, chiamato dell'amministratore-giudice, appariva ai commentatori come quello che assicurava il livello più basso di protezione giuridica, rispetto alle altre forme di giustizia amministrativa vigenti negli ordinamenti statali, denominate della giurisdizione unica o della giurisdizione doppia<sup>(1)</sup>.

Le carenze rilevate a carico del ricorso gerarchico canonico nella salvaguardia dei diritti degli amministrati si riferivano tanto al profilo strutturale, quanto a quello funzionale. Dal primo punto di vista, l'organo chiamato a decidere non godeva della necessaria imparzialità di giudizio, dato che era incardinato nello stesso ordine amministrativo di cui faceva parte l'autore dell'atto impugnato. Sotto il secondo aspetto, invece, non si riconoscevano al ricorrente congrui diritti di difesa, poiché di

scendo et suffragatis ab Episcoporum Synodo, in «Periodica de re moralis, canonica, liturgica» 57 (1968), pp. 624-633; Id., *De iustitia administrativa ecclesiastica tum transito tempore tum bodierno*, in «Periodica de re moralis, canonica, liturgica» 61 (1972), pp. 251-378; A. RANAUO, *Il controllo amministrativo canonico*, in «Monitor Ecclesiasticus» 93 (1968), pp. 547-566; P. MONETA, *Il controllo giurisdizionale sugli atti dell'autorità amministrativa nell'ordinamento canonico*, I, Milano, 1973, pp. 2-5; E. GRAZIANI, *Quaedam annotationes in administratione iustitiae in Ecclesia post Concilium Vaticanum II*, in Aa.Vv., *Studi di diritto canonico in onore di M. Magliocchetti*, II, Roma, 1975, pp. 725-737.

<sup>(1)</sup> Per l'analisi e il confronto tra i diversi sistemi di giustizia amministrativa, si vedano I. GROSSO, *De tribunalibus administrativis*, cit., pp. 613-627; Id., *De iustitia administrativa*, cit., pp. 253-305, 311-313; C. LEROUX, *De recursibus administrativis in iure canonico (Incumbentia hirtica)*, in «Monitor Ecclesiasticus» 99 (1974), pp. 197-220.

regola non poteva avvalersi dell'assistenza di un avvocato, non poteva vedere gli atti, quindi non conosceva le argomentazioni contrarie alle proprie ragioni, e la decisione finale non era obbligata ad esporre le motivazioni a sostegno di quanto disposto<sup>(2)</sup>. Nella pratica, l'assenza del principio di indipendenza del sindacato e la mancanza di garanzie adeguate della posizione del ricorrente, dissuadevano i fedeli dal sollevare impugnazione contro gli atti amministrativi lesivi dei loro interessi, inducendoli o a subire passivamente l'ingiustizia o ad allontanarsi dalla Chiesa<sup>(3)</sup>.

Fin dall'inizio dei lavori di riforma normativa, pertanto, si sottolineò la necessità di incrementare il sistema dei rimedi contenziosi e di predisporre, accanto alla via amministrativa, anche una via giudiziale di tutela delle posizioni giuridiche soggettive lese da un atto amministrativo<sup>(4)</sup>. Il primo passo verso il potenziamento delle strutture di giustizia venne compiuto, com'è noto, prima ancora di giungere alla redazione del nuovo codice, con la costituzione apostolica di riorganizzazione della Curia romana<sup>(5)</sup> che istituì la *Seccio al-*

<sup>(2)</sup> Le insufficienze del sistema gerarchico erano messe in luce da E. GRAZIANI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, Città del Vaticano, 1997, p. 19; Z. GRUCHALEWSKI, *La "Seccio Alerani" della Segreteria Apostolica, con particolare riferimento alla procedura in essa seguita*, in Aa.Vv., *De iustitia administrativa in Ecclesia*, in *Studia et documenta iuris canonici*, 11 (1984), p. 22.

<sup>(3)</sup> P. WESIMANN, *Fons arbitri conciliatoris et tribunalia administrativa in Germania*, in «Monitor Ecclesiasticus» 100 (1975), p. 188.

<sup>(4)</sup> Già nella prima sessione del *coetus de processibus* (24-28 maggio 1966) «*recognita fuit necessitas constitutionis in Ecclesia Supremum Tribunal Administrativum, opportunitas habendi ubique Tribunalia regionalia, possibilia assumendi laicos tamquam assessores, auditores et notarios*» (A. SABBATANI, *De iure processuali recognoscendo*, in «Communicationes» 2 (1970), p. 181).

<sup>(5)</sup> PAOLO VI, costituzione apostolica *Regimini ecclesiae universae*, 15 agosto 1967, in AAS 59 (1967), pp. 885-928.



tera della Segnatura apostolica, competente a dirimere le controversie sorte dagli atti amministrativi dei dicasteri della Curia romana<sup>(1)</sup>. La predisposizione dell'impugnazione di legittimità dei provvedimenti amministrativi avanti al tribunale supremo ha rappresentato indubbiamente una svolta importante nella storia del diritto della Chiesa. L'innovazione non è tanto da ricondurre alla reintroduzione in sé del controllo contenzioso sugli atti delle autorità di governo, posto che forme di sindacato erano già state previste in passato, sia di carattere giudiziale nei confronti dei decreti degli ordinari del luogo, sia di stile più discrezionale contro gli atti delle congregazioni. Il cambiamento sta soprattutto nel fatto che si sia voluto adeguare il regime canonico alle esigenze di garanzia nella cura degli affari pubblici, ormai diffuse in dottrina e nel sentire comune. A tal fine non sono stati ripristinati istituti del passato, ma si è preferito adottare soluzioni tecniche desunte dalle teorizzazioni della giurispubblicistica moderna e dai modelli positivi degli ordinamenti secolari, finendo per introdurre nozioni e categorie finora sconosciute alla tradizione ecclesiale<sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> *Regimini ecclesiae universae*, n. 106. Il ricorso avanti al tribunale supremo poteva essere esperito per motivi di *iusdicio legi*, *ive in procedendo* *ive in decernendo*. La regolamentazione del ricorso alla *Sectio altera* risulta integrata, oltre che dalle *Normae speciales* approvate *ad experimentum* nel 1968, dalle pronunce interpretative della Commissione pontificia per l'interpretazione dei decreti del concilio Vaticano II, prima, e del pontificio consiglio per i testi legislativi, poi. Per una indicazione analitica delle diverse pronunce, si veda F. SALERNO, *Il giudizio presso la « Sectio Altera » del S.T. della Segnatura Apostolica*, in AA.Vv., *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, Città del Vaticano, 1991, pp. 135-136.

<sup>(2)</sup> Per considerazioni più ampie, sia consentito il rinvio a I. ZUJA MAZZI, *Praxis ut prorsus. La funzione amministrativa nella diakonia della Chiesa*, Napoli, 2003, soprattutto pp. 381-422.

Peraltro, il meccanismo di controllo disposto dalla *Regimini ecclesiae universae* appariva gravemente limitato nell'efficacia di tutela<sup>(3)</sup>. Gli interessati avevano un'unica via per chiedere giustizia e dovevano necessariamente esaurire i gradi della scala gerarchica prima di poter presentare il ricorso giudiziale al tribunale. Giudice competente era il solo tribunale supremo, che aveva sede centrale e definiva i giudizi in unico grado, senza possibilità di appello. Il giudizio aveva ad oggetto esclusivamente il controllo di legittimità del provvedimento e la decisione conclusiva poteva annullare l'atto, ma non poteva modificarlo o sostituirsi all'amministrazione nel dettare altri comportamenti positivi<sup>(4)</sup>.

L'istituzione della *Sectio altera* poteva quindi essere considerata una riforma importante ma non definitiva della giustizia amministrativa, che richiedeva di essere

<sup>(3)</sup> Rispetto ai modelli vigenti negli stati, che prevedono una pluralità di fori e una tipologia molteplice di azioni, la normativa canonica offre minori possibilità di difesa. Per una panoramica comparatistica dei vari sistemi di contenzioso amministrativo negli ordinamenti statali, si può utilmente consultare G.F. FERARI, s.v. *Giustizia amministrativa in diritto comparato*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, 7 (1991), pp. 569-618.

<sup>(4)</sup> Sulla competenza contenzioso-amministrativa della *Sectio altera*, la bibliografia è vastissima. Oltre alle opere già citate, si possono annoverare J. LLOBELL, *Il « petitum » e la « causa petendi » nel contenzioso amministrativo canonico. Profili sostanziali ricostruiti alla luce della cost. ap. Pastor bonus*, in AA.Vv., *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, Città del Vaticano, 1991, pp. 97-124; Z. GJOCICOLEWSKI, *La giustizia amministrativa presso la Segnatura Apostolica*, in « *Ius Ecclesiae* » 4 (1992), pp. 3-22; C. DE DIASCO-LUNA, *Los Tribunales de justicia de la Sede Apostolica: El La Sagratura Apostolica*, in « *Ius Ecclesiae* » 5 (1993), pp. 121-158; P. MONETA, *La giustizia nella Chiesa*, Bologna, 1993, pp. 206-215; E. LABANDEIRA, *Tribunale di diritto amministrativo canonico*, Milano, 1994, pp. 511-558; G.P. MORVENS, *Modalità procedurali e processuali per la difesa dei diritti del fedele. Il ricorso gerarchico. Il ricorso alla Segnatura Apostolica*, in « *Quaderni di diritto ecclesiale* » 8 (1995), pp. 287-320; J. CANOSSA, *La funzione della giurisprudenza della Segnatura apostolica nello sviluppo del diritto amministrativo canonico*, in « *Ius Ecclesiae* » 17 (2005), pp. 385-413.



integrata nella normativa dei futuri codici. L'esigenza di perfezionare le misure di tutela nei confronti degli atti amministrativi è stata espressamente rilevata e sottolineata dai principi direttivi approvati dal sinodo dei vescovi nel 1967<sup>(1)</sup>. È significativo soprattutto rimarcare come il testo della dichiarazione non si sia limitato a riportare la *communis opinio* dei canonisti circa le carenze della disciplina allora vigente dei ricorsi gerarchici e l'esigenza, che "ubique perentitur", di prevedere nella Chiesa mezzi più efficaci di difesa giudiziaria, ma abbia espressamente indicato lo strumento ritenuto più idoneo a garantire una maggiore giustizia, vale a dire la costituzione di una rete di tribunali amministrativi, distribuiti nei vari paesi e articolati in modo da consentire diversi gradi di giudizio. All'emanando codice si demandava di stabilire concretamente i requisiti di costituzione di questi organismi e la disciplina delle varie azioni esperibili presso di essi, con la relativa procedura.

La ramificazione territoriale dei tribunali amministrativi era conforme, del resto, alla direttiva indicata negli stessi principi, di favorire una giusta autonomia di governo a livello particolare, per promuovere l'integrazione e l'adeguamento della normativa universale con le tradizioni e la cultura dei diversi paesi<sup>(2)</sup>. In materia processuale, appunto, pur nell'ambito dell'organizzazione unitaria dell'apparato giudiziario sotto il primato del romano pontefice, si prevedeva la possibilità di riconoscere alle autorità regionali facoltà più ampie di regolare con legislazione propria sia la costituzione e la di-

sciplina degli uffici giudiziari, sia le norme da osservarsi nell'adempimento delle funzioni dei tribunali<sup>(3)</sup>.

Nel corso del dibattito sinodale è stato espresso un generale favore per il miglioramento del sistema di tutela dei diritti dei fedeli attraverso l'istituzione dei tribunali amministrativi<sup>(4)</sup>, quantunque, da parte di alcuni, sia stato sollevato il dubbio che potessero risultare indeboliti lo spirito e la pratica dell'ubbidienza<sup>(5)</sup>. Preoccupazioni pastorali sono emerse anche in ordine all'applicazione del principio di sussidiarietà all'organizzazione processuale, con il decentramento dei tribunali e il conferimento di potere legislativo in materia alle autorità regionali<sup>(6)</sup>. Se, da un lato, l'autonomia degli organismi giudiziari regionali e la possibilità di esaurire nell'ambito nazionale tutti i gradi dell'istanza parevano corrispondere alle esigenze di una giustizia semplificata, più sollecita, meno costosa e maggiormente vicina alle condizioni particolari di ciascun paese, dall'altro, tuttavia, si è sottolineato che il diritto processuale, quanto meno nelle linee essenziali e fondamentali, dovesse essere unico per tutta la Chiesa.

La via giudiziaria della *Sectio altera*, centralizzata e monistica, sarebbe stata quindi armonizzata, nella nuova legislazione, con un complesso di organismi e di azioni di tutela, capaci di garantire un controllo sull'attività amministrativa che fosse facile da attivare, in quanto distribuito a livello locale, e imparziale nel sindacato, in quanto svolto da uffici indipendenti e strutturato in più gradi di giudizio.

<sup>(1)</sup> *Iur.*, p. 82.

<sup>(2)</sup> G. CARLUCCI, *Il Sinodo dei vescovi. Prima assemblea generale (29 settembre-29 ottobre 1967)*, Roma, 1968, p. 127.

<sup>(3)</sup> *Iur.*, p. 112.

<sup>(4)</sup> *Iur.*, p. 129.

<sup>(1)</sup> *Principia quae codicis iuris canonici recognitionem dirigunt*, in «*Communicaciones*» 1 (1969), p. 83, n. 7.

<sup>(2)</sup> *De applicando principio subsidiariorum in Ecclesia, principium n. 5* («*Communicaciones*» 1 (1969), pp. 80-82).



## 2. I PROGETTI DI RIFORMA DEI CODICI

### A. Il codice latino

Fin dall'inizio dei lavori di revisione del codice latino lo speciale *coetus* incaricato *de procedura amministrativa* aveva steso dei progetti di riforma che seguivano le direttive del sinodo dei vescovi e prevedevano l'articolazione di tribunali amministrativi per specie e per gradi.

Nello *schema* del 1970<sup>(17)</sup> si proponeva un sistema ternario di rimedi contenziosi: ricorso gerarchico, ricorso al tribunale amministrativo speciale, azione giudiziale. L'*actio iudicialis* poteva essere esperita avanti al tribunale ordinario «*si quis contendat ius suum subiectivum esse laesum*»; non consentiva mai la sospensione dell'esecuzione dell'atto lesivo ed era diretta esclusivamente ad accertare le conseguenze dannose del provvedimento e a pronunciare le misure necessarie a reintegrare le posizioni giuridiche violate, senza incidere in alcun modo sull'atto. Il ricorso al tribunale amministrativo riguardava invece motivi di legittimità dell'atto («*propter legem in procedendo vel in iudicando violatam vel propter potestatis abusum vel propter motiva falsa*»); poteva includere la concessione della sospensione del provvedimento impugnato solo *gravi de causa*; si concludeva con una decisione che poteva «*actum vel confirmare vel irritum declarare vel rescindere, non autem emendare vel alter mutare*». Il ricorso gerarchico, infine, era proponibile «*propter quamlibet causam*»; comportava *ipso iure* la sospensione dell'esecuzione dell'atto impugnato, «*nisi*

(17) Notizie di questo *schema* di 21 canoni, preceduto da una bozza precisa di 16 canoni, sono riportate dal relatore P. Cimorri, *De procedura administrativa*, in «*Communicaciones*» 2 (1970), pp. 191-194.

*superior aditus eam iubent*»; comprendeva la possibilità di rivedere completamente il provvedimento in oggetto: «*potest actum non solum confirmare vel irritum declarare, sed etiam rescindere, emendare eique obrogare, ipsam utens potestatis, quas actus auctor habebat*».

Le tre vie erano indipendenti l'una dall'altra e potevano essere esperite in alternativa o cumulativamente<sup>(18)</sup>. Si stabiliva nondimeno espressamente il principio di preferenza della via amministrativa sulla via giudiziale<sup>(19)</sup>. Al tribunale amministrativo, peraltro, si poteva ricorrere anche contro la decisione del superiore gerarchico<sup>(20)</sup>.

Per quanto concerne la costituzione dei tribunali amministrativi, lo *schema*, richiamando il principio di sussidiarietà<sup>(21)</sup>, stabiliva che ciascuna conferenza episcopale nazionale dovesse costituire un tribunale di tre giudici, cui sarebbe stato possibile ricorrere contro gli atti amministrativi dei vescovi o dell'autorità ad essi inferiori. Nei processi presso questi giudici speciali, poi, si prevedeva di applicare le norme *de iudiciis in genere* «*nisi rei natura obstet... servatis specialibus normis de causis ad bonum publicum spectantibus*». Al fine di favorire la *celeritas* del giudizio, tuttavia, si lasciava al giudice la possibilità di derogare, con decreto motivato, alle norme processuali «*quae non sint ad validitatem statutae*»<sup>(22)</sup>.

(18) P. Cimorri non espone in dettaglio, ma dice che erano previste regole di collegamento e di passaggio tra le diverse vie (op. cit., p. 194).

(19) «*Ut autem in Ecclesia foveatur litium definitio per vias non iudiciales, permittitur ut ipae controversiae de iure subiectivo, etiam si forte ad iudiciale forum iam sint deductae, ad viam administrativam, omnibus contententibus, remittantur*» (ivi, p. 192).

(20) *Ivi*, p. 194.

(21) «*Quo principium subsidiarioris lex melius serviet etiam in modis raris recursibus canonici*» (ivi, p. 193).

(22) *Ivi*, p. 194.



Come si può notare da queste sintetiche notizie, il sistema dei ricorsi contenziosi delineato dal primo progetto appariva piuttosto complicato, in quanto prevedeva tre vie distinte di tutela, esperibili davanti a organismi diversi, con azioni aventi oggetto differente ed effetti diversificati.

La rielaborazione successiva di un secondo progetto nel 1972 teneva conto non solo del dibattito interno della sottocommissione, ma anche, significativamente, delle proposte normative che si stavano contemporaneamente elaborando in alcune regioni, dirette a istituire in sede locale organismi e procedure idonee a risolvere le controversie amministrative<sup>(21)</sup>. Arricchito da queste esperienze giuridiche particolari<sup>(22)</sup>, il nuovo *schema* ri-

(21) L'attenzione prestata dal *corpus* alle legislazioni regionali è sottolineata da P. FELTZ, *Annuaire de droit administratif*, in «Communications» 4 (1972), pp. 36-38; Z. GROCHOLEWSKI, *I tribunali regionali amministrativi nella Chiesa*, in AA.VV., *De institutis administrativis in Ecclesia*, Roma, 1984, pp. 159-165.

(22) Notizie sui progetti locali sono riportate da Z. GROCHOLEWSKI, *I tribunali regionali amministrativi*, cit., pp. 137-154; V. ROMERA, *Episcopi «sacrum ius et corpus domini officium iudicium faciendi»*, *De opportunitate instituentis Consilium Diocesanae Iustitiae*, in «Periodica de re morali, canonica, liturgica» 60 (1971), pp. 573-590; H. STRAUB, *De quodam tribunali amministrativo in Germania erigendo*, ivi, pp. 591-597; P. WIESEMANN, *Fora arbitri conciliatoris et tribunalia administrativa in Germania*, in «Monitor Ecclesiasticus» 10 (1975), pp. 189-194; E.M. EGAN, *De conciliis administrativis ecclesiasticis in Civ. Foed. Amer. Sept. constituta*, in «Periodica de re morali, canonica, liturgica» 67 (1978), pp. 593-606; M.R. QUINN-LAN, *De schemate commissionum administrativorum in Britannia et sic dicto «ombudsman» a Nova Zelanda proposito*, ivi, pp. 607-625; P. WIESEMANN-K. LUNKE, *De organo iustitiae administrative in dioecesis Republicae Foederatae Germaniae status. Fora arbitri conciliatoris. Tribunalia administrativa*, ivi, pp. 731-736; K.D. MCKONE, *Ecclesiasticus «ombudsman» tanquam conciliator*, ivi, pp. 737-739. Le proposte riguardavano prevalentemente la predisposizione di strutture di conciliazione, per la composizione pacifica delle divergenze, o di arbitrato. Alcune di queste erano in vigore (come quella patrocinata dalla conferenza episcopale degli Stati Uniti d'America Settentrionale, approvata anche dalla Santa

sultava più preciso e approfondito sia nella previsione di diverse forme di composizione delle liti, sia nella regolamentazione dei tribunali amministrativi e delle azioni ad essi proponibili. D'altra parte, però, le vie di tutela contenziosa contro gli atti amministrativi erano ridotte a due, essendo stata stralciata definitivamente, e mai più verrà riproposta nelle versioni successive, l'azione giudiziale presso i tribunali ordinari<sup>(23)</sup>.

Per quanto concerne in specifico i tribunali amministrativi, il progetto stabiliva che ogni conferenza episcopale nazionale dovesse costituire un tribunale di primo grado, uno solo o più distribuiti sul territorio, competenti a decidere sui ricorsi contro i decreti stragiudiziali dei vescovi o delle autorità ad essi inferiori (can. 19). La conferenza episcopale poteva altresì costituire un tribunale amministrativo di secondo grado (can. 20, § 1).

sede nel 1971, ovvero quella emanata nel 1972 dall'arcivescovo di Vienna, o ancora quelle di altre due diocesi austriache, promulgate entrambe nel 1974 dai vescovi di Graz-Seckau e di Linz). Solo lo schema elaborato nel 1971 per le province della Baviera e quello redatto tra il 1971 e il 1975 per le diocesi della Repubblica Federale della Germania prevedevano la costituzione di tribunali speciali, con funzione decisoria delle controversie amministrative, con un doppio grado di giurisdizione e la possibilità di terza istanza alla *Sextio altera*. Nessuno dei due progetti, peraltro, era stato approvato dalla Santa sede e aveva ricevuto esplicitamente l'approvazione del *can. 8, § 2* dello *schema* del 1972 escludendo esplicitamente l'azione ai tribunali ordinari, «*etiamsi quis contentat decreto in suum esse laesum et damna esse reparanda*». La norma aveva un valore meramente dichiarativo (P. FELTZ, *Annuaire de droit administratif*, cit., p. 37), ed era voluta forse a evitare interpretazioni diverse, come era già accaduto in passato per far sopravvivere l'azione *extrajudicialis*.

Dalle parole dello stesso cardinale, peraltro, si può evincere che l'abolizione dell'azione ai tribunali ordinari è il frutto di un compromesso, in quanto il ricorso ai tribunali amministrativi garantisce una tutela *sufficiens*, «*etsi non eisdem efficacitatis quom per viam iudiciorum ordinariarum*», ma a differenza dell'azione giudiziaria, è ritenuta più compatibile «*cum necessitatibus pastoralibus ministerii et spiritualis gubernatio*» (*Annuaire de droit administratif*, cit., p. 36).



Contro la sentenza del tribunale di primo grado sarebbe stato possibile appellare o al tribunale di secondo grado o, facoltativamente, alla Segnatura apostolica<sup>(16)</sup>. Dopo due sentenze conformi dei tribunali amministrativi non era più possibile ricorrere alla Segnatura apostolica (can. 20, § 2, b).

Alla Segnatura apostolica spettava, in primo grado, di giudicare i ricorsi contro i decreti emanati o approvati dalle conferenze episcopali e dai loro organi, dai concili particolari, dai dicasteri della Sede apostolica e, in generale, dalle autorità che non avevano un superiore inferiore al romano pontefice e dai loro delegati (can. 21, a). In secondo o terzo grado, poi, il tribunale supremo decideva sugli appelli contro le sentenze dei tribunali amministrativi locali (can. 21, b).

Il ricorso ai tribunali amministrativi locali poteva essere esperito in alternativa al ricorso gerarchico e, come nel precedente *schemata*, consisteva in una impugnazione per vizi di illegittimità dell'atto, diretta soltanto a far dichiarare irrito o annullare il provvedimento<sup>(17)</sup>. I motivi della *causa petendi* comprendevano, oltre all'*error iuris sive in procedendo sive in discernendo* già previsto per il ricorso alla *Secutio altera*, anche il mancato rispetto di «*generalia iuris acquiritivae canonicae principia*» e la non corrispondenza al vero dei «*motiva in decreto alata*»<sup>(18)</sup>. Se il decreto riconosciuto illegittimo «*ius alius laeserit*»<sup>(19)</sup>, coloro che avevano subito un pregiu-

(16) Se le due parti proponevano appello a organismi diversi, prevaleva l'appello interposto alla Segnatura apostolica (can. 20, § 2, a).

(17) Can. 26, § 1: «*non autem emendare vel aliter mutare*».

(18) Can. 17, § 1. L'estensione della competenza dei tribunali amministrativi rispetto al giudizio della *Secutio altera*, come regolato dalla *Regimini ecclesiarum univrsarum*, è sottolineata da P. FULCI, *Animasubversioes praeviae*, p. 37.

(19) Can. 18, § 1.

dzio potevano ricorrere al tribunale amministrativo anziché per chiedere la riparazione dei danni<sup>(20)</sup>. Il giudice amministrativo aveva anche facoltà, su richiesta degli interessati, di disporre la sospensione dell'esecuzione del provvedimento impugnato<sup>(21)</sup>, se questa non era già prevista come effetto *ipso iure* del ricorso<sup>(22)</sup>.

La via di tutela avanti al tribunale amministrativo non era, tuttavia, separata e indipendente dalla via del ricorso gerarchico. La scelta dell'una o dell'altra non era infatti irrevocabile, in quanto era possibile successivamente, se tutte le parti vi consentivano, trasferire la causa dal superiore gerarchico al tribunale amministrativo<sup>(23)</sup> o viceversa<sup>(24)</sup>. Non erano neppure due vie completamente autonome, che potessero procedere contemporaneamente. Invero, qualora contro lo stesso decreto fossero stati proposti da diversi interessati sia ricorso gerarchico sia ricorso al tribunale amministrativo, si stabiliva la competenza unica del tribunale amministrativo se i motivi di tutti i ricorsi riguardavano solo profili di legittimità di competenza dell'organo giudiziario, altrimenti era competente a decidere il solo su-

(20) L'azione per il risarcimento dei danni poteva essere esperita anche in via autonoma dal ricorso di illegittimità dell'atto amministrativo (can. 26, § 2). La reintegrazione della situazione giuridica era comunque riservata, secondo la concezione dominante, alle posizioni qualificabili come diritti soggettivi (P. CAMORRI, *La giustizia amministrativa nella revisione del Codex Iuris Canonici*, in AA.VV., *De iustitia administrativa in Ecclesia*, cit., p. 130).

(21) Oltre alla *petitio del recurrentis*, si richiedeva la sussistenza di una *gravis causa* e la necessità di sentire l'*actor decreti*. Il decreto di sospensione doveva poi essere motivato espressamente (can. 23, § 1).

(22) Le stesse fattispecie in cui la legge prevedeva la sospensione automatica dell'atto amministrativo con il ricorso gerarchico valevano anche per il ricorso ai tribunali amministrativi (can. 23, § 2).

(23) Can. 13, § 1.

(24) Can. 13, § 2: purché la lite fosse ancora in primo grado.



periore gerarchico<sup>(15)</sup>. Peraltro, anche dopo la decisione del superiore gerarchico, era possibile investire della causa il tribunale amministrativo, impugnando per motivi di legittimità il decreto conclusivo del ricorso gerarchico<sup>(16)</sup>. Le intersecuzioni e l'interscambiabilità tra i due tipi di ricorso facevano emergere, in definitiva, il carattere ibrido dell'azione ai tribunali amministrativi, in quanto si svolgeva avanti a organismi che non erano pienamente separati dall'organizzazione amministrativa<sup>(17)</sup>.

Circa le norme procedurali da seguire nei ricorsi avanti ai tribunali amministrativi, si ripeteva quanto previsto nel precedente *schema*, in merito sia all'applicazione dei canoni *de iudicis in genere*, sia alla facoltà del giudice di derogare alle norme non stabilite a pena di nullità<sup>(18)</sup>. Il progetto faceva tuttavia esplicito rinvio alla possibilità di integrazioni della normativa universale da parte delle leggi particolari<sup>(19)</sup>.

Il tribunale di primo grado doveva giudicare in composizione collegiale di tre giudici, quello di secondo grado con tre o cinque giudici (can. 22, § 1)<sup>(20)</sup>. I giudici erano generalmente «*idonei sacerdoti*»<sup>(21)</sup>, ma, e

(15) Can. 14. Era quindi parzialmente modificato il principio di preferenza, in ogni caso, della via amministrativa, previsto dal precedente *schema*.

(16) Avanti al tribunale amministrativo, infatti, poteva essere impugnato anche il decreto di decisione del ricorso gerarchico (can. 17, § 1).

(17) Sul problema dell'indipendenza dei tribunali, si veda *infra*, 3.B.

(18) Can. 25, §§ 1 e 2.

(19) Can. 25, § 1.

(20) Se per difficoltà organizzative non fosse stato possibile avere sempre la composizione di tre giudici, la conferenza episcopale poteva stabilire che la causa venisse decisa in primo grado da un giudice unico, ma se una parte si fosse opposta, il giudizio era trasferito *ex officio* al tribunale amministrativo immediatamente superiore (can. 22, § 2).

(21) Can. 22, § 4. A garanzia dell'imparzialità, si stabiliva che i sacerdoti.

questa era un'importante novità dello *schema*, uno dei tre componenti la tema giudicante poteva essere «*idoneus diaconus, vel etiam laicus*»<sup>(22)</sup>, però con una significativa limitazione: «*nisi indicandum sit de recurso adversus decretum ab Episcopo latum*».

Il progetto legislativo del 1972 fu inviato per consultazione ai cardinali membri della commissione per la revisione del codice, ai dicasteri della Curia romana e alle conferenze episcopali. A seguito di quest'ampia interpellanza, fu espressa una generale approvazione al progetto, ma pervennero al *coetus* anche alcune osservazioni critiche circa l'istituzione e la disciplina dei tribunali amministrativi<sup>(23)</sup>.

Una prima serie di obiezioni riguardava la possibilità stessa di costituire tribunali amministrativi nella Chiesa. Qualcuno metteva in dubbio, infatti, la «*compatibilità*» o, almeno, poneva in questione la possibilità che l'autorità del vescovo potesse essere così limitata «*ut submitatur tribunalibus administrativis, quae non sint neque Concilium Oecumenicum neque Summus Pontifex*»<sup>(24)</sup>. Per altri, al contrario, questa obiezione non rilevava, «*si tribumalia ipse Summus Pontifex existere iubeat*»<sup>(25)</sup>.

«*in decreto ferendo vel in recurribus proponenda vel indicanda nullam partem habuerint, neque ad eam diocesim pertinent in qua decretum latum est*».

(22) Can. 22, § 4. La designazione di giudici diaconi o laici era giustificata «*svadente necessitate*».

(23) P. CAPOROTI, *Brevi relatio de animadversionibus quar factae sunt ad Schema Canonum ab Episcopalis Conferentia et a Sanctae Sedis Dicasterio*, in «*Communications*» 5 (1973), pp. 235-243. Un commento alle osservazioni si trova in C. LUTYENS, *De novis rebus animadversionibus episcoporum in schema de procedim administrativis*, in «*Epimerides iuris canonici*» 29 (1973), pp. 179-197.

(24) P. CAPOROTI, *Brevi relatio*, cit., p. 236.

(25) *Ibidem*.



Alcuni, invece, manifestavano perplessità sull'opportunità pastorale di predisporre tribunali amministrativi. Le ragioni erano varie. Taluni si preoccupavano « *ne actio pastoralis impediatur nimis oppositionibus et contentionibus* »; altri evidenziavano le difficoltà ideologiche a istituire tribunali amministrativi in molti paesi, per le peculiari culture e mentalità ivi vigenti « *propter indolem potius paternam et pastorem, quam iuridicam, quam solent in permultis regionibus habere relationes inter auctoritatem administrativam et subditos* »<sup>(65)</sup>. Quest'ultimo rilievo non venne, peraltro, ritenuto rilevante, in quanto, si osservava, i ricorsi erano proponibili solo contro gli atti potestativi, « *minime autem hortationes, consilia aliaque eiusmodi* »<sup>(66)</sup>.

Altre osservazioni non contestavano la costituzione dei tribunali, ma esprimevano proposte di modifiche. In merito alla struttura dei tribunali, si suggeriva, tra l'altro, di istituire gli organi giudicanti nell'ambito di ciascuna diocesi<sup>(67)</sup>. Oppure di affidare la competenza sulle controversie amministrative « *alicui tribunalis ordinario* » o a una *sectio altera* dei tribunali ordinari<sup>(68)</sup>.

Circa la procedura del ricorso, si proponeva di limitare la possibilità di agire presso i tribunali amministrativi ai soli casi in cui fosse vietato il ricorso gerarchico, oppure quando fosse stata previamente esaurita la via

<sup>(65)</sup> *Ivi*, 236. Come precisa C. LEROUX (*De nonnullis technicis*, cit., 184) l'esposizione di una simile difficoltà « *expressè refertur in specie de populis vivensibus aut calidæ situatione: "In cultura confusiana recurrit ad tribunal contra actum administrativum practice cogitatione intelligi non potest"* ».

<sup>(66)</sup> *Ivi*, pp. 236-237.

<sup>(67)</sup> Proposta questa, come rileva il relator, « *quod revera schisma non impedit et, ubi fieri potest, difficultates nonnullas optime effugeret* » (*ivi*, p. 237).

<sup>(68)</sup> *Ivi*, p. 237.

gerarchica<sup>(69)</sup>, oppure, al contrario, di escluderli del tutto se fosse stata scelta la via gerarchica<sup>(70)</sup>. Ovvero si consigliava di subordinare l'impugnazione dei decreti delle autorità inferiori della diocesi al previo ricorso gerarchico al vescovo<sup>(71)</sup>.

Riguardo al potere istitutivo delle conferenze episcopali, alcuni auspicavano di lasciare maggiore autonomia alle legislazioni particolari « *ut unaquaque inveniat vias magis aptas ad problemata eiusmodi solvenda* »<sup>(72)</sup>.

Altre obiezioni concernevano norme specifiche del progetto. In merito ai motivi del ricorso, per alcuni si sarebbe dovuta prevedere un'estensione analoga a quella dei motivi per il ricorso gerarchico, per altri, all'opposto, la definizione dello *schemus* era « *nimis incerta* » e, per quanto concerne il riferimento alla violazione dei principi di equità, « *nimis periculosum* »<sup>(73)</sup>. Riguardo alla graduazione delle impugnazioni, ad alcuni non piaceva che le sentenze del tribunale di primo grado potessero essere appellate alla Segnatura apostolica, anche se nel territorio fosse stato costituito un tribunale di secondo grado<sup>(74)</sup>; altri, invece, non gradivano che i decreti delle conferenze episcopali avessero maggiore autorità di quelli dei singoli vescovi e proponevano che nei loro confronti, anziché il ricorso alla Segnatura apostolica, potesse essere esperita impugnazione al tribunale locale<sup>(75)</sup>.

<sup>(69)</sup> Proposta, questa, « *quod aliis contra videtur nimis diuturnam effecere administrativam institutionem* » (*ivi*, p. 237).

<sup>(70)</sup> Proposta, questa, « *quod esset regressus prae iure vigenti post annum 1967* » (*ivi*, p. 237).

<sup>(71)</sup> *Ivi*, p. 237.

<sup>(72)</sup> *Ivi*, p. 237.

<sup>(73)</sup> *Ivi*, p. 241.

<sup>(74)</sup> *Ivi*, p. 242.

<sup>(75)</sup> Come osservava il relator, tuttavia, questa proposta non poteva



Sull'organizzazione interna dei tribunali, infine, sono state svolte osservazioni per molti aspetti contrastanti<sup>(77)</sup>. Posizioni discordanti si registravano in particolare circa l'aggregazione di diaconi e laici nei tribunali<sup>(78)</sup> e sulla composizione del collegio quando si dovesse giudicare del decreto di un vescovo<sup>(79)</sup>.

Dopo la predetta consultazione, i lavori di elaborazione successiva dello *schema de procedura administrativa* sono scarsamente documentati. Si sa che il *coetus* ha preparato nel 1973 un progetto di *motu proprio* che si sarebbe dovuto promulgare con apposita legge *ad experimentum*<sup>(80)</sup>, ma, anche questo è risaputo, il progetto venne abbandonato e la parte sui ricorsi amministrativi fu inserita nello *schema de modo procedendi pro tutela iurium seu de processibus*.

La stesura successiva del progetto preparatorio del codice in tema di giustizia amministrativa resa nota è quella del 1980. Il nuovo *schema* conservava nell'impianto e nella sostanza la regolamentazione del precedente, dimostrando così di non aver accolto le critiche all'introduzione dei tribunali amministrativi nella Chiesa emerse nel corso della consultazione. Il testo conteneva tuttavia alcune innovazioni rilevanti.

essere accolta, dato che « *vix admitti posse ut de Conferentiae actibus iudicet tribunal ab ipsa Conferentia constitutum* » (ivi, p. 242).

(77) Ad esempio circa la composizione collegiale o monocratica dell'ufficio giudicante: alcuni proponevano che in primo grado il giudice fosse sempre unico; altri ritenevano che non potesse essere ammesso, oppure fosse consentito solo per talune cause (ivi, p. 242).

(78) Alcuni ammettevano anche due diaconi o laici nel collegio, altri ritenevano la possibilità stessa che potessero essere giudici (ivi, pp. 242-243).

(79) Per alcuni nel collegio poteva esserci anche un diacono o un laico; per altri doveva esserci un vescovo o addirittura tutti i componenti del collegio dovevano essere vescovi (ivi, p. 243).

(80) *Brevi conspectus de labore bucatique a commissione peracto de quo peragendo*, in « *Communicaciones* » 6 (1974), pp. 32-33.

La modifica più notevole è quella che rende facoltativa l'istituzione dei tribunali amministrativi da parte delle conferenze episcopali, non solo quelli di secondo grado, ma anche quelli di primo grado<sup>(81)</sup>. Come si può apprendere dalla documentazione preparatoria alla successiva *congregatio plenaria*, le ragioni che spinsero la commissione a cambiare il testo furono eminentemente di carattere pratico, con riguardo, da un lato, alla difficoltà di reperire in tutte le regioni personale preparato da impiegare nei tribunali<sup>(82)</sup> e, dall'altro, all'opportunità di introdurre una simile novità gradualmente, secondo le possibilità di ciascun territorio<sup>(83)</sup>.

Altra novità riguardava la competenza del tribunale di primo grado, che poteva essere estesa dalla conferenza episcopale a ricomprendere i ricorsi contro i decreti degli organi della conferenza episcopale, ma non quelli emanati dalla conferenza episcopale stessa<sup>(84)</sup>.

(81) Can. 1689, § 1: « *Unaquisque Episcoporum Conferentia tribunal administrativum stabiliter constituere poterit, vel, si opus sit, plura per territorium distribuere* ».

(82) « *Ratio huius modificationis substantialis est solammodo ordinis practici... Etenim, si iam plures haberetur difficultates ad tribunalia ordinaria constituenda, eo quod doctores vel licentiatii in iure canonico desunt, valde graviores essent difficultates ad constituenda tribunalia administrativa, quibus difficile et momentosum munus assignatur eximiam cognitionem iuris canonici et legam requirens* » (POSTULICUM CONSILIIUM DE LEGUM TEXTIBUS USTERMELANDOS, *Acta et documenta Pontificie commissioni codici iuris canonici recognoscendo, Congregatio plenaria (diesbus 20-29 octobris 1981 habita)*, Città del Vaticano, 1991, p. 170).

(83) « *Consultores praeterea autumant quod cum agatur de huius parva innovatione in iure Ecclesiae, potius oporteret pedestripim et veluti volutarie iuxta cunctas possibilitates et vires procedere* » (ibidem).

(84) Can. 1689, § 2. Contro i decreti emanati dalla conferenza episcopale sarebbe dovuto essere ancora possibile il ricorso alla Segnatura apostolica, benché la nuova stesura abbia omissso il riferimento ad essa, oltre ai decreti dei concili particolari, nel canone dedicato alla competenza della Segnatura apostolica (can. 1691) (riferimento poi reintrodotta nello schema del 1982).



Riguardo alla composizione del tribunale, si precisava che i giudici potevano essere solo *idonei sacerdotes*, escludendo pertanto i diaconi e i laici (can. 1692). Il tribunale di primo grado giudicava sempre in collegio di tre giudici, quello di secondo grado in collegio di tre o cinque giudici, mentre è stata eliminata la possibilità di procedere con un giudice unico (can. 1705).

Per quanto concerne i motivi del ricorso ai tribunali amministrativi, risulta abolito quello di violazione dei principi di equità<sup>(65)</sup> e i vizi di illegittimità sono stati ristretti a due: «*propter legis violationem in decernendo vel in procedendo, vel propter motiva non vera in actu administrativo allata*» (can. 1702, § 1). Circa la decisione del tribunale, si precisava che il giudice non poteva «*de alicuius doctrinae circa fidem vel mores veritate vel errore iudicare*» (can. 1702, § 3).

Altra aggiunta importante è la previsione di una disciplina più articolata della procedura giudiziaria, che lasciava uno spazio minore all'integrazione da parte delle legislazioni particolari. Elementi che nel testo precedente erano rimessi alla determinazione delle norme locali, nello *schema* del 1980 venivano stabiliti dalla legge universale<sup>(66)</sup>. Inoltre, erano oggetto di normativa dettagliata momenti e aspetti della *ratio procedendi* che prima non venivano neppure trattati, come la successione delle fasi del processo, i doveri del giudice, le fa-

coltà delle parti, le pronunce ordinatorie o decisive<sup>(67)</sup>.

Nei rapporti tra ricorso gerarchico e ricorso al tribunale amministrativo, infine, sono stati apportati cambiamenti significativi. Anzitutto risulta reintrodotta il principio di prevalenza della via amministrativa, cosicché, se contro uno stesso decreto sono stati proposti sia ricorso gerarchico sia ricorso al tribunale amministrativo, «*competens est superior hierarchicus*» (can. 1693, § 2). Veniva poi stabilita una restrizione notevole alla possibilità di proporre ricorso contro gli atti delle autorità inferiori al vescovo diocesano: nei loro confronti, infatti, si poteva esperire unicamente il ricorso gerarchico al vescovo. Solo contro il decreto del vescovo che decideva su questo ricorso era ammessa l'alternativa tra ricorso gerarchico e ricorso al tribunale amministrativo (can. 1704, §§ 1-2).

Come si può notare dalle sopraesposte innovazioni, lo *schema* ha tenuto conto, sotto diversi profili, delle obiezioni tese a difendere l'autorità del vescovo diocesano contro possibili ingerenze eccessive nel suo operato e in quello dei suoi sottoposti da parte di altri organismi.

Il progetto del 1980 venne sottoposto, nel luglio dello stesso anno, a un'altra revisione generale e le osservazioni, di seguito pervenute, furono raccolte, insieme con le risposte del *coetus*, in una relazione di sintesi che costituiva documento preparatorio della successiva *congregatio plenaria*, che si sarebbe svolta nell'ottobre del 1981<sup>(68)</sup>. Riguardo alla parte dedicata alla

<sup>(65)</sup> Questo cambiamento è documentato già nel progetto di *motu proprio* del 1973: «La competenza di legittimità si estende ai casi in cui *quis contendat errorem iuris adfuisse in decernendo vel violatum esse legem in procedendo, vel motiva in decreto allata non esse vera*» (*Brevis conspectus*, cit., p. 33).

<sup>(66)</sup> Ad esempio, il termine per la proposizione dell'azione *de reparatione damnarum* (can. 1703, § 2); la presenza obbligatoria del promotore di giustizia (can. 1706).

<sup>(67)</sup> Can. 1709-1714.

<sup>(68)</sup> *Relatio completens synthesis antinadventarum ab Em. mis atque Exc. mis Patribus commissionis ad novissimum schema codicis iuris canonici*



giustizia amministrativa non si registrano tuttavia obiezioni di radicale stravolgimento del sistema<sup>(66)</sup>.

La proposta di un padre di reintrodurre, nella competenza della Segnatura apostolica, la menzione del ricorso nei confronti dei decreti delle conferenze episcopali e dei concili particolari, venne accolta con favore, dato che rimediava a un'effettiva lacuna del testo<sup>(67)</sup>. Altri suggerimenti, invece, che si riferivano alla composizione dei tribunali, non sono stati accolti. Uno chiedeva che i giudici fossero soltanto vescovi, ma a questo si rispose che non appariva necessaria la dignità episcopale per giudicare dell'operato di altri vescovi. Un altro proponeva di reintrodurre la possibilità per i diaconi e i laici di essere giudici. A questo si rispose che non era possibile, per due motivi: «*agitur enim de iudicandis actibus potestatis executivae Episcoporum. Hoc revera est contra indubitam "canonicam traditionem"*»<sup>(68)</sup>. A motivazioni analoghe di salvaguardia dell'autorità episcopale si ispirava anche il rigetto della proposta di reintrodurre il giudice unico<sup>(69)</sup>. Pure la critica avanzata da un padre al potere del giudice di derogare alle

*exhibitarum, cum responsionibus a secretaria et consultoribus datis, in «Communicaciones» (1984), pp. 79-90.*

<sup>(66)</sup> A parte la proposta di un nuovo progetto, che fu rigettata come tardiva (*Relatio*, p. 85).

<sup>(67)</sup> *Relatio*, p. 86.

<sup>(68)</sup> *Relatio*, p. 87. Entrambe le motivazioni paiono incongrue. Se non è necessario essere vescovi per giudicare i vescovi, non si vede perché si debba necessariamente essere presbiteri, dato che non si tratta di esercitare la potestas aera, bensì la potestas regimini. Il contrasto con la tradizione, poi, non costituisce un motivo valido per opporsi a un'innovazione, se non contrasta con i principi fondamentali di origine divina, tanto è vero che nel precedente *ischema* era stata proprio prevista.

<sup>(69)</sup> «*Agitur de re magis momenti, de iudicandis scil. Decretis ab ipso Episcopo laicis vel ab eo confirmatis, atque necesse est ut satisfactio saltem collegialitatis tribunalis habeatur*» (*Relatio*, p. 88).

norme processuali, in quanto «*ad seriam administrativam iustitiam non videtur*», venne respinta in nome dell'interesse pubblico alla celerità del processo<sup>(70)</sup>.

Una discussione più articolata diede origine la proposta di alcuni padri di ristabilire l'obbligo di costituzione dei tribunali amministrativi di primo grado da parte delle conferenze episcopali<sup>(71)</sup>. La questione, data la sua importanza, fu presentata come oggetto di specifico approfondimento nella *congregatio plenaria*, per decidere se conservare la scelta facoltativa delle autorità regionali, prevista dall'ultimo progetto, o imporre l'istituzione dei tribunali in tutta la Chiesa, come era stabilito in quello precedente<sup>(72)</sup>. Dal complesso dei pareri esposti nei diversi documenti, le ragioni a sostegno delle due posizioni si possono sintetizzare nelle seguenti argomentazioni.

A favore del testo dello *schema*, si evidenziavano anzitutto i motivi pratici che avevano indotto la commissione a rimettere alle conferenze episcopali la decisione sulla creazione dei tribunali amministrativi nel loro territorio, vale a dire la scarsità di funzionari esperti di diritto<sup>(73)</sup> e la convenienza di non introdurre forzatamente e immediatamente questa innovazione<sup>(74)</sup>. Per tali paesi, dove le comunità cristiane sono esigue, si rilevava non solo l'esistenza di ancora maggiori difficoltà nel funzionamento dei tribunali, ma si dubitava persino che costituissero un'utilità essenziale per la popolazione, data la prevalenza di altri problemi di convivenza consi-

<sup>(70)</sup> «... praeterea quaedam discrecionalitas concedenda est, eo magis quod non agitur de normis ad validitatem» (*ivi*, p. 89).

<sup>(71)</sup> *Relatio*, pp. 85-86.

<sup>(72)</sup> *Congregatio plenaria*, cit., pp. 169-175; pp. 335-346.

<sup>(73)</sup> *Relatio*, cit., p. 85; *Congregatio plenaria*, cit., pp. 337 e 340.

<sup>(74)</sup> *Relatio*, cit., p. 86; *Congregatio plenaria*, cit., p. 337.



derati più importanti<sup>(69)</sup>. Qualora non venisse attivato il foro contenzioso amministrativo locale, si riteneva che i fedeli sarebbero stati ugualmente tutelati nella difesa dei loro interessi dalla possibilità di esperire il ricorso gerarchico e l'impugnazione avanti alla *Sectio altera* della Segnatura apostolica<sup>(70)</sup>.

A favore del ripristino dell'obbligatorietà, per contro, si affermava che in materia di organizzazione giudiziaria, attinente all'ordinamento essenziale della Chiesa, non si potesse lasciare libera scelta alle conferenze episcopali, ma dovesse essere predisposta una legislazione universale unitaria, salva sempre la possibilità di concedere deroghe per circostanze particolari<sup>(71)</sup>. In questo modo si sarebbero evitate ingiuste discriminazioni tra i diversi paesi; circa le misure di protezione dei diritti<sup>(72)</sup>. Si metteva in luce, inoltre, come la via giudiziale fosse il mezzo migliore per tutelare gli interessi dei fedeli, mentre, al contrario, il sistema dei ricorsi gerarchici e del contenzioso amministrativo avanti alla *Sectio altera* risultasse, da solo, insufficiente<sup>(73)</sup>. La non creazione dei tribunali amministrativi, di conseguenza, avrebbe frustrato le esigenze di giustizia dei fedeli, sentite con sempre maggiore forza dalla mentalità contemporanea<sup>(74)</sup>. Per quanto concerneva le difficoltà di ordine pratico, infine, si riteneva che potessero essere superate, nell'ambito di

(69) *Congregatio plenaria*, cit., pp. 337-338 e p. 342.

(70) *Congregatio plenaria*, cit., p. 337.

(71) In questo senso si esprimeva il voto di A. RANAUDO, *Alcune brevi considerazioni sulla istituzione dei Tribunali amministrativi ecclesiastici*, in *Congregatio plenaria*, cit., p. 172. Lo stesso punto di vista viene affermato da altri padri, in *Congregatio plenaria*, cit., pp. 344 e 345.

(72) *Congregatio plenaria*, cit., pp. 338, 344 e 345.

(73) *Congregatio plenaria*, cit., pp. 338 e 345.

(74) A. RANAUDO, *Brevi considerazioni*, cit., pp. 173-174; *Congregatio plenaria*, cit., p. 345.

ciascuna regione, con un adeguato piano organizzativo che riuscisse a destinare a questa funzione strutture idonee e persone competenti<sup>(75)</sup>.

Al termine della discussione, messa ai voti la questione, la maggioranza si espresse nel senso di mantenere il carattere facoltativo dell'istituzione dei tribunali amministrativi<sup>(76)</sup>. Il sistema delineato dal progetto del 1980, quindi, a parte le perplessità emerse circa l'opportunità di proteggere l'autorità del vescovo, aveva riscosso una sostanziale approvazione. Nell'ultimo schema del 1982, infatti, si registravano solo modifiche marginali e terminologiche<sup>(77)</sup>.

Nondimeno, com'è noto, nel testo definitivo poi promulgato la parte sui tribunali amministrativi venne stralciata per decisione personale del romano pontefice<sup>(78)</sup>.

## B. Il codice dei canoni delle chiese orientali

Sorte analoga ha subito la proposta di istituire tribunali amministrativi locali pure nell'*iter* di formazione del *codex canonum ecclesiarum orientalium*<sup>(79)</sup>.

(75) *Congregatio plenaria*, cit., p. 339.

(76) *Congregatio plenaria*, cit., p. 344.

(77) Per quanto concerne i tribunali amministrativi, viene fatta solo l'aggiunta sulla competenza della Segnatura apostolica (can. 1739).

(78) Non è dato sapere le motivazioni vere e decisive che hanno indotto tale scelta del romano pontefice. R. CASTILLO LABA riferiva che papa Giovanni Paolo II gli aveva confidato di persona di non escludere la possibilità di introdurre in futuro i tribunali amministrativi (*La difesa dei diritti nell'ordinamento canonico*, in *AA.Vv.*, *Il diritto alla difesa nell'ordinamento canonico*, Città del Vaticano, 1988, p. XV).

(79) Sui lavori del codice orientale, si possono vedere P. MONETA, *I ricorsi amministrativi nel codice per le chiese orientali*, in *AA.Vv.*, *Incontro fra canoni d'Oriente e d'Occidente*, Bari, 1994, pp. 566-569; J. ABBASS, *Le «ultime modifiche» al codice di diritto canonico orientale*, in *AA.Vv.*, *Il diritto canonico orientale nell'ordinamento ecclesiale*, a cura di K. BEHARANU.



Nei principi direttivi del codice orientale, approvati nel 1974 dalla prima riunione plenaria della commissione e ricalcati in gran parte su quelli del codice latino, si richiamava l'esigenza di rafforzare la tutela dei diritti nei confronti degli atti della gerarchia, mediante la costituzione «des tribunaux administratifs de degrés et d'espèces divers, afin que la défense des droits jouisse d'une procédure canonique propre et dûment suivie et observée par les autorités de divers degrés»<sup>(87)</sup>. Fin dalle prime riunioni del *coetus de processibus* nel 1976, è stato adottato un progetto sulle procedure amministrative, redatto da un gruppo ristretto, che prevedeva una parte speciale sui ricorsi giudiziari<sup>(88)</sup>. Come notava la commissione stessa, le norme avevano ampie corrispondenze con quelle predisposte dallo *schema* del codice latino<sup>(89)</sup>, però con alcune differenze importanti. Si affermava anzitutto la regola che i tribunali amministrativi non potessero essere separati da quelli ordinari, ma si stabiliva che ciascun tribunale avesse due sezioni, l'una per le cause contenziose, l'altra per le controversie amministrative<sup>(90)</sup>.

Si prevedevano, inoltre, forme distinte di ricorso, avanti a differenti organismi, a seconda del diverso grado gerarchico dell'autore dell'atto impugnato. I ri-

LANGARA, Città del Vaticano, 1995, pp. 245-249; P.V. PINTO, *Diritto amministrativo canonico*, Bologna, 2006, pp. 331-347.

<sup>(87)</sup> *Principes directeurs pour la révision du Code de Droit Canon Oriental*, in *Enciclopedia Vaticana*, Bologna, 1980, vol. 5, p. 162, n. 5.

<sup>(88)</sup> «Nuntia» 5 (1977), pp. 5-6. Il testo era diviso in tre sezioni: la prima, *de recursu hierarchico*, la seconda, *de recursu ad sectiones administrativas tribunalium*, la terza, *de decretis extra iudicium ferendis*.

<sup>(89)</sup> La plenaria del 1974, del resto, aveva dato la direttiva che tutti i cattolici avessero «les mêmes normes de procédure» (*Principes directeurs*, cit., n. 2).

<sup>(90)</sup> «Nuntia» 5 (1977), p. 5.

corsi contro i decreti emessi dagli uffici inferiori al gerarca del luogo erano da presentare alla sezione amministrativa del tribunale di primo grado competente sull'autore dell'atto. La sentenza di questo tribunale poteva essere poi appellata presso la sezione amministrativa del tribunale immediatamente superiore<sup>(91)</sup>. I ricorsi contro i decreti dei gerarchi del luogo erano deferiti a un giudice unico, eletto fra i vescovi dal sinodo episcopale per un triennio. Contro la sentenza di questo vescovo si poteva appellare al tribunale di tre vescovi designato dallo stesso sinodo episcopale, senza possibilità di ulteriore impugnazione, se non il ricorso straordinario al romano pontefice<sup>(92)</sup>. I ricorsi contro i decreti dei gerarchi del luogo che non avevano un superiore inferiore al romano pontefice dovevano essere rivolti a una sezione speciale della congregazione per le Chiese orientali<sup>(93)</sup>. I ricorsi contro i decreti amministrativi dei patriarchi potevano essere trattati, in alternativa, da uno speciale tribunale composto da vescovi e costituito a norma del diritto particolare per ciascuna chiesa, oppure direttamente dal romano pontefice<sup>(94)</sup>. I ricorsi contro i decreti amministrativi del sinodo episcopale, infine, erano di competenza del solo romano pontefice.

Nelle revisioni successive che si susseguirono fino allo *schema* del 1986<sup>(95)</sup>, il testo del progetto rimase sostanzialmente invariato nella struttura essenziale, anche se fu introdotta qualche modifica, soprattutto per ren-

<sup>(91)</sup> Can. 1, §§ 1-2, in «Nuntia» 5 (1977), p. 5.

<sup>(92)</sup> Can. 2, §§ 1-2.

<sup>(93)</sup> Can. 2, § 3.

<sup>(94)</sup> Can. 3, § 2.

<sup>(95)</sup> In quest'ultimo *schema* i ricorsi contro gli atti amministrativi erano contenuti nel titolo XXII, diviso in due capitoli: il primo *de recursu hierarchico*, il secondo *de recursu ad tribunalia*.



derlo maggiormente conforme alle proposte di revisione del codice latino<sup>(98)</sup>. Sono in particolare le norme sull'oggetto del ricorso e sulla procedura da osservarsi nel giudizio che ricalcavano la regolamentazione degli ultimi *schemata* latini.

L'azione era infatti configurata come una impugnazione dell'atto amministrativo per vizi di illegittimità<sup>(99)</sup>, che poteva anche comprendere la richiesta di risarcimento dei danni<sup>(100)</sup>, e conduceva a una decisione di rescissione o invalidazione del provvedimento, non già di una sua modifica<sup>(101)</sup>. Il ricorso al tribunale amministrativo poteva essere esperito in alternativa al ricorso gerarchico, ovvero anche successivamente, contro la decisione del superiore gerarchico<sup>(102)</sup>. Era altresì possibile il passaggio dalla via giudiziale alla via amministrativa<sup>(103)</sup>, e viceversa<sup>(104)</sup>. Qualora nei confronti di un

medesimo atto fossero stati presentati sia ricorso gerarchico sia ricorso al tribunale, la cognizione spettava a quest'ultimo se entrambe le impugnative riguardavano solo profili di competenza dei tribunali, altrimenti sulla controversia decideva il superiore gerarchico<sup>(105)</sup>.

Pure i canoni sull'*iter* procedurale seguivano alla lettera la disciplina speciale prevista dallo *schemata* del 1980 del codice latino<sup>(106)</sup>. Rispetto al progetto originario della codificazione orientale, si nota come il giudizio avesse assunto una struttura più complessa, in quanto si svolgeva avanti a un giudice collegiale ed era regolato da prescrizioni più dettagliate<sup>(107)</sup>.

Risultano invece conservate le differenze in ordine alla configurazione degli organismi competenti a decidere le controversie amministrative e ai gradi del giudizio, che corrispondevano alla tradizione peculiare delle chiese orientali. La predisposizione di fori distinti a seconda dell'autore dell'atto impugnato, infatti, restava conforme alla prima proposta. Un cambiamento si registrava solo nella redazione del canone sui ricorsi contro i decreti dei gerarchi del luogo. Diversamente dalle strutture precedenti, lo *schemata* del 1986 deferiva allo speciale giudice, eletto fra i vescovi per un triennio dal sinodo episcopale, il giudizio non più sui «*decreta Hierarchiarum locorum*»<sup>(108)</sup>, bensì sui «*decreta Episcopi*

(98) La direttiva della plenaria che raccomandava di predisporre un diritto processuale unico per tutte le chiese è stata richiamata più volte nel corso dei lavori [Nuntia, 14 (1982), p. 4; «Nuntia» 21 (1985), p. 40] e il coetus *de processibus* ha potuto consultare gli *actonata* trasmessi dalla corrispondente commissione del codice latino. Nella disciplina orientale sono state conservate le differenze giustificate da esigenze peculiari: «a) *diversa ordinatio tribunalium in Oriente*; b) Statuta personali in quibusdam regionibus vigentia; c) profunda veritas christiani et culturae orientalis aetimitas; d) *hinc inde, mediae communicationis, in locorum temporumque variis adiunctis, ut videtur... magis congruens instituitur administratio*» («Nuntia» 14 (1982), p. 4).

(99) I motivi erano eguali a quelli dello *schemata* latino del 1980: «*si contentis violatam esse legem in procedendo vel motiva in decreto allata non esse vera*» (can. 1008, § 1).

(100) L'azione di risarcimento poteva essere esperita anche autonomamente (can. 1009).

(101) Can. 1008, § 3.

(102) Can. 1008, § 4.

(103) Can. 1021: purché il giudizio fosse ancora in primo grado e vi acconescissero sia il superiore gerarchico, sia tutte le parti in causa.

(104) Can. 1000: il superiore poteva rimettere il ricorso al tribunale se erano d'accordo il ricorrente e l'autore dell'atto.

(105) Can. 1001.

(106) I can. 1010-1020 ricalcavano perfettamente i can. 1705-1715 dallo *schemata* del 1980 della legislazione latina, salva la differenza ricordata nella nota seguente.

(107) Un carattere differenziale del primo *schemata*, al contrario, prevedeva che la procedura seguisse il rito abbreviato, *coram unico iudice* («Nuntia», 5 (1977), p. 6). Eccezioni alla regola del giudizio collegiale erano tuttavia contemplate dai can. 1005 e 1006 dello *schemata* del 1986.

(108) La formula, contenuta nel testo (can. 382) inviato per la consultazione nel 1982 («Nuntia» 14 (1982), p. 102), veniva conservata pure



*eparchialis*»<sup>(109)</sup>. Si evidenzia così un'incongruenza tra la formula del can. 1004, riferita ai ricorsi contro i decreti dati dalle autorità diverse dal gerarca del luogo, e quella impiegata nel can. 1005, riferita ai vescovi eparchiali, che lasciava una *lacuna legis* sulla disciplina da applicare ai ricorsi proponibili contro i decreti dei gerarchi del luogo che non fossero vescovi eparchiali<sup>(110)</sup>.

Una particolarità caratteristica del progetto orientale riguarda la possibilità, riconosciuta alle chiese patriarcali o arcivescovili maggiori<sup>(111)</sup>, di esaurire la via contenziosa di giustizia al proprio interno, senza dover ricorrere per l'ultima istanza alla Sede apostolica<sup>(112)</sup>. Invero, per quanto concerne il ricorso avanti alle sezioni speciali amministrative, i gradi successivi delle impugnazioni

dopo la *denuntiatio* del 1983 («Nuntia» 2) (1985), p. 65). Diversamente dal primo progetto, tuttavia, il § 1 precisava che erano soggetti allo speciale giudice unico «*decreta Hierarchiarum locorum, intra fines territorii Ecclesiae patriarcalis*», mentre «*decreta ceterorum Hierarchiarum locorum*» erano assegnati dal § 2 alla cognizione della Sede apostolica.

<sup>(109)</sup> Il can. 1005 distingueva, pertanto, nel § 1 i «*decreta Episcopii eparchialis, qui intra fines territorii Ecclesiae patriarcalis iuris potestatem exercent*», di competenza dello speciale giudice designato dal sinodo episcopale; nel § 2 i «*decreta ceterorum Episcoporum*», di competenza della Sede apostolica.

<sup>(110)</sup> Secondo il can. 980 dello *Schema* del 1986, con il termine *hierarchiae loci* si intendono, oltre ai vescovi eparchiali e alle autorità di pari grado, anche «*protosynellus et synellus itaque ii, qui, si praedicti desunt, interium legitime succedunt in regimine*...».

<sup>(111)</sup> Alle chiese arcivescovili maggiori e agli arcivescovi maggiori si applicano le medesime norme stabilite per le chiese patriarcali e i patriarchi «*nisi aliter expresse iure cavetur aut ex natura rei constet*» (can. 152 *schemata* 1986, can. 152 CCEO).

<sup>(112)</sup> Si tratta di un principio affermato nelle linee direttive di struttura del codice: «*Chaque église orientale devrait avoir la possibilité d'organiser ses propres tribunaux de façon à pouvoir traiter les causes (non réservées au saint-siège) en toutes les trois instances, jusqu'à la sentence finale mise à part la «propositio ad sedem apostolicam» qui est un cas exceptionnel et ne constitue pas un véritable appel*» (*Principes directeurs*, cit., p. 163, n. 3).

zioni al superiore tribunale d'appello terminavano in terza istanza avanti al tribunale del patriarca<sup>(113)</sup>. L'esame dei ricorsi contro i decreti dei vescovi eparchiali che esercitavano la loro potestà entro i confini della chiesa patriarcale, a sua volta, si concludeva con il secondo e ultimo grado avanti al tribunale di tre vescovi eletto dal sinodo episcopale, in quanto nei confronti della decisione di questo tribunale non era data alcuna impugnazione, se non il ricorso al romano pontefice, che non è tuttavia una forma di appello ordinario<sup>(114)</sup>. Egualmente, non era previsto un mezzo ordinario di revisione della sentenza dello speciale tribunale di vescovi,

<sup>(113)</sup> Secondo il can. 1078, § 3 dello *schemata* del 1986 (rimasto invaduto nel can. 1063, § 3 CCEO), il tribunale ordinario della chiesa patriarcale è «*tribunal appellatoris in secunda et ultioribus instantiis ope iudicum, qui iure intrinseco succedunt, pro causis in tribunalibus inferioribus iam definitis*». Il testo del titolo XXII *de recursu ad tribunal*, a differenza del progetto latino, non attribuiva alla Sede altera della Segnatura apostolica il potere di giudicare in secondo o terzo grado le sentenze del tribunale amministrativo (can. 1690, *schemata* 1980). Peraltro, la competenza in terza istanza del tribunale patriarcale non è esclusiva, ma si cumula con la permanentemente giurisdizione della Sede apostolica, come recitava il can. 1080 dello *schemata* (can. 1065 CCEO). Di conseguenza, si sarebbe dovuta riconoscere egualmente la competenza del supremo tribunale contenzioso-amministrativo, in via alternativa al ricorso al tribunale patriarcale per le chiese patriarcali, in via obbligata, invece, per quelle chiese *sui iuris* che non hanno un superiore gerarchico inferiore al romano pontefice (metropolitani delle chiese metropolitane *sui iuris*, gerarchi di altre chiese *sui iuris*) e per le sentenze dei tribunali eparchiali che esercitano al di fuori dei confini della propria chiesa patriarcale. Sull'interpretazione del can. 1065 CCEO, si vedano J. AUASS, *Tribunals in general: a comparative study of the eastern and latin codes*, in «*The Jurist*» 55 (1995), pp. 842-844; J.L. SARRAZ, *Commento al can. 1065*, in AA.VV., *Commento al codice dei canonici delle chiese orientali*, a cura di P.V. PESTO, Città del Vaticano, 2001, p. 889.

<sup>(114)</sup> Can. 1005, §§ 1-2. La facoltà, sempre aperta, di ricorrere al romano pontefice costituisce un principio generale, concesso alla potestà suprema e diretta del vicario di Cristo, ricordato nel can. 1074, § 1 *schemata* 1986 e can. 1059, § 2 CCEO.



costituito dal diritto particolare per dirimere i ricorsi contro i decreti amministrativi del patriarca<sup>(115)</sup>.

Il ricorso alla Sede apostolica, al contrario, era una fase obbligatoria per concludere i giudizi amministrativi nelle altre chiese *sui iuris* e nei confronti dei vescovi eparchiali che non esercitano la potestà entro i confini della chiesa patriarcale<sup>(116)</sup>. Il deferimento della causa alla sede suprema, peraltro non indistintamente alla Sede apostolica ma personalmente al romano pontefice, era stabilito anche come sede del giudizio sugli atti amministrativi delle autorità al vertice delle chiese patriarcali, in via alternativa per il ricorso contro i decreti del patriarca, in via esclusiva contro i decreti del sinodo episcopale<sup>(117)</sup>.

Dall'analisi complessiva del sistema di giustizia amministrativa predisposto dalle norme sopra illustrate si possono evidenziare alcune considerazioni. Si nota, anzitutto, la struttura complicata e difficoltosa di un meccanismo che stabiliva competenze e modi di controllo diversi per gli atti emessi da autorità differenti. Poi, analogamente ai progetti del codice latino, si rileva il carattere ibrido delle procedure con cui si svolgevano i

<sup>(115)</sup> Can. 1006, § 1. Nondimeno, pur se non era fatta espressa menzione, anche in questa fattispecie doveva ritenersi sempre esperibile il ricorso straordinario al romano pontefice, in virtù del principio generale ricordato nella nota precedente.

<sup>(116)</sup> Sia per i vescovi eparchiali o i metropolitani che non hanno un superiore gerarchico inferiore al romano pontefice, sia per i vescovi eparchiali al di fuori del territorio della chiesa patriarcale, il can. 1005, § 3 stabiliva la competenza della Sede apostolica. Il riferimento generico alla Sede apostolica poneva il problema cmenentico di individuare l'organismo competente, vale a dire se fosse investita del giudizio la *Sedes altera* della Segreteria apostolica, ovvero la congregazione per le Chiese orientali, come era appunto previsto nel primo *schema* (can. 2, § 3, in « Nuntia » 5 (1977), p. 5).

<sup>(117)</sup> Can. 1006, §§ 1-2.

giudizi, non pienamente distinte e indipendenti dai ricorsi gerarchici. Inoltre, negli *schemata* orientali, si sottolineava pure la natura ambigua degli organismi che erano preposti a trattare le controversie amministrative sorte dagli atti dei vescovi eparchiali, dei patriarchi e dei sinodi episcopali, di nomina e di struttura diverse dalle sezioni speciali dei tribunali<sup>(118)</sup>.

I canoni sui tribunali amministrativi non furono oggetto di contestazioni sostanziali fino all'assemblea plenaria del 1988, quando cinque membri presentarono una mozione che ricordava l'abolizione dei tribunali amministrativi nel codice latino e ne proponeva la soppressione pure in quello orientale<sup>(119)</sup>. Le argomentazioni a sostegno della richiesta, sviluppate anche nel corso del dibattito, ricalcavano per lo più le obiezioni già emerse nella revisione del codice latino: l'essere insufficiente il solo ricorso gerarchico per proteggere gli interessi dei fedeli; il pericolo di un numero eccessivo di ricorsi che potessero paralizzare l'attività dei vescovi; l'inopportunità di predisporre una struttura così complessa nelle chiese orientali. In risposta, il segretario della commissione, oltre a rilevare il carattere tardivo delle proposte di modifica del progetto, evidenziava principalmente due giustificazioni a sostegno della conservazione dei tribunali amministrativi: anzitutto, che erano stati espressamente richiamati dai principi approvati dalla prima assemblea plenaria; in secondo luogo,

<sup>(118)</sup> Sono giudici speciali, nominati discrezionalmente dal sinodo episcopale, di cui non risulta chiaramente l'indole di superiore amministrativo o di tribunale. Per quanto concerne i ricorsi contro i patriarchi del luogo che non avevano un superiore inferiore al romano pontefice, il primo *schema* prevedeva addirittura la competenza di una congregazione della Sede apostolica (can. 2, § 3, in « Nuntia » 5 (1977), p. 5).

<sup>(119)</sup> « Nuntia » 28 (1989), p. 63.



che il progetto orientale era stato formulato in modo da evitare le critiche sollevate nei confronti del codice latino, in quanto si stabiliva che i vescovi non potessero essere giudicati da chi non rivestiva la medesima dignità e non si prevedeva la costituzione di tribunali amministrativi separati da quelli ordinari<sup>(120)</sup>. Di seguito venne sottoposta al voto dell'assemblea l'approvazione o la soppressione dei canoni sui tribunali amministrativi e la commissione, a grande maggioranza, si espresse per la loro conservazione<sup>(121)</sup>.

Anche nel cammino del codice delle chiese orientali, peraltro, lo stralcio dei ricorsi ai tribunali amministrativi locali avvenne nel corso dell'ultima revisione personale del romano pontefice, poco prima della promulgazione definitiva. Dal testo vennero infatti rimossi tutti i canoni che si riferivano ai tribunali amministrativi<sup>(122)</sup> e l'intero capitolo *de recursu ad tribunal*, ad eccezione del canone sui ricorsi contro i decreti amministrativi del patriarca, collocato nella parte sui ricorsi gerarchici<sup>(123)</sup>.

<sup>(120)</sup> *Ivi*, pp. 3-4.

<sup>(121)</sup> *Ivi*, p. 5.

<sup>(122)</sup> In particolare i can. 1000 e 1001, sui rapporti tra via gerarchica e via giudiziaria.

<sup>(123)</sup> Questo trasferimento del canone dalla parte sui ricorsi giudiziari a quella sui ricorsi gerarchici conferma la natura ibrida dell'imprugnativa ivi prevista. La disposizione risulta tuttavia parzialmente modificata. È stato espunto il § 2 sui ricorsi contro i decreti amministrativi del sinodo. Per i ricorsi contro i decreti del patriarca si prevede la competenza alternativa dello speciale *coetus* di vescovi o della Sede apostolica, non più del romano pontefice. Contro la decisione del dicastero della Curia romana è possibile il ricorso alla *Secutio altera* della Segreteria apostolica, mentre contro la decisione dello speciale *coetus* è possibile solo il ricorso straordinario allo stesso romano pontefice. Sul canone si veda Z. GRUCIŃSKI, *Commento al can. 1006*, in *Commento al codice dei canoni delle chiese orientali*, cit., pp. 843-844.

### 3. PROBLEMI TECNICI NELL'ISTITUZIONE DEI TRIBUNALI AMMINISTRATIVI LOCALI

La dottrina che commentava i lavori di revisione dei codici esprimeva un generale consenso alla prevista integrazione del sistema di giustizia amministrativa con l'istituzione di organismi di tutela contenziosa, di natura giudiziaria, che fossero distribuiti a livello locale e che assicurassero più gradi di cognizione della causa. Peraltro, in aggiunta alle perplessità pastorali emerse nella valutazione dei vari *schemata*, gli autori avevano posto in luce significative difficoltà tecniche nell'attuazione di questa riforma, dati i caratteri tipici dell'organizzazione della *potestas regimini* della Chiesa. Nell'istituzione ecclesiale, infatti, non esiste separazione tra potere giudiziario e potere amministrativo, in quanto, per fondazione divina, tutti i poteri di governo si trovano concentrati nelle mani delle autorità di vertice, il vescovo diocesano a livello di chiesa particolare, il romano pontefice a livello di chiesa universale. Il possibile deferimento di potere giudiziario o amministrativo a uffici vicari, inoltre, non dà origine ad apparati burocratici autonomi dall'organo primario, ma mantiene un'essenziale unità nella linea gerarchica. Sulla base di queste premesse, è inevitabile che sorgesse qualche interrogativo in ordine all'individuazione dei tribunali competenti, al fondamento del loro potere di controllare l'operato della gerarchia, alle garanzie di indipendenza e di imparzialità nel giudizio, al rapporto tra controllo centrale e strutture territoriali.

#### A. La "specialità" dei tribunali

Si poneva anzitutto la questione di quali organismi giudiziari investire della cognizione delle controversie amministrative, se costituire cioè dei tribunali speciali o attribuirne la competenza ai tribunali ordinari.



Nei *principia* di revisione dei codici si raccomandava l'istituzione di un foro apposito per le controversie amministrative, ma nel corso del dibattito in occasione del sinodo del 1967 qualcuno aveva detto di non ritenere opportuna la creazione di nuovi organi, potendosi definire la competenza a quelli già esistenti<sup>(125)</sup>. Parte della dottrina, richiamando la tradizione pregressa dell'*appel-latio extrajudicialis*, riteneva che il giudizio dei tribunali ordinari assicurasse maggiori garanzie di tutela dei diritti dei singoli<sup>(126)</sup>. L'opinione prevalente, al contrario, sosteneva che la soluzione di istituire organismi speciali per il sindacato degli atti amministrativi fosse il modo migliore di regolare la giustizia amministrativa. Nel sistema di giurisdizione unica, in cui unico giudice è il tribunale ordinario, si riscontrava una eccessiva subordinazione al potere giudiziario, che non garantiva l'adeguata libertà di agire dell'amministrazione<sup>(127)</sup>. La duplice giurisdizione, invece, sapeva coniugare meglio la tutela dei diritti dei privati con la salvaguardia della dignità e della discrezionalità dell'amministrazione, il bene privato con il bene pubblico<sup>(127)</sup>. La specialità del giudice, nondimeno, poteva essere assicurata egualmente sia con la costituzione di appositi tribunali, sia con la creazione di sezioni specializzate dei tribunali ordinari, come era avvenuto con la *Sectio altera* della Segnatura apostolica<sup>(128)</sup>.

<sup>(125)</sup> G. CASARET, *Il sinodo dei vescovi*, cit., p. 106.

<sup>(126)</sup> R. BACCANI, *La giurisdizione amministrativa locale nel diritto canonico*, in « *Monitor Ecclesiasticus* » 98 (1973), p. 374.

<sup>(127)</sup> I. GONDOS, *De tribunalibus administrativis*, cit., p. 623.

<sup>(128)</sup> I. GONDOS, *De tribunalibus*, cit., p. 624; C. LETHBRUE, *De tribunalibus administrativis*, cit., p. 589; F. RUMITTA, *Fondamenti teologico-giuridici della giustizia amministrativa nella chiesa dopo il Vaticano II*, in « *Monitor Ecclesiasticus* » 98 (1973), pp. 332-333.

<sup>(129)</sup> C. LETHBRUE, *De novis technis animalverioribus*, cit., p. 185.

In realtà bisogna sottolineare che la questione della specialità dei tribunali si pone nella Chiesa in modo differente rispetto agli ordinamenti secolari, ove vige il principio di separazione dei poteri e si prevede uno status speciale dell'amministrazione. In questi, infatti, la sottrazione degli atti amministrativi al sindacato dei tribunali ordinari costituisce un corollario della reciproca indipendenza tra i due ordini e, nel contempo, un presupposto per assicurare la posizione di autonomia privilegiata riconosciuta all'amministrazione rispetto ai privati. Nell'ordinamento canonico, per converso, non esistendo separazione organica al vertice tra i due ordini di potere, giudiziario e amministrativo, i tribunali, sia quelli ordinari che quelli speciali, dipendono strettamente dalle medesime autorità primarie, le quali sono dotate insieme di potere amministrativo e di potere giudiziario. Ciò comporta, da un lato, che la creazione di appositi tribunali non porterebbe comunque a dar vita a strutture autonome e separate dall'organizzazione unitaria di governo, e, ancor più, dall'altro, che neppure il complesso dell'apparato giudiziario ordinario possa essere considerato indipendente dall'organizzazione amministrativa<sup>(129)</sup>.

La distinzione tra funzione giudiziaria e funzione amministrativa nell'istituzione ecclesiale, in ultima analisi, non dipende dalla divisione organica delle autorità titolari dei diversi poteri, bensì dai caratteri materiali e formali delle attribuzioni esercitate. Analogamente, la "specialità" dei tribunali non deriva dall'appartenenza ad un ordine separato, quanto dalla specificità della

<sup>(129)</sup> In merito ai rapporti tra potere amministrativo e potere giudiziario nella Chiesa, si rinvia alle considerazioni più approfondite contenute in I. ZUANNI, *Protesti sui processi*, cit., pp. 236-246, pp. 299-307, pp. 458-480.



competenza e delle regole particolari nello svolgimento delle proprie mansioni. Specialità, peraltro, che potrebbe essere garantita sia da tribunali preesistenti già competenti per altro tipo di cause, sia da tribunali deputati appositamente alle controversie amministrative. Per salvaguardare la specialità della funzione, invero, non serve tanto moltiplicare le strutture, quanto qualificare la preparazione del personale e disciplinare con regole tipiche l'esercizio delle attribuzioni.

### B. *Il fondamento della potestas iudicandi e l'indipendenza funzionale del giudice*

Date le premesse di unicità della struttura costituzionale di governo, la questione veramente controversa sta nel definire il titolo ossia il fondamento del potere giudicante, idoneo a giustificare la capacità di un tribunale locale, dotato di potere giudiziario in posizione vicaria, di sindacare gli atti dell'autorità particolare titolare in via propria di giurisdizione piena<sup>(109)</sup>.

Di contro a chi riteneva che i vescovi diocesani, nelle controversie sorte da un atto amministrativo, potessero essere giudicati solo dal romano pontefice o da un tribunale apostolico delegato dallo stesso vicario di Pietro<sup>(111)</sup>, l'orientamento dominante non ravvisava alcuna preclusione di carattere teologico o giuridico, in-

rente ai principi essenziali di diritto divino, affinché la competenza in materia fosse attribuita anche a un'autorità inferiore alla Sede apostolica. Già in passato nella chiesa latina poteri di controllo sull'attività del vescovo diocesano erano conferiti, in progressione di ordine gerarchico, al metropolitano, al sinodo provinciale e al patriarca<sup>(112)</sup>. La graduale disautORIZZAZIONE di questi organi di governo intermedi è stata la conseguenza di una scelta politica di accentramento dei poteri di controllo, ma questo orientamento non esclude la possibilità di un cammino inverso di decentramento, sia delle strutture sia della competenza normativa. Tanto è vero che nelle tradizioni orientali è stata conservata una maggiore articolazione autonómica della gerarchia di governo delle chiese *sui iuris*.

In linea di principio, pertanto, potrebbe essere possibile investire delle controversie amministrative, come è stato effettivamente suggerito, tanto un tribunale diocesano costituito dal singolo vescovo<sup>(113)</sup>, tanto il tribunale del metropolitano<sup>(114)</sup>. A queste proposte, tuttavia, possono essere mosse motivate obiezioni, sia di opportunità pastorale, sia di praticabilità giuridica.

Per quanto attiene al tribunale diocesano, è ben vero che il vescovo può attribuire al tribunale a lui vica-

(111) In senso conforme, E. LABANDIERA, *La Signatura Apostolica y los tribunales administrativos*, in *Cuestiones de derecho administrativo canónico*, Pamplona, 1992, p. 177. Per approfondimenti sullo sviluppo storico dei rimedi contenziosi, si rinvia a I. ZUZZARELLI, *Procesos en proceso...*, cit., pp. 157-162.

(112) Suggestimento avanzato nella consultazione sullo *esquema de procedimiento administrativo* del 1972 (P. CARROTTI, *Brevi relatio*, cit., p. 237) e poi inserito dalla commissione nello *esquema* del 1973 (notizia riferita da E. LABANDIERA, *La Signatura Apostolica*, cit., p. 165).

(113) Proposta di R. BACCARI, *La giurisdizione amministrativa locale*, cit., p. 374.

(109) La peculiarità del rapporto tra vescovo e tribunale e la necessità di porre norme chiare per garantire l'indipendenza del potere giudiziario dal potere amministrativo era stata sottolineata nel corso del sinodo dei vescovi del 1967 (G. CAPRILE, *Il sinodo dei vescovi*, cit., pp. 97 e 112).

(110) La tesi è sostenuta da B. GANDOTTI, *De tribunalibus competentiibus et quidem tunc dicitur quod actus administrativos episcoporum residentium*, in «Periodica de re morali, canonica, liturgica» 67 (1978), pp. 723-725. Opinioni in tal senso erano state avanzate anche durante la consultazione sullo *esquema de procedimiento administrativo* del 1972 (P. C. GANDOTTI, *Brevi relatio*, cit., p. 236).



rio il potere di sindacare non solo gli atti delle autorità inferiori ma i suoi atti personali. Nondimeno, il giudice, non solo si troverebbe in posizione di dipendenza gerarchica dall'autorità di cui dovrebbe esaminare gli atti, ma, in forza del rapporto di vicarietà, formerebbe addirittura «*unum... tribunal cum episcopo*» (can. 1573, § 2 CIC 17)<sup>(117)</sup>. Proprio per garantire la posizione *super partes* dell'organo giudicante e il principio di terzietà (*nemo iudex in causa propria*), il codice prescrive che le cause contenziose riguardanti i vescovi o le persone giuridiche dagli stessi rappresentate siano di competenza di un tribunale gerarchicamente superiore<sup>(118)</sup>. Se gli

(117) Il principio si trova riaffermato anche nel vigente codice latino (can. 1420, § 2) e in quello delle chiese orientali (can. 1086, § 2).

(118) Il codice piano-benedettino stabiliva, nel can. 1557, § 2, 1.<sup>a</sup> che fosse competenza dei tribunali apostolici giudicare «*episcopos residentiales in contentiosis, salvo transcripto can. 1572, § 2*». In quest'ultimo canone, invece, si prevedeva che a discriminare le controversie *de iuribus aut honoris temporalibus episcopos aut monachos vel clericos dioecesanos* venisse adibito o il tribunale diocesano in speciale composizione collegiale, o il giudice immediatamente superiore (can. 1572, § 2). Non risultava evidente, in realtà, la distinzione tra diverse *causae contentiosae* dei vescovi: secondo la dottrina, erano deferite alla Rota romana le cause *de statibus personarum*, al tribunale metropolitano le cause patrimoniali (M. LUGA-V. BARTOCCELLI, *Commentarius in iudicia ecclesiastica*, Romae, 1950, I, pp. 36-37, pp. 110-111).

Con formulazione più chiara il codice latino attuale riserva alla Rota romana il potere di giudicare i vescovi nelle cause contenziose (can. 1405, § 2, 1.<sup>a</sup> CIC 83); mentre attribuisce al tribunale d'appello le controversie attinenti ai diritti e ai beni temporali delle persone giuridiche rappresentate dal vescovo diocesano (can. 1419, § 2 CIC 83). Viene così onnessa la competenza alternativa del tribunale diocesano in composizione collegiale (ufficiale con i due giudici sinodali più anziani) che non offriva adeguate garanzie di indipendenza dall'influenza del vescovo diocesano (in questo senso M. LUGA-V. BARTOCCELLI, *Commentarius*, cit., p. 111).

Disposizioni simili si ritrovano nel codice delle chiese orientali, ove le cause «*de iuribus aut honoris temporalibus personae iuridicae ab episcopo eparchiali representatae*» sono di competenza del tribunale d'appello (can. 1066, § 2), mentre «*causae contentiosae iure quaeque iurum iure episcoporum*»

atti amministrativi del vescovo diocesano fossero esaminati dai giudici suoi vicari verrebbe a mancare la necessaria indipendenza funzionale per rendere un giudizio imparziale<sup>(119)</sup>.

La giurisdizione del tribunale diocesano potrebbe tuttavia essere ristretta al controllo sugli atti stragiudiziali degli uffici subordinati al vescovo diocesano<sup>(120)</sup>. Nel progetto del codice orientale, appunto, la sezione amministrativa del tribunale ordinario di primo grado era competente per i soli ricorsi contro gli atti delle autorità inferiori al gerarca del luogo<sup>(121)</sup>. Anche in queste ipotesi, peraltro, considerato che gli atti soggetti a giudizio sono comunque espressione di un potere derivato da quello del superiore stesso del tribunale, in nome del quale i giudici esercitano la loro funzione, potrebbero sollevarsi dei dubbi in merito all'imparzialità della valutazione<sup>(122)</sup>. Peraltro, dato che sussisterebbe quanto meno l'alterità tra l'ufficio giudicante e l'ufficio autore dell'atto impugnato, l'obiettività del sindacato

nelle chiese patriarcali sono riservate al tribunale costituito dal sinodo episcopale *ex can. 1062, § 2-3*.

(119) Conformi R. BERTANI, *La giurisdizione amministrativa locale*, cit., p. 574; E. LANANIERA, *La Signatura Apostolica*, cit., p. 168.

(120) E. LANANIERA, *La Signatura Apostolica*, cit., p. 170. Nel progetto di istituzione di tribunali amministrativi approvato dal Sinodo comune delle diocesi della Repubblica federale tedesca nel 1975 si prevedeva appunto che i tribunali diocesani avessero competenza solo per i provvedimenti stragiudiziali delle autorità inferiori al vescovo diocesano (P. WISSEMAN-K. LUTACKI, *De organo iustitiae administrativae*, cit., pp. 734-735).

(121) *Schemata* del 1986, can. 1004.

(122) Mettendo in luce la provenienza unitaria del potere da cui derivano gli atti amministrativi impugnati e di quello con cui viene svolto il giudizio, K. MATTHEWS (*The Development and Future of the Administrative Tribunal*, in «*Studia Canonica*» 18 (1984), p. 181) nota, a proposito del progetto del codice delle chiese orientali, che se si volesse assicurare l'indipendenza assoluta dei giudici, non si dovrebbe riconoscere alcuna competenza al tribunale diocesano.



potrebbe essere salvaguardata dalla predisposizione di adeguate cautele in ordine alla stabilità<sup>(14)</sup> e alla competenza tecnica dell'incarico, insieme a rigorose garanzie procedurali nella conduzione del processo e nell'emanazione della decisione conclusiva<sup>(15)</sup>.

In merito agli atti amministrativi del vescovo diocesano, invece, per assicurare requisiti minimi di indipendenza funzionale dell'organo giudicante, è necessario costituire il tribunale al di fuori della sfera di competenza dell'autore degli atti impugnati, vale a dire ad un livello gerarchico superiore<sup>(16)</sup>, oppure in una diversa circoscrizione territoriale.

Dal punto di vista della sopraelevazione gerarchica, il tribunale del metropolitano, già foro d'appello per le

(14) Quantunque il codice latino attuale non preveda più la rimozione ad *inimicum episcopii* (can. 1573, § 3 CIC 17), non garantisce tuttavia pienamente l'inaffidabilità degli ufficiali e dei giudici. La nomina, infatti, è ad *definitum tempus* e possono essere rimossi « *ex legitima gravique causa* » (can. 1422 CIC 83). Invariata resta invece la norma che prescrive, *se de vacante*, che i giudici non cessano dall'incarico, ma devono essere confermati dal nuovo vescovo (can. 1573, § 6 CIC 17; can. 1420, § 5 CIC 83). Pure nel codice delle chiese orientali i giudici del tribunale eparchiale sono nominati a tempo determinato e permangono in carica anche durante la sede vacante, « *donec novus episcopus eparchialis in re provident* » (can. 1088, §§ 1-2 CCEO). Regole speciali di stabilità sono previste per il tribunale patriarcale, ove il personale è nominato dal patriarca con il consenso del sinodo permanente e non possono essere rimossi se non dallo stesso sinodo (can. 1065, § 2 CCEO).

(15) In particolare, dovrebbero essere limitati i poteri discrezionali del giudice nella direzione del processo e nella deroga alle norme procedurali, previsti al contrario nella procedura avanti ai tribunali amministrativi nello *schéma* del 1980 del codice latino e nello *schéma* del 1986 del codice orientale.

(16) E. LAHNDERER, *La Signatura Apostolica*, cit., p. 167. L'esigenza che del ricorso fosse investita un'istanza gerarchica superiore al vescovo diocesano, ossia il metropolitano o la Sede apostolica, era stata evidenziata anche nella *congregatio plenaria* del 1981 (*Congregatio plenaria*, cit., p. 344).

sentenze del tribunale diocesano, potrebbe rivestire garanzie adeguate di imparzialità di sindacato sugli atti amministrativi dei vescovi suffraganei e dei loro uffici vicari<sup>(17)</sup>. Contro gli atti amministrativi del metropolitano e dei suoi vicari, poi, sempre seguendo i principi vigenti per l'esercizio della funzione giudiziaria, si può presentare ricorso contro il tribunale designato stabilmente dal metropolitano con l'approvazione della Santa Sede<sup>(18)</sup>. L'ampliamento dei poteri di giurisdizione del metropolitano sulle diocesi della provincia rappresenterebbe, per la chiesa latina, un ritorno a forme più articolate di decentramento che corrispondono alla sua tradizione pregressa<sup>(19)</sup> e trovano ancora applicazione nell'esperienza delle chiese orientali, contrassegnate da una maggiore autonomia rispetto all'accentramento romano. Potrebbe tuttavia essere ragionevole a rendere inoppugnata una simile estensione dei poteri del metropolitano. A differenza dell'impugnazione delle sentenze, emesse dagli ufficiali vicari nell'esercizio della funzione di rendere giustizia, il ricorso contro gli atti amministrativi del vescovo avrebbe ad oggetto atti compiuti personalmente dal capo della diocesi nello svolgimento di un potere ampiamente discrezionale. Il sindacato nei loro confronti, pertanto, pure circoscritto ai soli profili di illegittimità, potrebbe tradursi in uno strumento di ingerenza sull'operato del vescovo e creare tensioni tra la sede suffraganea e quella metropolitana<sup>(20)</sup>.

(17) R. BOCCONI, *La giurisdizione amministrativa locale*, cit., p. 374.

(18) *Ibidem*.

(19) Non riteneva per converso plausibile l'estensione del potere del metropolitano E. LAHNDERER, *La Signatura Apostolica*, cit., p. 172.

(20) Per questo, riferisce I. GOUXOU, *De tribunalibus administrativis*, cit., p. 649, già nel codice piano-benedettino si è preferito abolire nella linea gerarchica del ricorso amministrativi il grado intermedio della sede metropolitana.



Non si troverebbe invece ad un livello gerarchico superiore il tribunale costituito dagli organismi episcopali a composizione collegiale, quali la conferenza episcopale<sup>(146)</sup>, ovvero il sinodo episcopale delle chiese patriarcali orientali<sup>(147)</sup>. In questo caso, anzi, non risulta neppure rispettato il principio di terzietà del giudice, in quanto formalmente il tribunale dipende dalle medesime autorità che è chiamato a giudicare, quantunque in formazione collegiale<sup>(148)</sup>. Data la struttura costitutiva del tribunale, subordinata all'organismo cui appartiene l'autore dell'atto impugnato, riesce comunque difficile assicurare le garanzie minime di indipendenza e di imparzialità di giudizio. A fortiori non appare protetta la posizione *super partes* del giudice se non viene neppure sancita la durata indeterminata e l'immovibilità dall'incarico del giudice<sup>(149)</sup>. Non risulta quindi sufficiente a

(146) Questa invece è stata la scelta del progetto *de procedura amministrativa* del codice latino, che ha deferito alle conferenze episcopali nazionali la costituzione dei tribunali amministrativi. Pure secondo il progetto delle diocesi della Repubblica federale tedesca, il giudizio sugli atti del vescovo diocesano spettava al tribunale superiore costituito dalla conferenza episcopale (P. WESEMANN-K. LUDWIG, *De organis iustitiae administrativae*, cit., p. 735).

(147) Dal sinodo episcopale dipendono tanto il giudice unico costituito ex can. 1005 dello *schema* 1986, quanto il tribunale investito dell'appello, costituito ex can. 1077, § 2.

(148) La mancanza di indipendenza dei giudici del tribunale costituito dalla conferenza episcopale nazionale è stata sottolineata da R. BAC CARI, *La giurisdizione amministrativa locale*, cit., p. 375; E. LABANONIA, *La Signatura Apostolica*, p. 174. Il problema dell'imparzialità si aggrava se il tribunale viene investito anche dell'impugnativa contro gli atti degli organi della medesima conferenza episcopale (can. 1689, § 2 *schema* 1986).

Nel codice orientale viene espressamente previsto che il giudice speciale sia nominato dal sinodo episcopale *ex episcopis* (can. 1005 *Schema* 1986), e il tribunale d'appello (moderatore e due vescovi) *ex suo gremio* (can. 1077).

(149) Per le norme sulla nomina a tempo determinato e la rinunzia dei giudici dei tribunali ordinari, si veda quanto detto *supra*, nota 141.

garantire l'obiettività del processo la regola precauzionale, prevista nello *schema* del 1980, per cui non possono giudicare una causa quei magistrati che appartengono alla diocesi di provenienza dell'atto<sup>(150)</sup>. Invero, non basta evitare in un caso concreto il coinvolgimento personale del singolo giudice, quando l'intero tribunale dipende dal collegio composto dai vescovi contro i quali può essere mosso ricorso.

Per sopperire alla difficoltà concreta di trovare in numero sufficiente personale esperto e preparato per svolgere le funzioni giudiziarie, alcuni<sup>(151)</sup> hanno proposto di affidare la cognizione delle cause amministrative, anziché a tribunali speciali di nuova costituzione, che comporterebbero una eccessiva moltiplicazione delle strutture giudiziarie, ai tribunali interdiocesani, regionali o interregionali, che erano già stati istituiti in alcuni paesi e sono ora previsti dalla legislazione vigente, proprio per risolvere il medesimo problema pratico di predisporre risorse umane e materiali adeguate<sup>(152)</sup>. A questi tribunali potrebbe essere conferita

Circa i giudici speciali previsti dal can. 1005 dello *schema* 1986 del codice orientale, viene prevista la nomina a tempo determinato: tre anni per il giudice singolo, cinque anni per il moderatore e i due vescovi del tribunale collegiale.

(150) Can. 1692. In questo senso anche E. LABANONIA, *La Signatura Apostolica*, cit., p. 174.

(151) A. DI FELICE, *L'organizzazione dei tribunali amministrativi*, in «Monitor Ecclesiasticus» 98 (1973), p. 557.

(152) Secondo il vigente codice latino, l'iniziativa per costituire i tribunali interdiocesani di prima istanza spetta agli stessi vescovi diocesani interessati, cui si deve aggiungere l'approvazione della Sede apostolica (can. 1423, § 1). Nel codice delle chiese orientali, invece, l'iniziativa è duplice: del patriarca con il consenso dei vescovi interessati, se il tribunale riguarda più eparchie all'interno del territorio della stessa chiesa patriarcale; degli stessi vescovi eparchiali, con l'approvazione della Sede apostolica negli altri casi (can. 1067, § 1).

Per riflessioni più ampie sulla materia, si possono consultare C. ZAG-



la competenza generale a trattare tutte le cause canoniche, prevedendo una procedura speciale di svolgimento del giudizio, a seconda della natura della questione.

Pure per i tribunali interdiocesani, peraltro, si devono rilevare dei limiti in ordine alla garanzia dell'indipendenza funzionale del giudice. Invero, dato che il tribunale dipende dal *coetus* dei vescovi interessati, il rispetto del principio di terzietà del giudice impedisce di sollevare avanti allo stesso organismo i ricorsi contro i provvedimenti di uno di questi vescovi. L'impugnazione dovrebbe essere proposta presso il tribunale interdiocesano d'appello, purché non sia quello dipendente dalla conferenza episcopale del territorio<sup>(15)</sup>. L'imparzialità del giudice, invece, può essere salvaguardata se il tribunale interdiocesano superiore è situato in una circoscrizione diversa da quella in cui si trova la diocesi dell'autore dell'atto. Per le cause amministrative, quindi, bisognerebbe seguire un criterio di giurisdizione diverso da quello impiegato in genere per le cause contenziose, ossia il foro del luogo in cui sono sorte, e seguire piuttosto il sistema attualmente in vigore in Italia per designare la sede di seconda istanza per i tribunali regionali matrimoniali, vale a dire il tribunale di una regione vicina.

GIA, *I tribunali interdiocesani o regionali nella vita della Chiesa*, in AA.VV., *Dilexit institutum. Studia in honorem Aureli cord. Sabattani*, Città del Vaticano, 1984, pp. 119-153; Z. ГИРИЦКО-ВЫХИ, *De ordinatione ac munere tribunalium in Ecclesia ratione quoque habitus institutis administrativae*, in «Ephemerides iuris canonici» 48 (1992), pp. 50-53.

(15) Il sistema delineato dall'attuale codice latino prevede che, se i vescovi hanno costituito un tribunale interdiocesano di primo grado, spetta alla conferenza episcopale nazionale erigere, con l'approvazione della Sede apostolica, il tribunale di secondo grado, « nisi diocesis inter omnes eiusdem archidiaconatus suffraganeae » (can. 1439, § 1).

### C. *La dialettica tra sussidiarietà e accentramento*

Per superare le difficoltà riconnesse alla capacità dei tribunali locali di sindacare l'operato delle autorità particolari titolari di piena giurisdizione, i progetti del codice latino hanno scelto di riservare la competenza a costituire i tribunali amministrativi di primo e di secondo grado alle conferenze episcopali<sup>(16)</sup>. In questa decisione, tuttavia, si riscontra un'attenuazione del principio di autonomia delle chiese particolari.

Si nota, anzitutto, come i vescovi diocesani, che secondo la dottrina conciliare dovrebbero essere dotati della pienezza di poteri necessari a prendersi cura della propria comunità, siano stati espropriati della giurisdizione in materia<sup>(17)</sup>. Il conferimento di queste attribuzioni agli organismi rappresentativi degli episcopati nazionali, peraltro, non costituisce espressione di autogoverno locale. Le conferenze episcopali, infatti, non sono depositarie in proprio del potere di erigere tribunali e di dettare norme processuali, ma riceverebbero queste attribuzioni in via derivata dal romano pontefice<sup>(18)</sup>. Di

(16) Il conferimento alle conferenze episcopali di poteri in ambito giudiziale costituisce una novità della legislazione postconciliare (Z. VAŠALTA, *De principio subsidiariorum relate ad ordinandam administrationem iustitiae in Ecclesia*, in AA.VV., *Acta conventus internationalis canonistarum*, Città del Vaticano, 1970, p. 343). La competenza delle conferenze episcopali viene riconosciuta dal codice latino pure per la costituzione di tribunali interdiocesani di appello (can. 1439, § 1), sempre con l'approvazione della Sede apostolica. È da notare, invece, che nei progetti di procedura amministrativa, per la costituzione dei tribunali amministrativi di primo e di secondo grado, non era necessaria l'approvazione della Sede apostolica (can. 1689 e 1690 *ubensu* 1980).

(17) Rilievi critici sulla limitazione dei poteri dei vescovi diocesani sono espressi da P. WISEMANN, *Fora arbitri conciliatorum*, cit., p. 193.

(18) Sulla natura derivata dal romano pontefice del potere di istituire i tribunali amministrativi, si veda P. CARROTTI, *La giustizia amministrativa*, cit., p. 131.



conseguenza, il potere dei tribunali di giudicare gli atti amministrativi del vescovo diocesano trarrebbe legittimazione dal fatto di fondarsi sulla volontà dell'autorità suprema cui sono subordinati gli stessi vescovi. Il ruolo delle conferenze episcopali avrebbe quindi valore strutturale, di attualizzare e adattare a ciascuna regione le disposizioni di carattere universale sull'organizzazione e il modo di procedere dei tribunali. Peraltro, anche sotto questo profilo, la funzione sussidiaria delle legislazioni particolari è stata ampiamente limitata nell'ultima struttura dello *schema*, in quanto sono state fissate norme più dettagliate circa la composizione del tribunale, la formazione del collegio giudicante, i poteri del giudice e le fasi del processo.

Dato che anche per i tribunali costituiti dalle conferenze episcopali potrebbero essere sollevati dei dubbi in merito alla reale indipendenza funzionale dei giudici<sup>(159)</sup>, alcuni autori hanno proposto di istituire dei tribunali decentrati ma dipendenti direttamente dalla Sede apostolica, con autorità cioè vicaria del romano pontefice, come la *Sectio altera* della Segnatura apostolica<sup>(160)</sup>. In questo caso, tuttavia, ci sarebbe il problema di consentire la pluralità dei gradi di giudizio. A tal fine sono state suggerite due alternative. La prima vede il primo grado avanti a una sezione speciale di un tribunale locale da costituirsi presso le nunziature o delegazioni apostoliche e il secondo e terzo grado avanti alla

*Sectio altera*<sup>(161)</sup>. La seconda, invece, prevede lo svolgimento di tutte e tre le istanze presso la Segnatura apostolica<sup>(162)</sup>.

L'articolazione dei tre gradi di giudizio presso la Segnatura apostolica, peraltro, non si sottrae alle conseguenze negative dovute all'accentramento di tutte le istanze nell'unica sede romana. La formazione del primo grado presso la nunziatura garantirebbe quanto meno la trattazione periferica della causa, anche se, come per tutte le ipotesi di tribunali dipendenti dalla Sede apostolica, ci sarebbe il pericolo di una eccessiva subordinazione agli orientamenti dell'autorità centrale e di una minore autonomia nel governo locale.

Invero, il principio del decentramento dei tribunali era stato indicato dal sinodo dei vescovi del 1967 come il presupposto per migliorare il sistema di amministrazione della giustizia nella Chiesa<sup>(163)</sup>. Il valore di questa direttiva consisteva anzitutto nella constatazione che la vicinanza territoriale del foro competente al luogo di origine della causa avrebbe ridotto grandemente i disagi nella proposizione del ricorso e, di conseguenza, avrebbe favorito l'esercizio del diritto di difesa<sup>(164)</sup>. La possibilità di costituire più tribunali nello stesso territorio, in secondo luogo, avrebbe reso praticabile e più fa-

<sup>(159)</sup> Soluzione preferita da E. LABANDEIRA.

<sup>(160)</sup> Soluzione preferita da I. GORDON.

<sup>(161)</sup> La questione, ovviamente, non riguardava solo i tribunali amministrativi, ma l'intera organizzazione giudiziaria. In particolare, si discuteva sull'opportunità di costituire tribunali decentrati di terza istanza, per evitare di dover ricorrere necessariamente alla Sede apostolica e dare la possibilità di esaurire la causa *in loco*. Sul dibattito sinodale, si veda G. CARALE, *Il sinodo dei vescovi*, cit., p. 129.

<sup>(162)</sup> La lontananza può produrre notevoli difficoltà, sia in termini di tempo sia di costi economici. Inoltre, può rendere più difficile l'adempimento delle stesse norme procedurali, in ordine, per esempio al rispetto dei termini perentori, alle modalità di comunicazione, ecc.

<sup>(159)</sup> Quantunque il potere di giudicare gli atti amministrativi e di dar vita a degli organismi competenti a svolgere questa funzione derivi dal romano pontefice, il tribunale, nell'organizzazione concreta, dipende formalmente dalla conferenza episcopale. Sul problema si vedano le osservazioni svolte sopra, § 3.6.

<sup>(160)</sup> I. GORDON, *De tribunalibus administratis*, cit., pp. 649-650; E. LABANDEIRA, *La Signatura Apostolica*, cit., p. 176.



cilmente esperibile il doppio grado di esame della controversia<sup>(165)</sup>. Ma la creazione dei tribunali nell'ambito di ciascuna chiesa particolare assumeva anche importanza in ordine alla promozione dell'autonomia locale, consentendo di dar vita a organismi contenziosi che corrispondevano alla tradizione ecclesiale, all'esperienza giuridica e in genere al patrimonio socio-culturale di quella comunità. Per questo, risultava necessario armonizzare la normativa universale, che fissava i principi generali comuni, con la funzione sussidiaria delle legislazioni particolari.

Si discute, in effetti, sulla portata del principio di sussidiarietà nell'ordinamento della Chiesa<sup>(166)</sup>. Si tratta

(165) L'importanza di strutturare per gradi i tribunali amministrativi per parante il riesame del giudizio in seconda e terza istanza viene evidenziata da I. GONDON, *De tribunalibus administrativis*, pp. 638-639; F. ROMITA, *Fondamenti teologico-giuridici della giustizia amministrativa*, cit., pp. 351-352; E. GUZZANO, *Lezioni di giustizia amministrativa*, cit., 61-62. A. DI FELICE (*L'organizzazione dei tribunali amministrativi*, cit., pp. 559-560) lo definisce un principio generale di diritto naturale.

(166) Il principio è stato elaborato in rapporto all'eccessivo accentramento dei poteri nello stato secolare, che conduceva a comprimere le legittime autonomie di altre comunità e a restringere le libertà degli individui. La sua formulazione classica si trova nell'enciclica *Quadragesimo anno* di Pio XI: «... deve tuttavia restare saldo il principio importantissimo della fraternità sociale: che come è illecito togliere agli individui ciò che essi possono compiere con le forze e l'industria propria per affidarlo alla comunità, così è ingiusto rimettere ad una maggiore e più alta società quello che dalle minori e inferiori comunità si può fare» (AAS, 25 (1931), 203). Sul dibattito in ordine alla compatibilità del principio con l'ordinamento ecclesiale e sul significato della sua estensione nella Chiesa, si vedano: F. SALERNO, *Canonizzazione del principio di sussidiarietà*, in AA.VV., *La collegialità episcopale per il futuro della Chiesa*, Firenze, 1969, pp. 138-148; R. METZ, *De principio subsidiariorum in iure canonico*, in AA.VV., *Acta conventionum internationalium canonistarum*, Città del Vaticano, 1970, pp. 297-306; J.L. GUTIERREZ, *I diritti dei cristofideles e il principio di sussidiarietà*, in AA.VV., *La Chiesa dopo il concilio*, II, Milano, 1972, pp. 783-796; J.A. KOSMOSCHAK, *La sussidiarietà nella Chiesa: stato della questione*, in AA.VV., *Natura e futuro delle conferenze episcopali*, Bologna, 1988, pp. 321-365; C.

peraltro di un principio complesso e polivalente, che trova fondamento in distinte espressioni della persona e della convivenza sociale<sup>(167)</sup>, cosicché si applica nei diversi ambiti secondo la natura particolare dell'organizzazione cui si riferisce e le regole peculiari che informano il rapporto in questione<sup>(168)</sup>. Il ricorso a tale criterio, in definitiva, esprime l'esigenza di rispettare e promuovere le potenzialità e i diritti propri dell'essere umano e degli aggregati minori nella strutturazione e nel funzionamento di formazioni sociali più ampie. Sul piano del diritto processuale<sup>(169)</sup>, questi valori si traducono nella necessità di predisporre organismi e rimedi

CAUSA, *La rilevanza costituzionale del principio di sussidiarietà della Chiesa*, in AA.VV., *I principi per la revisione del codice di diritto canonico. La ricorrenza gloriosa del concilio Vaticano II*, a cura di J. CATONA, Milano, 2000, pp. 233-270.

(167) «Primo suo aspectu, principium subsidiariorum potestatalis ne societates partes agat quas persona humana agere possit, non oportere personam in actione sua impediri... Secundo aspectu, principium... potestatalis ne maior societates minorem imparet in officia minore digni, neve maior societates sine necessitate intrent rebus minoris, quia minor sui res atque remedia ubi apta melius noverit» (R. METZ, *De principio subsidiariorum*, cit., p. 298).

(168) Come precisa J. KOSMOSCHAK «la sussidiarietà è un principio formale o euristico, che definisce degli scopi, stabilisce dei criteri e solleva delle domande. Ma alle domande che solleva, non risponde da se stesso. Ciò può essere fatto solo alla luce della natura della società e delle circostanze concrete» (*La sussidiarietà*, cit., p. 363). Da questa affermazione, secondo CAUSA, derivano due conseguenze: che il principio «riflette un bisogno — di libertà, di complementarietà di diffusione della capacità decisionale — che può trovare minore o maggiore accoglienza nel concreto strutturarsi di un ordinamento societario. Ma insieme che le risposte a tale bisogno possono essere diverse secondo i momenti storici e le differenti strutture sociali nelle quali si manifesta» (*La rilevanza costituzionale*, cit., pp. 240-241).

(169) L'applicazione del principio di sussidiarietà alla materia processuale viene esaminata in specifico da Z. VADALTA, *De principio subsidiariorum relate ad ordinandam administrationem instituit in Ecclesia*, in AA.VV., *Acta conventionum internationalium canonistarum*, Città del Vaticano, 1970, pp. 334-355.



contenziosi che siano in grado di rendere giustizia ai soggetti interessati con forme autenticamente umane, consentanee cioè con il modo di essere e di agire della persona nei rapporti sociali. Vale a dire una giustizia vicina, semplice da attivare, sollecita, comprensibile nella procedura e nella decisione, soddisfacente nella risoluzione della controversia.

La creazione di tribunali regionali costituisce dunque lo strumento idoneo a rispondere a siffatte aspettative di difesa, perché porta non solo a ridurre le distanze e i tempi dell'amministrazione della giustizia, ma, in più, implica la possibilità di adeguare la loro struttura e il loro funzionamento alle condizioni specifiche e ai bisogni di un determinato territorio. La corrispondenza alla cultura e allo spirito di una comunità giova molto all'appagamento concreto delle istanze di tutela, dato che aiuta a instaurare un dialogo più chiaro tra l'autore dell'atto, il ricorrente e il giudice<sup>(170)</sup>.

Occorre pertanto valorizzare il riconoscimento dell'autonomia delle autorità locali nella misura e alle condizioni in cui sia compatibile con la necessaria uniformità di disciplina delle strutture essenziali dell'organizzazione giudiziaria<sup>(171)</sup>. Non pare, di conseguenza, che sia opportuno lasciare alle decisioni particolari la facoltà di scelta sull'istituzione del tribunale amministrativo. Se il ricorso al foro regionale rappresenta il modo migliore per rispondere al bisogno di giustizia nei confronti degli atti amministrativi, questa misura deve essere obbligato-

riamente predisposta in tutti i paesi, altrimenti si creerebbe un'ingiustificata discriminazione tra quelli in cui è attivata e quelli in cui non è esperibile. Il mezzo per conformare gli istituti processuali alle condizioni peculiari di ciascuna nazione non si realizza escludendo gli strumenti di difesa, bensì affidando alla legislazione locale un potere discrezionale sufficientemente ampio per adattare e integrare la normativa comune, così da escludere i meccanismi e le modalità migliori per attuarla nelle diverse zone.

#### 4. POSSIBILITÀ ATTUALE DI COSTITUIRE TRIBUNALI AMMINISTRATIVI LOCALI

Nonostante sia stata stralciata la parte sui tribunali amministrativi, nel codice latino sopravvivono, in modo un po' sibilino, due riferimenti normativi alla duplice forma di revisione dell'atto amministrativo, giudiziale o gerarchica<sup>(172)</sup>. I richiami letterali al *tribunal administrativum* sono stati variamente interpretati dalla dottrina. Per alcuni si tratta di una dimenticanza della revisione finale<sup>(173)</sup>. Per altri si deve intendere come un rinvio all'unico tribunale amministrativo rimasto, vale a dire la *Secutio altera* della Segnatura apostolica<sup>(174)</sup>. Altri ancora, invece, ritengono che non possa riferirsi al tribunale su-  
premo, sia perché il legislatore l'avrebbe nominato espressamente, sia perché l'azione presso la *Secutio altera*

<sup>(170)</sup> Basti considerare come il dialogo possa risultare agevolato dalla comunanza del medesimo linguaggio, sia verbale che simbolico.

<sup>(171)</sup> La necessità di definire, con portata universale, gli elementi essenziali dell'apparato di giustizia viene sottolineata da Z. VASALTA, *De principiis subsidiariorum*, cit., pp. 349-350; Z. GROCZOLEWSKI, *I tribunali regionali amministrativi*, cit., pp. 157-158.

<sup>(172)</sup> Cann. 149, § 2; 1400, § 2 CIC. Ogni riferimento alle sezioni speciali è stato invece tolto dal can. 1005 del CCEO.

<sup>(173)</sup> M.F. POMPEJONA, *Diritto processuale nel nuovo codice di diritto canonico: revisione o innovazione?*, Roma, 1984, p. 9; P.V. PIERO, *Diritto amministrativo canonico*, cit., p. 311.

<sup>(174)</sup> C. DE DECO-LOTTI, *Commento al can. 1400*, in *Commentario ecclesiastico*, IV/2, p. 628.



è successiva, e non alternativa, al ricorso gerarchico, e quindi sostengono che la previsione configuri una porta aperta alla possibile costituzione in futuro dei tribunali amministrativi locali<sup>(175)</sup>. In effetti, si può plausibilmente presumere che il legislatore, pur non volendo istituire a livello universale i tribunali amministrativi, abbia comunque inteso prevedere teoricamente, o quanto meno non escludere, la possibilità di costituire organismi di questo tipo, almeno da parte delle legislazioni particolari.

Di fatto, come già prima della revisione dei codici le esperienze attuate nelle diocesi avevano preceduto e promosso la riforma della giustizia amministrativa, anche negli anni successivi alla promulgazione dei codici in alcune diocesi sono stati costituiti uffici adibiti alla risoluzione delle controversie amministrative. Nella mag-

gior parte dei casi si tratta dell'applicazione della norma del codice latino che prevede la facoltà, della conferenza episcopale o, in subordine, del vescovo diocesano, di istituire in ciascuna diocesi consigli o uffici di mediazione, per cercare eque soluzioni<sup>(176)</sup>. Sono quindi istituiti facoltativi, che non sfociano in decisioni vincolanti, bensì in suggerimenti e proposte di composizione delle diverse istanze, e che presuppongono il consenso di tutte le parti interessate, non solo per riuscire a imporre con efficacia giuridicamente obbligatoria il compromesso raggiunto, ma persino, talvolta, per poter attivare l'intera procedura di conciliazione.

Al di fuori invece delle previsioni espresse del codice, in alcuni paesi è stata disposta la costituzione a livello locale di forme di arbitrato<sup>(177)</sup> e persino di tribu-

<sup>(175)</sup> R. BURRILINO, *La tutela dei diritti nella Chiesa*, cit., pp. 151-152; K. MARTINEZ, *The development*, cit., p. 188; J.C. MESSAROS, *Procedures of administrative recourse*, in «The Jurist», 46 (1986), p. 131; R. BACANI, *Il controllo giurisdizionale negli atti dell'amministrazione ecclesiastica nel nuovo CIC*, in AA.VV., *Scritti in memoria di P. Gasparoni*, I, Milano, 1987, p. 30; J. HERRANZ, *La giustizia amministrativa nella Chiesa: dal Concilio Vaticano II al Codice del 1983*, in AA.VV., *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, cit., pp. 26-27; Z. GROCHOLEWSKI, *Atti e ricorsi amministrativi*, in «Apollinaris» 57 (1984), pp. 273-275; In., *Il sistema dei ricorsi e la giurisdizione dei tribunali amministrativi*, in AA.VV., *I principi per la revisione del codice di diritto canonico. La ricezione giuridica del concilio Vaticano II*, a cura di J. Canosa, Milano, 2000, pp. 469-470; P. MOSSETA, *La tutela delle situazioni giuridiche soggettive nel diritto canonico: rimedi amministrativi e giurisdizionali*, in AA.VV., *La tutela delle situazioni giuridiche soggettive nel diritto canonico, civile amministrativo*, Milano, 1991, p. 17; In., *5. J.P. BEAL, On Due Process: the third Decade*, in *Protection of Rights of Persons in the Church*, Washington, 1991, 9; G.P. MORROW, *I tribunali amministrativi locali*, in «Periodica» 91 (2002), pp. 313-359; M.K. MATTHEWS, *La protection juridique dans l'Eglise: les tribunaux administratifs, la conciliation, et du Due Process*, in «Studia Canonica» 36 (2002), pp. 234-235. Peraltro, anche C. DE DIEGO-LOSA (op. cit., p. 629) riconosce che il legislatore universale lasci aperta la possibilità per le normative particolari di costituire tribunali amministrativi locali.

<sup>(176)</sup> Can. 1733, § 2 CIC. Alcune conferenze episcopali hanno stabilito la costituzione del consiglio diocesano secondo un determinato modello, da istituirsi poi concretamente da ciascun vescovo nella propria diocesi. Altre conferenze episcopali hanno solo raccomandato la creazione di questo istituto da parte dei vescovi diocesani. La maggioranza ha esplicitamente o implicitamente lasciato alla discrezionalità dei vescovi la scelta di costituirlo o no. Per una panoramica delle diverse attuazioni della norma, si veda K. MARTINEZ, *La protection juridique*, cit., pp. 238-243; In., *Les procédures administratives dans l'Eglise catholique: les initiatives en droit particulier et le code de 1983*, in «Revue de droit canonique» 55 (2005), 66-73.

<sup>(177)</sup> A differenza della conciliazione, l'arbitrato presuppone il consenso delle parti per instaurare la procedura, ma la decisione dell'arbitro risulta poi vincolante. Strumenti di arbitrato, accanto a procedure di conciliazione, erano previsti nel progetto di *Due process* elaborato dalla Canon Law Society of America e sperimentato in alcune diocesi degli Stati Uniti, anche dopo l'entrata in vigore del CIC 85. Notizie sull'esperienza si trovano in H.J. PROBST (a cura di), *Due process in Dioceses in the United States 1970-1985. Report on a survey task force to survey Due process experience*, Washington, 1987; J.P. BEAL, *On Due process: the third decade*, in *Protection of rights of persons in the church. Revised report of the Canon Law Society of America on the subject of Due process*, Washington, 1991, pp. 1-12.



nali amministrativi<sup>(178)</sup>. Per questi ultimi organismi, tuttavia, nonostante la denominazione formale utilizzata, è necessario chiarire la loro vera natura alla luce delle norme dettate per la costituzione e il funzionamento. Si nota, infatti, una certa ambiguità nel modo di regolare i rapporti tra il ricorso a questo collegio giudicante e il ricorso al vescovo diocesano, tanto da far pensare che non sia una via indipendente di tutela, bensì una tappa nell'iter del ricorso gerarchico<sup>(179)</sup>. L'intervento di questa corte di giustizia e la disciplina più particolareggiata della procedura da seguire avanti alla stessa esprimono solo, in definitiva, l'esigenza di una maggiore proceduralizzazione dello stesso ricorso gerarchico, così da imporre il rispetto di regole procedurali e di garanzie di difesa più ampie e puntuali di quelle stabilite dal codice.

A prescindere tuttavia dalle scelte delle legislazioni particolari, ci si può chiedere se l'attuale normativa uni-

(178) Notizie sulla costituzione di tribunali amministrativi si hanno anzitutto nell'ambito della sperimentazione del progetto di *Due processi* nelle diocesi degli Stati Uniti. Il progetto della CLSA prevedeva l'istituzione di tribunali amministrativi diocesani, regionali e nazionali. Due tribunali diocesani sono stati eretti nelle diocesi di Milwaukee e di St. Paul-Minneapolis, ma il sistema venne in seguito rivisto, così da cambiare la denominazione stessa dell'organismo in *court of equity* (D.L. PARK: J.P. BELL: J.N. PEZZY-P. MCGEEVY, *The final report of the committee on experiment in Due process in the Church*, in *CLSA Proceedings*, 61 (1999), pp. 137-159). Un tribunale amministrativo è stato pure costituito nel 1996 dalla commissione *Instituta et Pax* dei Paesi Bassi. Notizie sull'iniziativa e sui commenti in dottrina si trovano in K. MARRIENS, *La protection juridique*, cit., pp. 249-251.

(179) Nel progetto americano, infatti, contro la sentenza definitiva del tribunale è possibile appellare all'arcivescovo come superiore gerarchico (*Final report*, cit., p. 148). Nel progetto dei Paesi Bassi, invece, la sentenza del giudice viene assorbita, come un parere consultivo, nella decisione del vescovo diocesano diretto a rivedere l'atto impugnato. Il carattere ambiguo delle due procedure viene sottolineato da G. MORITSI, *I tribunali amministrativi locali*, cit., p. 340; K. MARRIENS, *La protection juridique*, cit., pp. 247-248.

versale consenta di istituire forme di controllo giudiziario sugli atti amministrativi.

Ragionando sui principi generali dell'organizzazione giudiziale della Chiesa, si deve constatare come il vescovo diocesano sia riconosciuto il giudice di prima istanza «*pro omnibus causis iure expresse non exceptis*» e possa giudicare sia personalmente, sia attraverso il personale del tribunale diocesano (can. 1419, § 1). La potenziale estensione a tutte le cause della competenza del tribunale diocesano è rafforzata dall'assioma che prescrive di assicurare tutela giudiziaria a *quodlibet ius*<sup>(180)</sup> e, di conseguenza, impone di considerare le norme che espressamente lo escludano disposizioni eccezionali da interpretare in senso stretto<sup>(181)</sup>. Nessuna preclusione risulta comunque formalmente stabilita alla cognizione dei tribunali diocesani sulle controversie amministrative. Diversamente dal codice piano-benedettino, infatti, non viene più riportata la disposizione che riservava alle congregazioni romane le impugnazioni dei provvedimenti degli ordinari del luogo<sup>(182)</sup>. Nella disciplina vigente risulta positivamente stabilito solo il limite al ricorso contro gli atti definitivi dei distretti della Sede apostolica, di pertinenza della *Secrerie altera*<sup>(183)</sup>, ma non viene escluso espressamente il giudizio di altri tribunali sugli atti amministrativi di altre autorità.

Da queste premesse, qualche autore ritiene che si potrebbe dedurre la giurisdizione dei tribunali ordinari sulle controversie derivanti dagli atti amministrativi delle autorità diocesane<sup>(184)</sup>. In realtà, proprio il can.

(180) Can. 1491 CIC.

(181) Can. 18 CIC.

(182) Can. 1601 CIC. 17.

(183) Can. 1445, § 2 CIC; art. 123, § 1 *Pastor bonus*.



1400, § 2 sembra imporre una distinzione di fori, precisando che per le cause amministrative sia adibito un tribunale speciale o, quanto meno, delle sezioni specializzate. Stando quindi alla lettera della norma, se anche il vescovo possa costituire un giudice diocesano per le controversie amministrative, deve essere un giudice speciale, distinto da quello competente per le controversie ordinarie.

La costituzione di un tribunale amministrativo speciale, o di una sezione specializzata, può rientrare nell'ordinaria competenza legislativa generale del vescovo diocesano nell'ambito della propria chiesa<sup>(145)</sup>, comprensiva di tutte le materie non riservate alla Sede apostolica, anche quelle non esplicitamente menzionate dal codice<sup>(146)</sup>. Non pare quindi che sia necessaria l'approvazione della Sede apostolica, richiesta espressamente dal codice solo per l'erezione di tribunali interdiocesani<sup>(147)</sup>.

<sup>(145)</sup> R. BACCARI, *Il controllo giurisdizionale*, cit., pp. 25-30.

<sup>(146)</sup> Can. 381, § 1.

<sup>(147)</sup> In questo senso K. MARTENS, *La protection juridique*, cit., p. 235.

<sup>(148)</sup> Can. 1423, § 1. Il rilascio dell'approvazione è di competenza della Segreteria apostolica (can. 1445, § 3, 3° art. 124, 4° *Pastor bonus*). Sulla materia si veda, più ampiamente, Z. GIERCZOLEWSKI, *De ordinatione ac nomine tribunalium*, cit., pp. 50-53.

Ritengono che non debba essere richiesta l'approvazione della Sede apostolica quando il tribunale sia circoscritto nell'ambito di una diocesi, G.P. MONTINI, *I tribunali regionali amministrativi*, cit., p. 320; K. MARTENS, *La protection juridique*, p. 235. In senso contrario, invece, l'opinione del supremo tribunale, espressa in una lettera al vescovo di Milwaukee (11 dicembre 1998, prot. n. 28264/97 VT), ritiene che «a true administrative tribunal could not be erected without the approval of the Apostolic See» (citata da G.P. MONTINI, *I tribunali amministrativi locali*, cit., p. 342, nt. 46). Concorda nel richiedere «a pontifical indult» R. CASTELLO LABA, *Some general reflections on the rights and duties of the christian faithful*, in «Studia Canonica» 29 (1986), p. 24, nt. 50.

Riguardo alla competenza, il rispetto del principio *ne iudex in causa propria*<sup>(148)</sup> esige che alla cognizione del tribunale diocesano siano deferite le questioni sorte da un atto di un'autorità inferiore al vescovo diocesano, non invece le controversie derivate da un atto emesso direttamente dallo stesso vescovo. Non è ammissibile per il giudice diocesano, che forma un unico tribunale con il vescovo, giudicare gli atti dell'ufficio primario da cui deriva la sua stessa potestà di giurisdizione. Al foro diocesano può essere attribuito il sindacato sugli atti dei funzionari inferiori, quantunque siano vicari del vescovo diocesano, purché siano predisposte adeguate garanzie di indipendenza del giudice dall'influenza del pastore proprio della diocesi, anche attraverso una regolamentazione precisa e rigorosa della procedura da seguire e dell'impostazione tecnica del giudizio<sup>(149)</sup>.

Pure nel tribunale metropolitano può essere costituita una sezione specializzata per le cause amministrative, che può fungere da istanza d'appello per le sentenze del foro diocesano (can. 1438, 1°). Se la competenza del tribunale riguarda il giudizio di secondo grado sulle decisioni dei tribunali diocesani della medesima provincia non occorre neppure l'approvazione della Sede apostolica<sup>(150)</sup>, richiesta dal codice solo per il tribunale di seconda istanza che giudica sulle decisioni del tribunale interdiocesano di prima istanza, esteso anche a diocesi non suffraganee della stessa archidiocesi<sup>(151)</sup>.

<sup>(148)</sup> Si vedano le osservazioni svolte *supra*, § 3.B.

<sup>(149)</sup> Si vedano i rilievi esposti *supra* § 3.B).

<sup>(150)</sup> Ritiene che anche in questo caso non sia necessaria l'approvazione della Segreteria apostolica pure G.P. MONTINI, *I tribunali amministrativi locali*, cit., pp. 333-335.

<sup>(151)</sup> Can. 1439, § 1. In questo caso, inoltre, la competenza a istituire il tribunale d'appello non è del metropolitano, bensì della conferenza episcopale.



La questione veramente critica è se il tribunale metropolitano possa esaminare in primo grado i ricorsi contro gli atti amministrativi dei vescovi suffraganei, non proponibili avanti ai tribunali diocesani. Parte della dottrina ritiene che per attribuire ai tribunali d'appello il potere di giudicare le controversie sorte dagli atti amministrativi dei vescovi diocesani sia comunque necessaria l'approvazione della Sede apostolica<sup>(192)</sup> o l'intervento del legislatore universale<sup>(193)</sup>. Nella normativa vigente, peraltro, non si riscontra alcuna disposizione che richieda l'approvazione della Santa sede per la costituzione di tribunali amministrativi capaci di conoscere gli atti amministrativi dei vescovi, né che attribuisca alla competenza esclusiva della Sede apostolica la cognizione di questi atti<sup>(194)</sup>. Il can. 1405, § 3° riserva al romano pontefice il giudizio sui vescovi nelle cause penali<sup>(195)</sup>, mentre il can. 1405, § 3 riserva alla Rota romana il giudizio sui vescovi nelle cause contenziose<sup>(196)</sup>. In entrambi i casi si tratta di controversie che attengono alla sfera personale del vescovo come persona fisica, non all'esercizio delle sue funzioni di governo<sup>(197)</sup>. Gli atti amministrativi, compiuti nell'adempimento del suo ufficio, quindi, potrebbero essere soggetti al controllo

<sup>(192)</sup> *Final report*, cit., p. 148.

<sup>(193)</sup> K. MARTENS, *La protection juridique*, cit., p. 237.

<sup>(194)</sup> Come avveniva con il can. 1601 del codice piano-benedettino, richiamato *supra*.

<sup>(195)</sup> Analoga disposizione del codice delle chiese orientali riserva al romano pontefice le cause che riguardano i patriarchi, per tutte le cause, e i vescovi, nelle questioni penali (can. 1060, § 1° e 2° CCEO).

<sup>(196)</sup> Nel codice delle chiese orientali, invece, per le chiese patriarcali, le cause contenziose delle eparchie e dei vescovi sono attribuite al tribunale designato dal sinodo dei vescovi della chiesa patriarcale ex can. 1062, §§ 2-3 CCEO.

<sup>(197)</sup> J. LIOWELL, *sub can. 1405*, in *Commentario esegético*, IV/1, p. 708.

del tribunale di ordine gerarchico superiore, allo stesso modo in cui gli atti giudiziari, ossia le sentenze del tribunale diocesano, sono soggette all'impugnazione avanti al tribunale metropolitano<sup>(198)</sup>.

Se in astratto, quindi, non risultano preclusioni positive in rapporto alla natura delle cause, nondimeno, la devoluzione al tribunale metropolitano della cognizione sugli atti amministrativi dei vescovi diocesani appare un'innovazione che esula dalle competenze circoscritte attribuite attualmente dal codice latino al metropolitano. Al contrario del vescovo, che nella sua diocesi è titolare di *potestas regimini* piena, il potere di giurisdizione del metropolitano sulle diocesi suffraganee è limitato alle sole attribuzioni previste espressamente dalla legislazione universale<sup>(199)</sup>, salvo concessioni speciali fatte dalla Santa sede in casi particolari<sup>(200)</sup>. Tra queste non è compreso, come invece accadeva in passato, il potere di sindacare gli atti amministrativi del vescovo diocesano<sup>(201)</sup>, tanto è vero che il ricorso gerarchico contro di essi non può essere proposto al metropolitano, quale superiore gerarchico di grado più vicino, ma deve essere proposto direttamente, *omisso medio*, ai dicasteri della Curia romana<sup>(202)</sup>.

<sup>(198)</sup> È dell'opinione che il tribunale metropolitano possa conoscere degli atti amministrativi del vescovo diocesano G.P. MORRELL, *I tribunali amministrativi locali*, cit., p. 336.

<sup>(199)</sup> Can. 436, § 3: «nulla alia in dioecibus suffraganeis competit *Metropolitane potestatis regimini*».

<sup>(200)</sup> Can. 436, § 2. Sul metropolitano, si veda, in generale, J.L. ALBERTA, *Diritto dell'organizzazione ecclesiastica*, cit., pp. 474-477.

<sup>(201)</sup> Nel can. 436, § 1, 1° si prevede solo il potere di vigilare e di informare il romano pontefice su eventuali abusi.

<sup>(202)</sup> Nella legislazione delle chiese orientali, invece, la strutturazione del ricorso gerarchico prevedeva il passaggio in più gradi interni alla chiesa patriarcale: dal vescovo eparchiale, al metropolitano, al patriarca e infine, secondo il can. 1006, il ricorso alla Sede apostolica. Alla Curia ro-



Il tribunale metropolitano è stabilito dal diritto comune come giudice di seconda istanza, in generale, per tutte le cause già decise in prima istanza dal tribunale diocesano, e, in primo grado, oltre alle cause che attendono direttamente all'archidiecei<sup>(201)</sup>, solo per quelle espressamente deferite<sup>(202)</sup>. La sezione amministrativa del tribunale metropolitano può, di conseguenza, conoscere dell'appello contro le sentenze del tribunale diocesano che decidono sui ricorsi contro gli atti amministrativi delle autorità inferiori al vescovo diocesano<sup>(203)</sup>. Provvedimenti, questi, che se pure possono essere di numero rilevante<sup>(204)</sup>, riguardano affari di minore importanza, che non incidono molto sulla vita della comunità diocesana e possono dare meno motivi di ricorso. Lo strumento di tutela del tribunale amministrativo finisce pertanto per essere poco efficace, inidoneo a proteggere tutti gli interessi dei fedeli.

mana si può accedere direttamente contro i provvedimenti delle autorità preve di superiore gerarchico intermedio, quali il metropolita che presiede una chiesa metropolitana sui iuris o il gerarca che presiede un'altra chiesa sui iuris (Z. GROCIOLEWSKI, *Commento al titolo XXII: ricorsi contro i decreti amministrativi*, in *Commento al codice dei canoni delle chiese orientali*, cit., pp. 835-844).

<sup>(201)</sup> Sono quelle cui si riferisce il can. 1438, 2°.

<sup>(202)</sup> L'unico caso è quello previsto dal can. 1419, § 2, riguardo alle controversie *de iuribus aut bonis temporalibus personarum iuridicarum ab episcopo representatarum*. Data la diversa natura dei soggetti e dell'oggetto della lite, di indole contenziosa, non pare che possa proporsi un'estensione analogica della previsione alle cause di natura amministrativa provenienti da un provvedimento del vescovo.

<sup>(203)</sup> Anche nel progetto del codice orientale era stato escluso di poter attribuire ai tribunali metropolitani il ricorso contro gli atti dei vescovi eparchiali, sulla base del principio che i vescovi potessero essere giudicati solo da altri vescovi («Nuntia» 28 (1989), p. 64).

<sup>(204)</sup> Si vedano i resoconti sull'esperienza del *Due process* negli Stati Uniti d'America, fatti da J.P. BEAL, *Administrative tribunals*, cit., pp. 57-58; Id., *On due process: the third decade*, cit., p. 11.

Contro gli atti amministrativi del vescovo diocesano, invece, stando alla normativa attuale, è giocoforza rivolgersi alla Sede apostolica. Il ricorso alla *Sectio altera* della Segnatura apostolica, tuttavia, com'è noto, non può essere esperito prima di aver esaurito la via gerarchica avanti ai dicasteri della Curia romana. Una strada, quindi, lunga e disagiata, anche per la lontananza, non solo fisica ma anche culturale, degli organismi competenti dai territori in cui ha avuto origine la controversia.

Alla luce della normativa vigente, in conclusione, nonostante la potenziale apertura dei canoni 149, § 2 e 1400, § 2 CIC, poco spazio è lasciato all'iniziativa delle legislazioni locali nella costituzione di un tribunale amministrativo. Per estendere e integrare gli strumenti del contenzioso amministrativo con organismi capaci di giudicare gli atti amministrativi del vescovo diocesano risulta necessario l'intervento del legislatore universale, in forma di disciplina preventiva generale oppure in forma di approvazione successiva speciale. L'intervento dell'autorità suprema appare comunque auspicabile, non solo per conferire all'autorità particolare il potere di costituire tribunali con competenza sugli atti episcopali, ma anche per dare direttive fondamentali omogenee, all'interno delle quali ciascuna legislazione locale può adottare strutture e procedure adeguate ai bisogni e al sentire della propria comunità, per evitare differenze troppo marcate nelle modalità di tutela predisposte nei diversi paesi.

## 5. VALORE PERMANENTE DELLE RAGIONI A SOSTEGNO DEI TRIBUNALI AMMINISTRATIVI

L'esigenza di perfezionare il sistema ecclesiale di giustizia amministrativa non è tramontata con la caduta dei progetti di revisione dei codici. Al contrario, le ragioni che inducono a ritenere tuttora necessari e oppor-



tuni i tribunali amministrativi locali sono le stesse di quelle che erano state evidenziate nel corso dei lavori di stesura della nuova legislazione, al fine di potenziare gli strumenti di difesa nei confronti degli atti amministrativi. Per realizzare questo obiettivo, bisogna che la regolamentazione dei meccanismi di tutela corrisponda a determinati principi.

Risulta necessario, in primo luogo, predisporre dei mezzi di *riesame obiettivo* degli atti amministrativi.

Presupposto fondamentale per qualsiasi tutela nei confronti dell'amministrazione è la concezione della funzione amministrativa come servizio, diretta a promuovere e a realizzare il bene della comunità insieme e in armonia con il bene dei singoli<sup>(277)</sup>. Quantunque l'autorità goda di discrezionalità nella scelta, tra più soluzioni possibili, circa il modo migliore di perseguire questi obiettivi, ogni scelta deve comunque corrispondere a criteri oggettivi di correttezza decisionale e procedurale. La potestà amministrativa non è un potere soggettivamente arbitrario, ma una funzione intrinsecamente ordinata, secondo regole di giustizia, di prudenza, di ragionevolezza, e, soprattutto, di utilità per i fini della Chiesa, tra cui quello supremo che è il bene delle anime. L'esercizio delle competenze amministrative, di conseguenza, non è una sfera intangibile di pertinenza esclusiva di chi è titolare di questo potere, perché anche le scelte discrezionali possono essere valutate, se non nell'opportunità e meritevolezza della decisione, quanto meno nella regolarità obiettiva del procedimento decisionale, sotto i profili della completezza dei dati acquisiti, della coerenza con il diritto e la prassi precedente,

(277) Sulla qualificazione e interpretazione dell'amministrazione come funzione di servizio si rinvia alle riflessioni contenute in I. ZUJANAZZI, *Professione nei servizi...*, cit., *passim*.

della pari considerazione di tutti gli interessi coinvolti, della congruenza delle motivazioni adottate.

La possibilità di rivedere le decisioni amministrative, del resto, è un corollario inevitabile dell'essere l'autorità ecclesiastica una creatura umana, una persona che, pur animata dalle migliori disposizioni e da ideali spirituali, non è comunque perfetta e quindi non può conoscere e prevedere tutto. Sussiste sempre il pericolo di scelte che non abbiano tenuto conto di certi presupposti o di determinati interessi, pur essendo state prese con attenta diligenza. Occorre quindi superare la mentalità che vede nei controlli amministrativi una diminuzione di prestigio dell'autorità ecclesiastica e considerarli, al contrario, come un'occasione di dialogo e di confronto tra pastori e fedeli, un impulso a cercare soluzioni migliori per il bene di tutti e a crescere insieme in forme più piene di comunione.

Perché il riesame delle decisioni sia effettivamente obiettivo, in secondo luogo, bisogna che siano appresi stati *strumenti paritari di giustizia*.

Quando l'atto amministrativo viene a ledere uno *ius* di un soggetto, non basta prevedere una qualsiasi forma di riesame, ma occorre che siano predisposte forme di controllo che garantiscano agli interessati la possibilità di reagire all'ingiustizia e di difendere efficacemente le proprie situazioni giuridiche soggettive<sup>(278)</sup>. La garanzia del diritto di difesa richiede peraltro precise condizioni essenziali.

Prima di tutto, deve essere investito del giudizio un organismo "terzo", rispetto alle parti contendenti, in modo da garantire l'indipendenza funzionale e l'impar-

(278) Il diritto di difesa è annoverato tra i diritti-doveri costitutivi dei fedeli (can. 221, § 1 CIC).



zialità della decisione. Questa esigenza non viene assicurata nel ricorso gerarchico, che si svolge avanti al superiore dello stesso apparato amministrativo<sup>(208)</sup>.

Deve essere poi garantito l'effetto obbligatorio dell'azione di tutela nei confronti sia dell'autore dell'atto impugnato, sia dell'organo preposto al giudizio, insieme all'efficacia vincolante della decisione finale sulle parti in causa. Non sono quindi sufficienti a realizzare la giustizia dei rapporti amministrativi i soli strumenti di conciliazione e di risoluzione pacifica delle controversie, per quanto rappresentino un modo idoneo a promuovere rapporti autentici di comunione<sup>(209)</sup>. Il funzionamento di queste forme non contenziose, infatti, presuppone il consenso e la collaborazione di tutte le parti interessate, cosicché l'opposizione o l'inerzia di una sola può precludere alla loro riuscita. Di fatto, questo significa potenziare la posizione di forza dell'amministrazione, già consolidata dalla presunzione di legittimità dell'atto, in quanto l'autorità, non avendo interesse a metterlo in discussione, può scegliere di restare semplicemente passiva. Di conseguenza, risulta frustrata l'a-

spettativa del ricorrente a ottenere il riesame dell'atto e la composizione della lite.

La tutela del diritto di difesa richiede inoltre che sia garantita la partecipazione al processo di tutti gli interessati e il contraddittorio venga disciplinato in modo rigoroso e in forma paritaria, vale a dire con eguaglianza e reciprocità nei diritti e doveri di difesa riconosciuti alle parti. Sono quindi da escludere posizioni di privilegio di una parte a scapito dell'altra e devono essere anche limitati i poteri del giudice di derogare discrezionalmente alle norme procedurali.

Infine, bisogna che sia assicurato il diritto di impugnare la decisione ritenuta ingiusta, per riaprire un nuovo giudizio sulla questione avanti a un giudice diverso. Per questo deve essere predisposta un'articolazione delle strutture di giustizia che preveda la possibilità di esperire, se necessario, almeno due gradi di riesame della lite.

Per rendere più facilmente esperibile il diritto di difesa, in terzo luogo, è meglio che il giudizio, quanto meno in prima istanza, si svolga presso *tribunali decentrati*, costituiti nei diversi paesi.

La dislocazione dei tribunali a livello particolare garantisce non solo la pluralità dei gradi di giudizio, ma anche la vicinanza territoriale alle parti interessate, diminuendo così grandemente i disagi e i costi economici del dover agire avanti a un foro situato in un diverso paese o addirittura in un diverso continente<sup>(211)</sup>. L'organizzazione *in loco* consente, inoltre, di valorizzare l'autonomia di ciascuna chiesa particolare. Invero, all'interno del quadro generale delineato dalla legislazione

<sup>(208)</sup> I limiti del ricorso gerarchico in ordine alla garanzia dell'imparzialità del giudizio sono sottolineati da K. MATTHEWS, *The development*, cit., p. 183. Per approfondimenti sul ricorso gerarchico, si rinvia a I. ZUAGAZZI, *Provisis ut praesens*, cit., pp. 641-662 e alla bibliografia ivi citata.

<sup>(209)</sup> Secondo Z. GROCHULEWSKI (*Il sistema dei ricorsi*...), cit., pp. 476-480) l'omissione del giudizio avanti ai tribunali amministrativi regionali non va interpretata alla stregua di un "tradimento" dei principi, quanto, piuttosto, come un perfezionamento del sistema di difesa dei diritti dei fedeli che, in coerenza con il postulato teologico di comunione all'interno della Chiesa, ha preferito, anziché potenziare gli strumenti contenziosi, valorizzare la ricerca di soluzioni fraterne. Si nota, nondimeno, come le diverse vie per risolvere i conflitti, contenziose o attraverso un compromesso, non siano alternative, bensì integrative. Il miglioramento delle garanzie di giustizia, pertanto, si realizza con l'attuazione di entrambe le forme di tutela, non con la riduzione di una delle due.

<sup>(211)</sup> Sul valore del decentramento dei tribunali, si vedano le riflessioni esposte *supra*, § 5.C.



universale, che assicura il rispetto di elementi comuni essenziali del sistema di giustizia amministrativa ed evita eccessive disparità o discriminazioni di tutela tra i diversi paesi, le normative particolari possono adeguare l'organizzazione del tribunale e le modalità procedurali alle tradizioni e alla mentalità di ciascun paese.

Sotto il profilo giuridico, pertanto, l'istituzione dei tribunali amministrativi locali risulta ampiamente fondata e necessaria. Le uniche obiezioni che potrebbero essere giustificate sono quelle di carattere pastorale, riguardo, da un lato, all'impatto che questi mezzi contenziosi possono avere sulla sensibilità e il modo di pensare delle diverse nazioni, e, dall'altro, alla difficoltà di trovare personale qualificato e strutture adeguate in ogni paese. Si tratta nondimeno di problemi pratici che possono trovare soluzioni confacenti nelle singole realtà locali, proprio potenziando il rinvio alle legislazioni particolari, che sappiano escogitare espedienti idonei a superare questi inconvenienti<sup>(21)</sup>.

## 6. PER UN SISTEMA DI GIUSTIZIA EFFICACE

### A. I limiti dei precedenti progetti

La sperimentazione più che ventennale del sistema di giustizia amministrativa consolidato con la legge giovanneo-paolina e le esigenze emerse in vari paesi sollecitano a riconsiderare la riforma dei tribunali amministrativi locali, rimasta incompiuta, e a valutare nuovamente i modi concreti per attuarla.

<sup>(21)</sup> Una soluzione potrebbe essere quella di deferire a tribunali interdisciplinari la competenza generale a trattare tutte le cause di quella regione, con evidente risparmio di personale e di materiali. Circa le condizioni per assicurare l'indipendenza funzionale dei giudici, si vedano le osservazioni svolte *supra*, § 3.B.

I progetti di istituzione dei tribunali amministrativi locali contenuti negli *schemata* dei codici paiono non solo riferirsi a una fase ormai superata dell'*iter* di riforma della legislazione, lontana del resto anche nel tempo, ma, soprattutto, rispecchiano proposte che sono state formulate in via astratta prima dell'applicazione pratica del sistema di giustizia amministrativa previsto nei nuovi codici e che richiedono pertanto di essere riviste alla luce dell'esperienza maturata da allora. Non ci si può fermare a questi progetti "congelati", è necessario andare oltre, ripensare a misure di tutela più adeguate, svolgendo un riesame dell'intero sistema del contenzioso amministrativo.

Invero, i progetti *de procedura amministrativa* e, per la parte promulgata, la normativa vigente, prevedono meccanismi di contenzioso amministrativo complicati e ambigui. Contro un atto amministrativo singolare, infatti, sono esperibili *itineri* procedurali diversi, alcuni facoltativi altri obbligatori, avanti a organismi diversi e con finalità diverse, che si intersecano, si sovrappongono o si succedono, lasciando in generale un'estesa discrezionalità di agire sia all'autore dell'atto impugnato, sia all'autorità avanti alla quale si procede.

Il tentativo di conciliare le parti e di cercare un'equa soluzione, anzitutto, che, a parere unanime costituisce lo strumento di composizione delle controversie più consoni alla comunione ecclesiale, ha carattere meramente facoltativo; nonostante l'esortazione del codice a cercare la composizione pacifica ogniqualvolta ci sia speranza di buon esito, in qualunque fase e stadio dei ricorsi<sup>(22)</sup>, la sua attivazione presuppone sempre il con-

<sup>(22)</sup> *Can. 1693, §§ 1-3 schema del 1982* (d'ora in poi citato solo *schma*); *cm. 1753, §§ 1-3 CIC*.



senso delle parti. La procedura si svolge in forma stragiudiziale, ma non è regolata dai codici, quindi viene rimessa alla prudenza dell'autorità che ne prende l'iniziativa: autore dell'atto in sede di *remonstratio*, superiore gerarchico in sede di ricorso, giudice in sede di impugnativa giudiziale. Anche gli organismi tramite i quali può avvenire la conciliazione non sono definiti in modo vincolante, ma la decisione circa la loro eventuale costituzione e le modalità operative viene rinviata all'autorità del luogo o, di nuovo, all'iniziativa spontanea delle parti.

La *remonstratio* è il primo passo obbligatorio per chi intenda difendere i propri interessi contro un atto amministrativo, ma solo per i ricorsi gerarchici contro i provvedimenti del vescovo diocesano e dell'autorità a lui superiori<sup>(214)</sup>, non contro gli atti delle autorità inferiori<sup>(215)</sup>, né per i ricorsi al tribunale amministrativo<sup>(216)</sup>. Anche la procedura della *remonstratio* non è regolata dal codice; in particolare non viene imposto all'autorità presso cui si svolge l'adempimento di alcuna formalità, tanto che questa può restare persino inerte, senza emettere alcuna decisione. Il diritto infatti riconduce al silenzio dell'autorità l'effetto di una risposta negativa, ai soli fini del proseguimento dell'impugnazione<sup>(217)</sup>, ma non sanziona l'atteggiamento omissivo dell'autorità, né tanto meno protegge l'interesse del ricorrente allo svolgimento effettivo di un dialogo chiarificatore con l'autore dell'atto o di un reale tentativo di conciliazione.

Contro gli atti delle autorità inferiori al vescovo il ricorso gerarchico è l'unico strumento di difesa, in quanto il ricorso al tribunale amministrativo può essere esperito solo nei confronti del decreto del vescovo diocesano che decide sul ricorso. Contro i provvedimenti del vescovo è prevista invece l'impugnazione concorrente avanti al superiore gerarchico, ovvero presso il tribunale amministrativo, l'uno, da proporre entro quindici giorni, per chiedere la riforma dell'atto per qualsiasi giusto motivo; l'altro, da proporre entro trenta, per chiedere l'annullamento dell'atto per motivi d'illegittimità o il risarcimento dei danni. La scelta del ricorrente non è però definitiva, perché una volta instaurata una via di difesa, si può passare all'altra via, anche su iniziativa d'ufficio, con il consenso delle parti. Se poi vi sono più interessati al ricorso e l'uno propone l'impugnativa al superiore gerarchico, l'altro al tribunale amministrativo, si stabilisce comunque la preferenza per la via amministrativa<sup>(218)</sup>.

Questa possibilità di passare dalla via amministrativa alla via giudiziale e viceversa, e la previsione della prevalenza della via amministrativa in ogni caso, anche se è stato proposto ricorso giudiziale, fanno emergere il carattere ambiguo del ricorso ai tribunali amministrativi, che non costituisce una via indipendente a quella del ricorso gerarchico. Natura ibrida, del resto, possiede lo stesso organismo presso cui si svolge il giudizio: distinto strutturalmente dal tribunale ordinario, istituito appositamente, con personale proprio, dalla conferenza episcopale, e quindi dipendente dagli stessi vescovi di cui dovrebbe giudicare gli atti.

<sup>(214)</sup> Can. 1694, § 1 *schemata*; can. 1734, § 1 CIC.

<sup>(215)</sup> Can. 1694, § 3, 1° combinato con il can. 1704, § 1 dello *schemata*; can. 1734, § 3, 1° CIC.

<sup>(216)</sup> Can. 1694, § 3, 1 e 3; can. 1704, § 2 dello *schemata*.

<sup>(217)</sup> Can. 1695 *schemata*; can. 1735 CIC.

<sup>(218)</sup> Si vedano le norme citate *supra*, § 2. A.



Anche la procedura mostra aspetti di ambivalenza tra il carattere giudiziale e quello amministrativo. Rispetto alla procedura ordinaria contenziosa, l'*iter* avanti al tribunale amministrativo presenta connotati maggiormente informali, che lasciano al giudice più ampia libertà nella direzione del processo. Il giudice, infatti, può decidere discrezionalmente di derogare alle norme procedurali che non siano stabilite a pena di invalidità<sup>(219)</sup>. Può persino, se lo ritiene opportuno, omettere l'audizione dei testimoni e l'interrogatorio delle parti<sup>(220)</sup>.

Contro la decisione del tribunale amministrativo si può avanzare appello al tribunale amministrativo di secondo grado, se è stato costituito, oppure alla *Seccio al-tera* della Segnatura apostolica<sup>(221)</sup>. Contro le decisioni del tribunale supremo, invece, non è dato appello. L'esecuzione delle decisioni viene comunque lasciata alla discrezionalità dell'autorità amministrativa: il giudice può solo annullare la decisione illegittima, ma non può imporre all'amministrazione di tenere comportamenti positivi alternativi né di comandare alcunché per regolare diversamente i rapporti tra fedeli e amministrazione, oltre al risarcimento dei danni. L'amministrazione, quindi, nel caso di annullamento dell'atto per vizi meramente formali, potrebbe reiterare il provvedimento con lo stesso contenuto. Nel caso poi che l'amministrazione non adempia alla decisione o non l'adempia correttamente, non viene prevista e regolata alcuna azione di ottemperanza al giudicato.

<sup>(219)</sup> Tra le norme previste espressamente nello *schema*, l'unica ad *validatorem* era quella del can. 1712, § 2, sulla fissazione di una udienza per la discussione della causa.

<sup>(220)</sup> Can. 1711.

<sup>(221)</sup> Can. 1690, § 2 dello *schema*.

### B. *Proposte de iure condendo*

Riprendere il dibattito sull'istituzione dei tribunali amministrativi, quindi, richiede di non ripartire dai progetti accantonati, ma di ripensare a un perfezionamento dell'intero sistema di giustizia amministrativa. In particolare sono da tenere presenti tre direttive di rinnovamento: la semplificazione delle vie di tutela; la previsione di regole maggiormente vincolanti per le autorità procedenti, in modo da rendere questi strumenti più efficaci; la predisposizione di un quadro di regole generali comuni, suscettibili poi di integrazioni e di adattamenti da parte delle legislazioni particolari, per evitare differenze eccessive tra un paese e l'altro, almeno all'interno della tradizione latina, da un lato, e delle tradizioni orientali dall'altro.

Una maggiore linearità e chiarezza della procedura può essere realizzata se si prevede l'unificazione delle modalità per ricorrere, almeno nel primo atto, e percorsi poi distinti nelle fasi successive<sup>(222)</sup>. L'articolazione in fasi necessarie, inoltre, consentirebbe di dare rilevanza ai due momenti essenziali che devono contraddistinguere la risoluzione delle controversie nella Chiesa, vale a dire, anzitutto, il tentativo di composizione pacifica, cui segue, come *extremus ratio*, il giudizio contenzioso<sup>(223)</sup>.

<sup>(222)</sup> Verrebbe così facilitato l'esercizio del diritto di difesa del fedele, che non sarebbe più disorientato dalla pluralità di autorità competenti, cui rivolgere la *petitio*, e dalla diversità dei termini per farlo.

<sup>(223)</sup> Per un utile confronto, può essere interessante esaminare la procedura in due fasi prevista in alcune legislazioni particolari. Un primo esempio era contenuto nel progetto di giustizia amministrativa elaborato dalle diocesi tedesche prima del codice del 1983 (cfr. P. WEIDMANN-K. LEUCLER, *De organismis iustitiae administrativae*, cit., pp. 732-733). In esso si stabiliva che l'istanza doveva essere introdotta dapprima presso il *Forum arbitri conciliatoris*, e solo se la proposta di arbitrato non era stata accolta da



Il primo passo, comune sia al ricorso gerarchico che al ricorso giudiziale, potrebbe essere la *remonstratio* all'autore dell'atto o al vescovo diocesano per gli atti dei suoi uffici vicari. La procedura della *remonstratio*, perché non resti un momento meramente passivo, dovrebbe essere regolata dal diritto in modo da prevedere alcuni adempimenti fondamentali. Anzitutto, l'obbligo per l'autorità di attivare il tentativo di conciliazione con l'intervento qualificato dello speciale ufficio o consiglio, da costituire stabilmente in ogni diocesi o da individuare nel caso in persone autorevoli. Poi, la previsione dell'audizione degli interessati e, se necessario, la richiesta del parere di un perito. Se la composizione pacifica della controversia ha esito positivo, la nuova disciplina dei rapporti dovrebbe essere recepita in un nuovo provvedimento dell'autorità, oppure risultare in un verbale che abbia valore vincolante per entrambe le parti. Comunque, anche nell'ipotesi che l'autorità non ritenga di poter accogliere le richieste del ricorrente, si dovrebbe stendere un verbale che dia atto del fallimento del tentativo di conciliazione e che potrebbe aggiungersi al

una delle due parti la causa poteva essere portata avanti al *tribunal ad maiorem*. Un secondo esempio si trova nello *Statuto dell'ufficio del lavoro della Sede apostolica*, promulgato in forma definitiva il 30 settembre 1994 (il testo si può leggere nel «Bollettino ULSA» 4 (1996), pp. 12-22). Secondo questa normativa, le controversie di lavoro dei dipendenti della Curia romana (e di altri organismi o enti elencati nell'art. 2, 1) sono risolte attraverso una procedura che si sviluppa in due fasi. All'inizio l'istanza deve essere presentata al direttore generale, che svolge personalmente un tentativo di conciliazione, ovvero ne rimette la competenza al collegio di conciliazione e di arbitrato (art. 6). Se la conciliazione riesce se ne dà atto nel verbale, che costituisce titolo esecutivo (art. 9). Altrimenti, se il provvedimento viene confermato, si può proporre ricorso al collegio di conciliazione e di arbitrato (art. 6) e contro la decisione di questo si può proporre impugnazione di sola legittimità avanti alla corte d'appello dello Stato della Città del Vaticano (art. 12).

provvedimento originario come oggetto di un eventuale ricorso successivo<sup>(21)</sup>.

Se la ricerca dell'equa soluzione non ha successo, contro il provvedimento del vescovo si può presentare ricorso contenzioso o al superiore gerarchico o al giudice amministrativo.

Per quanto concerne il tribunale amministrativo, al fine di assicurare la terzietà del giudice, il foro competente dovrebbe essere quello del livello gerarchico superiore all'autore degli atti impugnati, ovvero quello della circoscrizione ecclesiastica vicina. Della cognizione in materia amministrativa, inoltre, sarebbe meglio investire una sezione specializzata del tribunale ordinario, già competente per altre cause. Ciò corrisponderebbe *in primis* a un principio di economia di personale e di strutture, in quanto sarebbe un inutile dispendio di energie moltiplicare gli organismi giudiziari, in considerazione anche del fatto che il numero delle cause amministrative dovrebbe essere abbastanza esiguo<sup>(22)</sup>. Inoltre, il tribunale ordinario, data la competenza qualificata e la posizione autorevole, offre maggiori garanzie di imparzialità e di preparazione rispetto ad un organismo *ad hoc*, costituito solo per le controversie amministrative.

Il ricorso al giudice amministrativo dovrebbe costituire un *iter* di tutela indipendente dal ricorso gerar-

(21) In questo modo sarebbe possibile impugnare in sede contenziosa comportamenti ostruzionistici o irragionevoli dell'autorità amministrativa, che rifiuti immotivatamente le istanze del ricorrente.

(22) In merito all'esperienza della Segnatura apostolica, si veda Z. GOCZULEWSKI, *Il sistema dei ricorsi*, cit., p. 481. Per una panoramica della tipologia delle cause trattate, si veda Z. GOCZULEWSKI, *La giustizia amministrativa presso la Segnatura Apostolica*, cit., pp. 14-19. Con riguardo alle diocesi degli Stati Uniti d'America, si veda l'indagine statistica riportata da J.H. PROVOST, *Recent experience of administrative recourse to the Apostolic See*, in «The Jurist» 46 (1986), pp. 142-163.

chico. Per salvaguardare la natura giudiziale dell'impugnativa al tribunale, bisognerebbe escludere la possibilità di passare dall'una all'altra via. Se contro lo stesso provvedimento sono proposti da diversi interessati entrambi i ricorsi, il giudice amministrativo è competente ad esaminare tutti i profili di propria competenza; il ricorso gerarchico prosegue solo per i profili di merito di propria esclusiva spettanza.

In merito alla procedura, inoltre, il rispetto della parità e della pienezza del contraddittorio richiederebbe che sia disciplinata dalle norme del giudizio contenzioso, eventualmente nella forma del rito orale, ma senza però lasciare al giudice il potere discrezionale di derogare alle regole sul processo.

Una volta che sia stata emanata la sentenza, infine, per il principio della pluralità di gradi del giudizio, si deve prevedere la possibilità di proporre appello avanti a un tribunale diverso o superiore. Non pare necessario, tuttavia, costituire un apposito tribunale di seconda istanza per poi proporre contro la sua decisione una terza istanza al tribunale apostolico, in quanto la garanzia del diritto di difesa nei suoi elementi essenziali potrebbe far ritenere sufficiente la previsione del solo doppio grado di revisione, presso la *Sectio altera*. Per di più, se nessuna delle parti ha interesse a impugnare la sentenza, questa potrebbe diventare definitiva già con il primo grado.

La fase avanti alla Segnatura apostolica costituisce quindi la fase terminale della procedura, quella che può anche condurre a riunificare la via del ricorso giudiziale e quella del ricorso gerarchico, nel caso che fossero state entrambe avanzate contro il medesimo provvedimento e fossero proseguite sino a qui separatamente, esaminando ciascuna i profili di propria pertinenza.

Le proposte ora illustrate non pretendono certo di ridefinire in modo esaustivo l'intero sistema del contenzioso amministrativo. Sono suggerimenti che indicano linee di revisione, per spronare a ripensare la possibilità di attuare degli strumenti di tutela che paiono essere stati dimenticati dal dibattito dottrinale e dalle riforme legislative e che, per converso, risultano indispensabili per assicurare nella Chiesa una giustizia vicina alle attese delle persone.